



Klima- og miljødepartementet
Avgitt digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 23/151
Vår referanse: 2023/41
Dato: 24.02.2023
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-010

Høringsuttalelse – oppdatering av klimalovens klimamål for 2030

1. Innledning

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 som hovedregel ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler innenfor de menneskerettslige rammene.

2. Oppsummering av uttalelsen

Det er i utgangspunktet bra at klimalovens klimamål oppdateres. Samtidig anbefaler NIM at departementet vurderer om klimaloven bør endres ytterligere for å bedre ivareta forpliktelser staten har til å avverge klimaendringer som kan påvirke retten til et miljø som sikrer helsen etter Grunnloven § 112, og retten til liv, privatliv, hjem, eiendom, helse og kulturutøvelse som følger av flere internasjonale menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Det pågår en rettsutvikling internasjonalt hvor ulike domstoler slår ned på uforpliktende utslippskutt, klimalover og tilhørende planer ut fra betraktninger om at de ikke er egnet til å sikre rettslige krav.

Det er på denne bakgrunn en risiko for at Norges begrensede nasjonale utslippskutt, betydelige eksporterte forbrenningsutslipp og mangel på spesifiserte årlige planer frem til nullutslipp kan bryte med slike forpliktelser. For å bufre mot en slik risiko, og styrke den menneskerettslige beskyttelsen, gjentar NIM tidligere anbefalinger om å endre klimaloven *ut over det som foreslås i høringsnotatet*. Vi anbefaler konkret at klimaloven (i) reflekterer at Norge må gjøre sin del for at oppvarmingen begrenses til 1.5°C (ii) forplikter til bindende og spesifiserte årlige karbonbudsjetter som viser veien til netto null (iii) etablerer en uavhengig klimakommisjon.

3. Klimaloven sett i lys av rettsutviklingen om klima og menneskerettigheter

Siden klimaloven ble vedtatt i 2017, har rettsutviklingen om klima og menneskerettigheter gått fort, og en rekke nye europeiske klimalover kommet til. I det

følgende vil det gis en oversikt over denne rettsutviklingen,¹ før vi deretter ser den norske klimaloven i lys av dette.

Oversikt over rettsutviklingen

Stater er menneskerettslig forpliktet til å gjøre det de kan for å avverge trusler de kjenner til, mot individers liv og helse. Klimagassutslipp fører i økende grad til at individer utsettes for ekstremværhendelser som ras, flom og hetebølger som utgjør en alvorlig risiko for menneskers liv, helse og eiendom. Staten vil derfor kunne være forpliktet til å gjøre sin del for å avverge at innbyggerne skades av ekstremværhendelser ved å kutte klimagassutslipp, altså å avstå fra nye prosjekter som fører til store klimagassutslipp og redusere bestående utslipp.

Plikten til å avverge klimaendringer kan følge av flere rettigheter Norge er bundet av, som retten til et miljø som sikrer helsen etter Grunnloven § 112, og retten til liv, privatliv, hjem, eiendom, helse og kulturutøvelse etter internasjonale menneskerettskonvensjoner som Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK).

Når det gjelder *Grunnloven § 112*, gjelder den i utgangspunktet på norsk territorium, men eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass må også kunne trekkes inn ved bruken av bestemmelsen for så vidt gjelder den skade slike utslipp utvilsomt gjør i Norge.² Grl. § 112 gir for det første staten en *negativ plikt* til å avstå fra miljøinngrep i strid med § 112 tredje ledd. Staten vil blant annet ha «plikt til ikke å godkjenne» planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster dersom «omsynet til klima og miljø elles» tilsier det.³ Grl. § 112 gir for det andre staten en *positiv plikt* til å «iverksette tiltak» for å gjennomføre enhver «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 etterleken».

Høyesterett har avklart at *domstolene* kun kan sette til side et *lovvedtak* fra *Stortinget* der «Stortinget grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».⁴ Dette har sammenheng med at det klare utgangspunktet er at «det er opp til styresmaktene kva for tiltak som skal setjast i verk» for å oppfylle grunnlovsplikten, som ofte gjøres gjennom ordinær lovgivning.⁵ Statens myndigheter har på denne måten en selvstendig plikt til å etterleve Grl. § 112 fullt ut, og bør dermed ha et bevisst forhold til hvordan de skal gjøre dette, uavhengig av terskelen for grove pliktbrudd. Våre innspill og anbefalinger vil derfor gjelde pliktene etter Grl. § 112 så langt de rekker.

¹ Mer detaljert informasjon er tilgjengelig bl.a. på NIMs nettsider om klima og miljø.

² HR-2020-2472-P avsnitt 147, 149, 155.

³ HR-2020-2472-P avsnitt 143, 222, 223.

⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 142.

⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 139.

Det foreligger ikke rettspraksis om hvilke føringer Grl. § 112 har for klimaloven. Oppdaterte vitenskapelige kilder viser at oppvarmingen må begrenses til 1,5°C for å avverge de farligste klimaendringene og unngå en høy risiko for å utløse irreversible vippepunkter som kan trigge selvforsterkende oppvarming utenfor menneskelig kontroll.⁶ Etter NIMs syn må Grl. § 112 tolkes i lys av best tilgjengelig vitenskap, som uttrykt ved FNs klimapanel, nettopp fordi vitenskapen og naturens tålegrenser viser hva som må til for å sikre et levelig miljø for etterslekten i praksis. Dette tilsier at Grl. § 112 må tolkes slik at de forplikter stater til å kutte utslipp i den utstrekning som er tilstrekkelig for at de gjør sin del for å begrense oppvarmingen til 1,5°C.⁷

Til sammenlikning har Den føderale forfatningsdomstolen i Tysland tolket den tyske grunnlovens miljøparagraf art. 20a, som har store likhetstrekk med Grl. § 112, slik at den forplikter myndighetene til å avverge farlig oppvarming. Ettersom denne plikten vil kunne rettferdiggjøre omfattende menneskerettslige inngrep når klimakrisen med tiden oppleves enda mer prekær, måtte staten beskytte yngre og fremtidige generasjoner mot fremtidige inngrep allerede nå ved å spesifisere årlige utslippskutt helt frem til nullutslipp, som er nødvendig for å nå fortrinnsvis 1,5°C-målet. Deler av den tyske klimaloven ble kjent grunnlovsstridig fordi den la opp til å bruke opp Tysklands karbonbudsjett innen 2031 og derigjennom påførte yngre og fremtidige generasjoner en uforholdsmessig kuttbyrde på bekostning av deres fremtidige friheter.⁸ To uker etter avgjørelsen forsterket et tverrpolitisk flertall den tyske klimalovens målsetninger og planer – nå kalt «en klimakontrakt mellom generasjoner».⁹ Avgjørelsen har ingen direkte rettslig betydning for tolkningen av § 112, men tjener som et komparativt eksempel.

Den europeiske menneskerettskonvensjon er blitt tolket av en rekke nasjonale domstoler til å forplikte stater til å kutte utslipp for å beskytte grunnleggende rettigheter.¹⁰ Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har selv ikke tatt stilling til dette, men storkammeret skal i mars behandle to historiske klimasaker som reiser spørsmål om staters plikt til utslippskutt for å beskytte retten til liv og privatliv.¹¹ Utfallet av disse sakene kan få stor betydning for norsk klimapolitikk og klimalov.

Rettsutviklingen tyder også på at flere av *FN-konvensjonene* vil kunne forstås slik at de forplikter til utslippskutt, for eksempel FNs barnekonvensjon. FNs barnekomité, som

⁶ IPCC, *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, 2018, s. 264; McKay et al., "Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points," *Science* 377, no. 6611 (2022).

⁷ Se beskrevet nærmere i NIM, [Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster](#), s. 9-11.

⁸ *Neubauer m.fl. mot Tyskland*, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24. mars 2021 avsn. 243 ff.

⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/climate-change-act-2021-1936846>

¹⁰ *Urgenda v. the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands), 20.12.2019; *Neubauer* avsn. 99, 147, 148, *VZW Klimatzaak v. Belgium et al.*, no. 2015/4585/A (First Instance Court of Brussels), 17.6.2021 (anket); *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*, no. 14A 101/2021 (Municipal Court in Prague) 15.6.2022 (anket).

¹¹ Les mer om sakene her: <https://www.nhri.no/2022/ennhri-sender-tredjepartsintervensjoner-til-storkammeret-i-emd-i-tre-historiske-klimasaker/>

overvåker etterlevelsen av barnekonvensjonen, har i en avvisningskjennelse i en klagesak tidligere uttalt at barn er særlig sårbare for klimaendringene, både nå og i form av hvordan klimaendringene kan påvirke dem over deres levetid hvis stater ikke handler umiddelbart.¹² På denne bakgrunn utaler komiteen at staten en forsterket plikt til å gi barn «appropriate legal protection» mot forutsigbar skade fra klimaendringene.¹³ Dette gjelder også for eksporterte forbrenningutslipp fra olje og gass, ettersom staten har effektiv kontroll over slike utslipp og mulighet til å regulere aktiviteten som er årsaken til utslippene.¹⁴ Selv om Norge ikke har ratifisert tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen som gir komiteen kompetanse til å avgjøre individklagesaker overfor Norge, vil uttalelsene etter omstendighetene kunne tillegges en viss vekt etter norsk rett.¹⁵

