



Klimautvalget 2050
Sendt inn via klimautvalget2050.no

Deres referanse: [Deres ref.]
Vår referanse: 2021/196
Dato: 02/12/2021

Innspill til Klimautvalget 2050

1. Innledning

Vi viser til e-post fra Mari Hasle Einang av 13.11.2021 og 24.11.2021 med invitasjon til å gi innspill til utvalget med utsatt frist. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) skal fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivningen, internasjonale traktater og folkeretten, jf. NIM-loven § 1. Vi uttaler oss ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler innenfor de menneskerettslige rammene.

2. Sammendrag

Våre innspill kan sammenfattes slik: Punkt 3 gir to overordnede merknader til vår forståelse av utvalgets mandat om (i) rettferdig omstilling og (ii) klimarisiko. Punkt 4 omtaler generelle menneskerettslige rammer for statens klimaarbeid, slik de følger av (i) Grunnloven § 112, (ii) Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), (iii) FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og (iv) FNs barnekonvensjon (BK). Punkt 5 gir konkrete innspill til utvalgets arbeid utledet av disse rettighetene, om (i) plikten til å nullutslipp snarest mulig i henhold til en (ii) spesifisert reduksjonsrate for å begrense oppvarmingen til 1,5°C, samt betydningen av (iii) føre var-prinsippet og (iv) eksporterte utslipp fra forbrenning av norsk olje og gass.

3. Overordnede merknader til utvalgets mandat

3.1. Rettferdig omstilling

Ifølge mandatet bør utvalget se på «[p]roblemstillinger knytt til rettferdig omstilling og geografiske skilnader på vegen til eit lågutsleppsamfunn.» Begrepet «rettferdig omstilling» har ingen klar definisjon, og vi antar at utvalget vil presisere sin forståelse av begrepet. Parisavtalens fortale referer til en «just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities». Rettferdig omstilling favner imidlertid bredere. Begrepet kan etter vårt syn nyanseres i minst to retninger:

For det første vil omstillingen neppe være rettferdig om den skjer på bekostning menneskerettigheter *i dag*, for eksempel urfolks rett til kulturutøvelse (SP artikkel 27). Samtidig vil en menneskerettslig plikt til å sikre et levelig miljø og klima i seg selv kunne *rettferdiggjøre inngrep* i andre relative menneskerettigheter der inngrepet er hjemlet i lov, nødvendig og forholdsmessig. Retten til et levelig miljø og klima vil også kunne avveies mot absolutte eller unntaksfrie rettigheter, herunder SP artikkel 27, som i tilfelle kan måtte tolkes innskrenkende (HR-2021-1975-S, avsnitt 131).

For det andre vil omstillingen neppe være rettferdig om mangelfulle utslippskutt i dag skjer på bekostning av barn og fremtidige generasjoners menneskerettigheter *frem i tid*. Hvis vi nå bruker opp en uforholdsmessig andel av det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5°C, vil fremtidige inngrep i deres menneskerettigheter kunne rettferdiggjøres fordi situasjonen blir så prekær at inngrepene med tiden må anses som nødvendig og forholdsmessige.¹ Utilstrekkelige utslippskutt i dag vil også kunne utsette dem for en forverret risiko for farlige klimaendringer og ugjenkallelige tippemønstre.

3.2. Klimarisiko

Ifølge mandatet bør utvalget vurdere «klimarisiko». Også dette begrepet favner vidt. NIM antar at klimarelatert søksmålsrisiko naturlig inngår i klimarisiko. Vi vil derfor minne om at antallet klimasøksmål øker raskt, noe klimarisikoutvalget påpekte allerede i 2018.² Over 1006 saker er anlagt verden over etter at Parisavtalen ble vedtatt i 2015, og minst 112 av disse er basert på menneskerettighetene.³ Flere av disse gjelder om staters samlede planlagte eller faktiske utslippskutt er tilstrekkelige, spesifiserte og realistiske nok til å avverge farlige klimaendringer (strukturelle rettighets søksmål).⁴ Andre saker er anlagt mot selskaper eller finansinstitusjoner for virksomhet eller investeringer i strid med 1,5-gradersmålet, eller villedende markedsføring.⁵ Royal Dutch Shell er for eksempel dømt (ikke-rettskraftig) til å kutte sine utslipp med 45 %, inkludert forbrenningsutslipp fra solgt olje og gass, innen 2030, basert på aktsomhetsstandarder tolket i lys av menneskerettighetene og UNGP.⁶ En tredje kategori av saker som ventes fremover gjelder returvern for klimafordrevne.⁷ FNs menneskerettighetskomité vurderer at klimafordrevne *kan* ha vern mot retur etter SP artikkel 6.⁸ Et tilsvarende

¹ *Neubauer and others v. Germany*, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24.03.2021, avsn. 183 ff.

² NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* s. 84–88.

³ Setzer and Higham (2021) "Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot". London: *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy* s. 10.

⁴ *Ibid* s. 4 og 6.

⁵ Setzer and Higham (2021) s. 7 og 30. NIM diskuterer selskapers menneskerettighetsansvar i kapittel 10.3 i [rapporten](#) «Klima og menneskerettigheter».

⁶ *Milieudefensie v. Royal Dutch Shell*, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, Hague District Court, 26.05.2021, avsn. 4.4.9–4.4.21.

⁷ NIM diskuterer vern mot retur for klimafordrevne i kapittel 8 i [rapporten](#) «Klima og menneskerettigheter».

⁸ HRC, *Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 07.01.2020, avsn. 9.11.

returvern kan følge av EMK artikkel 2 og 3.⁹ Tiltak som reduserer risikoen for menneskerettslige brudd vil samtidig redusere klimarisikoen forbundet med søksmål.

4. Generelle menneskerettslige rammer for statens klimaarbeid

4.1. Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 lyder:

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.

Bestemmelsen omfatter klima, jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 147), og eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass for så vidt gjelder den skade slike utslipp utvilsomt gjør i Norge (avsnitt 149, 155). Det er en høy terskel («grovt» pliktbrudd) for tilsidesettelse i domstolene for så vidt gjelder materielle vedtak som Stortinget står bak på lovregulerte områder. Domstolskontrollen er derimot mer intensiv for så vidt gjelder saksbehandlingskrav etter Grl. § 112 (2) og i uregulerte spørsmål, jf. HR-2020-2472-P.

Grl. § 112 gir for det første staten en *negativ plikt* til å avstå fra miljøinngrep i strid med § 112 tredje ledd, jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 143). Staten vil blant annet ha «plikt til ikkje å godkjenne» planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster dersom «omsynet til klima og miljø elles» tilsier det, jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 222, 223). Grunnloven § 112 vil således kunne forby godkjenning av olje- og gassproduksjon, og eksporterte forbrenningsutslipp vil måtte inngå i vurderingen av om hensynet til klimaet tilsier at produksjon av lokaliserte petroleumsforekomster må nektes. Høyesterett har også presisert at virkningen av klimagassutslipp som følge av enkeltstående vedtak ikke skal vurderes isolert, men «som ein del av heilskapen», jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 148), jf. prinsippet om samlet belastning opp mot naturens tålegrenser i forurensningsloven § 6 (2) og naturmangfoldloven § 10.

Grl. § 112 gir for det andre staten en *positiv plikt* til å «iverksette tiltak» for å gjennomføre enhvers «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares», ut fra en «langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten». Det foreligger ikke rettspraksis som avklarer hvilken plikt staten har til å kutte utslipp for å avverge oppvarming i strid med

⁹ Dette vernet mot utsendelse er lovfestet i utlendingsloven § 73 (2), jf. § 28 (1) b, og gir krav på opphold.

grunnsetningene i § 112. Bestemmelsens ordlyd og forarbeider, lest i lys av klimaloven § 4, jf. Parisavtalen art. 2.1 a og Glasgow-pakten avsnitt 21, gir imidlertid holdepunkter for at staten har plikt til å kutte utslipp for å avverge oppvarming over 1,5 grader.

Komparativ rett, som kilde til illustrasjon, trekker i samme retning. Den tyske forfatningsdomstolen har eksempelvis tolket den tyske grunnloven artikkel 20a, som langt på vei svarer til GrL § 112, slik at den gir staten plikt til å kutte utslipp for å avverge oppvarming over konstitusjonelle tålegrenser, innfortolket i lys av den tyske klimalovens henvisning til Parisavtalens temperaturmål, forutsatt at de fortsatt hviler på et oppdatert vitenskapelig grunnlag.¹⁰ Etter NIMs syn tilsier rettskildebildet samlet sett at Grunnloven § 112 gir staten plikt til å kutte utslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett omsatt fra IPCCs gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5-gradersmålet.

Statens positive plikt til å kutte utslipp for å avverge farlige klimaendringer vil antakelig måtte vektlegges tyngre dess mer prekær klimakrisen og behovet for omfattende utslippskutt blir. Høyesterett har i HR-2021-1875-S (avsnitt 131) sagt om retten til miljø etter GrL § 112 at den vil kunne «komme inn med en slik tyngde» at den kan innskrenke selv absolutte menneskerettigheter. Ettersom mangelen på tilstrekkelige utslippskutt i dag, og beslutninger om å tillate utvinning av petroleumsforekomster med gyldighet mange tiår frem i tid, uttømmer det gjenværende karbonbudsjettet og således ensidig overfører en desto større kuttbyrde på yngre og fremtidige generasjoner, er det etter vårt syn en klar risiko for at slike handlinger og unnlatelser i dag forutbestemmer inngrep i fremtidige rettigheter med ugjenkallelig effekt. Den tyske forfatningsdomstolen har ut fra samme erkjennelse utledet en forpliktelse for staten til å beskytte yngre og fremtidige generasjoner føre var mot slike foregrepne inngrep ved å spesifisere årlige kuttforpliktelser helt frem til nullutslipp allerede nå. Vi antar at en tilsvarende forpliktelse vil kunne innfortolkes i norsk rett.

4.2. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 2, 8 og P1-1

EMK gjelder som norsk lov med forrang over annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Konvensjonen inneholder ingen uttrykkelig rett til miljø, og Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som fortolker EMK med bindende virkning for statene har ennå ikke avgjort saker om klimagassutslipp. Det er likevel vårt syn at EMK artikkel 2 (retten til liv), artikkel 8 (retten til privatliv, herunder fysisk integritet), og antakelig også tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1, eiendomsvern) kommer til anvendelse på risikoen for klimaskade for de interesser bestemmelsene verner. Tilsvarende er lagt til grunn av domstoler i Nederland, Tyskland og Belgia. EMK artikkel 2 og 8 forplikter staten positivt til å ha på plass et «legislative and administrative framework» og iverksette «appropriate measures» for å avverge risiko for tap av liv, fysisk integritet og velvære. Hva som utgjør «appropriate measures» tolkes i lys av

¹⁰ *Neubauer and others v. Germany*, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24.03.2021.

«common ground», herunder oppdatert vitenskapelig grunnlag og fremvoksende internasjonal konsensus. Det er nærliggende å anta at «appropriate measures» vil innebære at staten har plikt til å avverge oppvarming over 1,5 grad, og må kutte utslipp i samsvar med FNs klimapanels reduksjonsrater for å begrense oppvarmingen til 1,5 grad.

4.3. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 6, 17 og 27

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) gjelder også med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. mrl. §§ 2 og 3. Konvensjonens bestemmelser om rett til liv (artikkel 6) og rett til privatliv, familieliv og hjem (artikkel 17) kommer ifølge FNs menneskerettighetskomité til anvendelse på risikoen for klimaskade, og kan forplikte til å kutte utslipp. Disse bestemmelsene tilfører imidlertid neppe forpliktelser som går lenger enn EMK artikkel 2 og 8, og omtales derfor ikke nærmere her.

SP artikkel 27 om retten til kulturutøvelse for urfolk vil også, på selvstendig grunnlag, kunne forplikte til utslippskutt, idet klimaendringer i norsk sammenheng særlig truer beskyttet kulturutøvelse ved reindrift for samer. Det foreligger per i dag ikke rettspraksis eller praksis fra FNs menneskerettighetskomité som avklarer statens plikter etter SP 27 til å avverge klimaendringer, men én klagesak anlagt av urfolk i Australia mot manglende utslippskutt er tatt til behandling av komiteen. Hensyntatt utvalgets tidshorisont frem mot 2050 bør det tas høyde for at SP artikkel 27 vil måtte fortolkes slik at bestemmelsen forplikter staten til omfattende utslippskutt for å beskytte tradisjonell samisk kulturutøvelse. Det er avklart av Høyesterett i HR-2021-1975-S at SP artikkel 27 gir en absolutt rettighet som ikke kan avveies mot andre interesser, ei heller tungtveiende økonomiske interesser.

SP artikkel 27 vil samtidig kunne beskytte samisk reindrift mot vesentlige begrensninger ved vindkraft sett i sammenheng med andre arealinngrep, jf. HR-2021-1975-S. Her ble utbygging av vindkraft ansett i strid med retten til kulturutøvelse. Høyesterett uttalte imidlertid at «retten til miljø», herunder «det grønne skiftet», er en «rettighet som i et konkret tilfelle kan komme inn med en slik tyngde at det må foretas en avveining» selv mot absolutte rettigheter (avsnitt 131). Ifølge Høyesterett kom denne avveiningen ikke på spissen, fordi vindkraftutbyggingen på Fosen alternativt kunne skjedd i nærliggende områder uten vesentlige negative konsekvenser for reindriften (avsnitt 143). Dommen har således begrenset prejudikatsvirkning for tilfeller der det ikke foreligger alternative og nærliggende områder for vindkraftutbygging uten vesentlige skadevirkninger for reindriften. Saken illustrerer samtidig at omstillingen vil kunne støte an mot andre rettigheter, selv om den menneskerettslige plikten til å kutte utslipp for å avverge betydelig skade vil måtte tillegges stadig større vekt i vurderingen av om inngrep i andre rettigheter likevel er forholdsmessige. Denne erkjennelsen av at fremtidige rettighetsinngrep nødvendigjgjøres av et overforbruk av karbonbudsjettet i dag tilsier således skjerpede - ikke lavere - krav til utslippskutt og reduksjonsrate nå.

4.4. FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon (BK) gjelder som norsk lov med forrang over annen norsk lovgivning, jf. mrl. §§ 2 og 3. FNs barnekomité, som overvåker etterlevelsen av BK, har sammen med flere andre FN-komiteer uttalt at klimaendringer utgjør betydelig risiko for blant annet barns rett til liv, helse, vann og rett til kultur for urfolk, og at «[f]ailure to take measures to prevent foreseeable harm to human rights caused by climate change, or to regulate activities contributing to such harm, could constitute a violation of States' human rights obligations».¹¹ Statens plikt til å avverge klima-induserte rettighetsbrudd og til å regulere utslippsintensive virksomheter gjelder ikke bare overfor barn på statens territorium, men kan også gjelde barn i utlandet, jf. BK artikkel 2 (1). Det er uttalt av FNs barnekomité i individuelle avgjørelser mot Tyskland, Frankrike, Sveits, Tyrkia, Argentina og Brasil. Her heter det at barn i utlandet vil være innenfor statens jurisdiksjon etter BK i den utstrekning staten har «effective control over the sources of emissions» som bidrar til å forårsake «reasonably foreseeable harm», og det er en «sufficient causal link» mellom skaden og statens handlinger eller unnlater. ¹² Barnekomiteen har slått fast at en stat vil ha effektiv kontroll over klimagassutslipp med opprinnelse fra territoriet, og at det er rimelig forutsigbart at slike utslipp bidrar til å forårsake reell og signifikant skade på barn, herunder forverring av astma ved skogbrann, spredning av sykdommer som malaria, ekstreme hetebølger, stormer og flommer, tørke, havnivåstigning, trusler mot urfolks beskyttede levesett og mentale påkjenninger som klimaangst (avsnitt 9.3).

Disse uttalelsene fra barnekomiteen i individklageavgjørelsene gjelder jurisdiksjonsbestemmelsen i artikkel 2 (1) og det prosessuelle offerkravet. Uttalelsene må likevel antas å reflektere komiteens generelle syn på tolkningen av konvensjonen. Selv om Norge ikke har ratifisert tilleggsprotokollen til BK som gir komiteen kompetanse til å avgjøre individklagesaker overfor Norge, må det antakelig legges til grunn at uttalelsene vil ha stor vekt etter norsk rett, sml. HR-2015-2524-P, avsnitt 152 (om vekten av generelle tolkningskommentarer med klar forankring i konvensjonsteksten), jf. også HR-2021-1975-S, avsnitt 102 (om at uttalelser fra FNs menneskerettskomité har «betydelig vekt»). Det betyr at Norge kan være forpliktet etter BK til å kutte utslipp og regulere utslippsintensiv virksomhet for å avverge rettighetsbrudd overfor barn i Norge og i utlandet, forårsaket delvis av utslipp under norsk effektiv kontroll. Det er som nevnt avklart av HR-2020-2472-P (avsnitt 149) at for eksempel eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass er utslipp under statens effektive kontroll.

5. Konkrete innspill til utvalgets arbeid utledet av menneskerettighetene

5.1. Plikt til å nå nullutslipp snarest mulig for å begrense oppvarmingen til 1,5°C

¹¹ Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", referert i CRC/C/88/D/107/2019 m.fl., para. 9.5.

¹² CRC/C/88/D/107/2019, paras. 9.12, 9.7-9.11.

Statens sikringsplikter etter EMK artikkel 2 og 8 tolkes i lys av oppdatert vitenskapelig og internasjonal konsensus.¹³ Vitenskapelig konsensus, som uttrykt i FNs klimapanels spesialrapport fra 2018 og sjette hovedrapport fra 2021, har etter vedtakelsen av Parisavtalen etablert at oppvarmingen må begrenses til 1,5°C for å unngå irreversible vippepunkter. Dette reflekteres nå også i Glasgow-pakten.¹⁴ Denne utviklingen kan tilsi at 1,5°C vil måtte anses som den kritiske tålegrensen for en effektiv beskyttelse av menneskers liv og helse. Også for det tilfellet at menneskers liv og helse vil kunne beskyttes der oppvarmingen begrenses til godt under 2°C, vil statens plikt etter GrL § 112 til å bevare «naturens produksjonsevne og mangfold» kunne tilsi at den konstitusjonelle tålegrensen for oppvarming går ved 1,5°C.

Hvor omfattende utslippskutt som er nødvendig for å etterleve denne tålegrensen vil igjen kunne bero på vitenskapelig og internasjonal konsensus. Som et utgangspunkt, ettersom klimaendringene bare vil kunne stanses når utslippene når netto null, må territoriale utslippskutt forfølge et mål om netto null. Den tyske forfatningsdomstolen har for eksempel uttalt at en klimapolitikk som «concerned itself with reducing greenhouse gas emissions without pursuing the goal of climate neutrality», vil være åpenbart uegnet for å beskytte av retten til liv, fysisk integritet og eiendom.¹⁵ Ettersom Tyskland hadde kuttet sine utslipp med ca. 40 % i perioden 1990-2020, med mål om 55 % kutt (nå 65 %) innen 2030 og netto nullutslipp i 2050 (nå 2045), anså domstolen at staten klart overholdt sine sikringsplikter. Nederland, som per 2019 kun hadde kuttet 20 % av sine utslipp siden 1990, ble derimot dømt av landets høyesterett til kutte territoriale utslipp med minst 25 % innen 2020 i medhold av EMK artikkel 2 og 8 jf. artikkel 13, fordi FNs klimapanel la dette nedre kuttmålet til grunn for utviklede land i perioden (*Urgenda* avsn. 7.5.1). Norge har til sammenligning kuttet territoriale utslipp med 4,2 % fra 1990-2020, økt CO₂-utslippene med 17 %, samt økt eksporterte utslipp fra sokkelen betydelig. Det er neppe slik at dette oppveies av utslippskvoter kjøpt i utlandet, all den tid det medfører et større etterslep av kumulative utslipp fra Norge og forskyver en stadig brattere kuttbyrde for å nå nullutslipp innenfor karbonbudsjettet på yngre og fremtidige generasjoner.

Når det gjelder de utslippskutt som kreves for å nå 1,5°C-målet frem mot 2030, er det etablert ved vitenskapelig (FNs klimapanel) og internasjonal (Glasgow-pakten) konsensus at kuttene må være raske, dype og vedvarende; globale karbonutslipp må kuttes med 45 % innen 2030 relativt til 2010-nivå og at netto null nås senest innen 2050.¹⁶ Disse tallene reflekterer imidlertid kun globale gjennomsnitt. I lys av prinsippet

¹³ Se bl.a. *Demir and Baykara v. Turkey* [GC] (34503/97) 12.11.2008 §§ 69–86 with further references, *Urgenda v. the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands), 20.12.2019 avsn. 7.2.1–7.2.11.

¹⁴ Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact (Advance unedited version) avsn. 21.

¹⁵ *Neubauer* avsn. 155.

¹⁶ Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact (Advance unedited version) avsn. 22 og Parisavtalen artikkel 4.1.

om landenes felles men differensierte ansvar og respektive kapasiteter, må utviklede land kutte sine utslipp langt raskere. De norske klimamålene for 2030 (50-55 %) og 2050 (lavutslippssamfunn) tar ikke høyde for Norges historiske ansvar for klimaendringene og vårt bruttonasjonalprodukt per innbygger. Hvis man justerer for dette, har en ny studie kommet til utviklede land må nå netto nullutslipp innen 2030 for å forbli innenfor deres del av det gjenværende globale karbonbudsjettet for 1.5°C.¹⁷ Etter DNV-GLs beregninger må Nord-Amerika og Europa nå netto nullutslipp i 2042 for at verden skal ha en mulighet til å begrense oppvarmingen til 1.5°C.¹⁸

Samlet sett er de kutt mål som er meldt inn som nasjonalt bestemte bidrag under Paris-avtalen langt fra nok. Ifølge Carbon Action Tracker innebærer de en 13,7 % økning i utslipp i 2030 og 2,4 graders oppvarming i 2100. Glasgow-pakten krever derfor at alle land, herunder Norge, forsterker sine klimamål innen 2022.¹⁹ Etter NIMs syn fordrer en effektiv beskyttelse av retten til et levelig miljø, liv og fysisk integritet for nålevende og fremtidige generasjoner at målet om netto nullutslipp nås snarest mulig. I lys av oppdaterte vitenskapelige innsikter og internasjonal rettsutvikling vil netto nullutslipp antakelig måtte nås i god tid før 2050.

5.2. Plikt til å spesifisere reduksjonsraten årlig frem mot netto null

Et mål om netto nullutslipp vil ikke i seg selv være nok for å nå målet om å begrense oppvarmingen til 1.5°C, idet det ikke sier noe om hvor mye drivhusgasser som kumulativt kan slippes opp i mellomtiden.²⁰ Hvor raskt utslippene reduseres på veien vil derfor avgjøre om beskyttelsen av nåværende og fremtidige generasjoners liv og fysiske integritet blir effektiv.²¹ Utsettelse av utslippskutt fører til et kumulativt etterslep av drivhusgasser, som både påfører en større kuttforpliktelse på yngre generasjoner og forverrer klimarisikoen for tap av liv.²² Ettersom rettighetene etter EMK skal tolkes slik at de blir «practical and effective», ikke teoretiske og illusoriske, tilsier det at staten må spesifisere veien frem til nullutslipp gjennom en realiserbar reduksjonsrate som kan etterprøves og kontrolleres.

Komparativ europeisk rettspraksis trekker i denne retning. Basert på nasjonal lovgivning har irsk høyesterett og det franske Conseil d'État slått ned på planer vedtatt i klimalover

¹⁷ Rajamani m.fl., "National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law", *Climate Policy*, Vol. 21:8 s. 999.

¹⁸ DNV, "Pathway to net zero emissions – Energy Transition Outlook", 2021 s. 5.

¹⁹ Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact (Advance unedited version) avsn. 23, 25, 29.

²⁰ *Neubauer* avsn. 156.

²¹ Se også Maxwell, Lucy and Mead, Sarah and van Berkel, Dennis, "Standards for adjudicating the next generation of Urgenda-style climate cases", *Journal of Human Rights and the Environment* ([forthcoming](#)) p. 27.

²² En operasjonalisering av betydningen valg av reduksjonsbane til netto null finnes i [Carbon Outlook 2021 4C](#), s. 3.

som ikke var tilstrekkelig spesifiserte for å nå egne klimamål.²³ En domstol i Paris i Frankrike har også slått fast at franske myndigheter må reparere skaden ved overskridelser av tidligere kuttmaal ved å kutte raskere i nye utslippsmaal og planer.²⁴ Den tyske forfatningsdomstolen la tilsvarende til grunn at en effektiv beskyttelse krever årlige, konkrete og realistiske karbonbudsjetter som forplikter til en gjennomførbart reduksjonsbane frem til netto null innenfor et Tysklands andel av det globale karbonbudsjettet.²⁵

Norge har kuttet territorielle utslipp med 4,2 prosent mellom 1990–2020, og bommet på flere klimamål. Manglende og utsatte kutt som fører til kumulativt større utslipp, skyver en større kuttbyrde over på yngre og fremtidige generasjoner. Utvalget bør derfor se på hvordan en realistisk og spesifisert reduksjonsbane som forplikter til årlige utslippskutt kan redusere risikoen for at barn og fremtidige generasjoner må leve med sterke menneskerettslige inngrep for å kutte utslipp i et langt farligere klima. Dette vil redusere risikoen for brudd på EMK artikkel 2 og 8, samt andre rettigheter.

5.3. Førre var-prinsippet ved virkemidler for å kutte utslipp

Det miljørettslige førre-var-prinsippet forstås bl.a. «som et krav om at det skal utvises varsomhet og legges inn en sikkerhetsmargin når det gjelder mulige, men usikre skadevirkninger» og at «tvilen skal komme miljøet til gode».²⁶ Førre var-prinsippet, forstått som et grunnleggende miljørettslig krav til aktsomhet, er nedfelt i GrL § 112. Flere domstoler, f.eks. EMD, tolker også menneskerettighetene i lys av førre-var-prinsippet.²⁷ Førre var-prinsippet er relevant for utvalgets arbeid i minst to henseender.

For det første er det relevant for diskusjonen om karbonfangst- og lagring. Selv om slik teknologi kan være nødvendig for å nå 1.5°C målet, har FNs klimapanel lagt til grunn at CCS «at scale is unproven», slik at «reliance on such technology is a major risk in the ability to limit warming to 1.5°C».²⁸ Høyesterett i Nederland la for sin del til grunn i desember 2019 at å basere seg på teknologi som ikke finnes på en tilstrekkelig stor skala ville være å ta «irresponsible risks» som «would run counter to the precautionary principle that must be observed when applying Articles 2 and 8 ECHR.»²⁹ Høyesterett i

²³ *Friends of the Irish Environment v. Ireland* Appeal No: 205/19 (Supreme Court of Ireland) 31.07.2020 avsn. 9.2–9.3, *Grande-Synthe* avsn. 30–34.

²⁴ *Notre Affaire à Tous and Others v. France*, no. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 (Administrative Court of Paris), 03.02.2021 avsn. 13.

²⁵ *Neubauer* avsn. 156.

²⁶ Se bl.a. FNs klimakonvensjon art. 3.3 og naturmangfoldloven § 9. For en diskusjon av prinsippet, se Hans Christian Bugge, *Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Universitetsforlaget, 2021 s. 74, Juridika.

²⁷ *Tătar v. Romania* (67021/01) avsn. 109, 112, *Urgenda* avsn. 7.2.5, *Neubauer* avsn. 229.

²⁸ IPCC, 1.5°C Report, 2018 s. 96.

²⁹ *Urgenda* avsn. 7.2.5. Andre domstoler har også understreket problematiske sider ved karbonfangst og -lagring, se *Neubauer* avsn. 33, 227–229, og *Friends of the Irish Environment* avsn. 3.4.

Irland ga tilsvarende uttrykk for at planer om utslippskutt til netto null må ta utgangspunkt i eksisterende, testede og skalerbare teknologier, slik at reduksjonsraten er etterprøvbart og realistisk i dag. Samlet kan føre var-prinsippet tilsi forsiktighet med å belage seg på ikke-eksisterende, umodne eller vanskelig skalerbare teknologier frem mot 2050. Slike teknologier bør for eksempel neppe tjene som argument for å utvide et nasjonalt karbonbudsjett.

For det andre kan føre var-prinsippet være relevant for bruken av kvoter. Alle land må kutte sine territoriale utslipp ned mot null for å nå målet om netto nullutslipp i 2050. I lys av usikkerhetene forbundet med karbonfangst og -lagring, vil en forsiktighetstilnærming fordre at man planlegger at det i (god tid før) 2050 kun vil være plass til utslipp som fanges opp av naturlige karbonopptak som havet, skogen o.l. Dersom norske utslipp primært kuttes gjennom bruk av kvoter også i årene fremover, risikerer barn og fremtidige generasjoner å bli etterlatt med en svært bratt kuttbyrde for territoriale utslipp i de gjenværende år frem mot 2050, som igjen vil kunne rettferdiggjøre omfattende inngrep i deres menneskerettslige friheter i fremtiden (omtalt over).

5.4. Betydningen av eksporterte utslipp fra norsk olje og gass

Som nevnt i punkt 3.1 og 3.4 ovenfor er eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass omfattet av Grl. § 112 og antakelig også FNs barnekonvensjon, jf. dens artikkel 2 (1). Vi går ikke nærmere inn på implikasjonene av dette her, ut over å peke på at tiltak som i det vesentligste reduserer klimagassutslipp på norsk territorium ved å øke eksporten av utslipp fra territoriet tilsvarende, neppe vil kunne tilfredsstille statens plikter til å avverge farlig oppvarming etter disse rettighetene, gitt at også eksporterte utslipp under statens effektive kontroll er omfattet av dem. Et eksempel er elektrifisering av gassdrevne plattformer på sokkelen, som isolert sett reduserer territoriale utslipp, men like fullt øker eksporten av gass som ellers ville blitt forbrent ved utvinningen i Norge.

6. Avsluttende merknader

Vi ønsker utvalget lykke til med arbeidet, og stiller oss til rådighet ved behov.

Vennlig hilsen
Norges institusjon for menneskerettigheter

Jenny Sandvig
Fagdirektør

Hannah Cecilie Brænden
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.