Til slutt nevner vi at en britisk domstol, Irsk høyesterett og det franske domstoler har også slått ned på planer i klimalover som ikke var tilstrekkelig spesifiserte for å nå statens klimamål med grunnlag i *internrettslige regler*.¹⁶ NIM er også kjent med med at det pågår søksmål som utfordrer klimalover i europeiske land, blant annet i Finland.¹⁷

Det er altså per i dag ingen rettslig avgjørende kilder om hvilke føringer Grl. § 112, EMK, og FN-konvensjoner har for klimaloven. Komparative kilder viser imidlertid at stater må kutte klimagassutslipp for å beskytte grunnleggende rettigheter, og kan bli dømt for menneskerettighetsbrudd dersom de ikke har realistiske og etterprøvbare planer for hvordan de skal å nå egne klimamål innenfor rammen av Parisavtalens temperaturmål, fortrinnsvis 1,5°C. Vårt samlede inntrykk er at rettsutviklingen går i denne retningen.

Den norske klimaloven

Et gjennomgående problem i *norsk klimapolitikk* har vært at langsiktige og uforpliktende mål ikke nås. Norge har kuttet *territorielle* utslipp med 4,7% siden 1990. For *klimalovens* mål for 2030 og 2050, er det spesifisert at klimaloven «skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.» Dermed behøves ikke utslippskuttene å tas territorielt. Samtidig er Norge ikke i rute for å nå egne klimamål, både ifølge sitt eget klimabudsjett og overvåkningsorganet ESA.¹⁸

¹² *Thunberg m.fl. mot Tyskland m.fl.*, UN Doc CRC/C/88/D/107/2019 para 9.13.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid* para 9.9.

¹⁵ Se til sammenlikning HR-2021-1975-S, avsn. 102 (uttalelser i *individklagesaker* fra FNs menneskerettskomité har «betydelig vekt»), se også avsn. 113-119. Så vidt NIM kjenner til, har Høyesterett ikke uttalt seg om vekten av avvisningssaker fra FN-komiteer, eller klagesaker fra komiteer der Norge ikke har sluttet seg til individklageordningen.

¹⁶ *Friends of the Earth v. BEIS*, 18.7.2022 EWHC 1841 paras. 216–221; *Friends of the Irish Environment v. Ireland* (Appeal No: 205/19) 31.7.2020 paras. 9.2, 9.3; *Commune de Grande-Synthe v. France* no. 427301, Le Council d'Etat 1.7.2021 paras. 3–6; *Notre Affaire à Tous and Others v. France*, no. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 (Administrative Court of Paris), 03.02.2021, paras. 30–34.

¹⁷ Se f.eks. <https://sites.uef.fi/cceel/finlands-first-climate-lawsuit-watching-the-forest-sink/>.

¹⁸ Klima- og miljødepartementet, *Regjeringas klimastatus og -plan, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023)*, s. 70 og 91; ESA, *Climate Progress Report 2022*, s. 4.

Det per i dag heller ingen planer eller klimamål for å redusere eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass.

Den norske klimaloven gjør ikke klimamålene rettslig bindende, forplikter ikke til territoriale kutt eller kutt i eksport av forbrenningsutslipp, og mangler håndhevings- og sanksjonsmekanismer. Den har derfor i juridisk teori blitt kalt «tannløs og uten juridisk kraft».¹⁹ Til sammenlikning har flere europeiske land har langt sterkere og mer forpliktende klimalover enn Norge, som pålegger konkrete og rettslig bindende forpliktelser til utslippskutt som er gjenstand for uavhengig kontroll.

Det er i utgangspunktet bra at klimalovens klimamål oppdateres slik at de er i tråd med Norges oppdaterte klimamål for 2030 under Parisavtalen. Samtidig foreslås det ingen materielle endringer i høringsnotatet ut over dette.

I lys av den beskrevne menneskerettslige utviklingen, mener NIM at det er en risiko for at Norges begrensede nasjonale utslippskutt, betydelige eksporterte forbrenningsutslipp og mangel på tilstrekkelige og spesifiserte årlige planer frem til nullutslipp er i strid med grunnleggende rettigheter. Som nevnt har selv mer forpliktende og sterkere klimalover og planer i andre land blitt ansett å være i strid med menneskerettighetene eller andre regler.

For å styrke den menneskerettslige beskyttelsen, vil et første skritt være å revidere klimaloven *ut over det som foreslås i høringsnotatet*. Våre følgende innspill dreier seg om dette. Innspillene baserer seg på våre tidligere anbefalinger til Stortinget i årsmeldinger av 2020 og 2021, samt syn uttrykt i brev og etterfølgende møte med klima- og miljøministeren.²⁰

4. Forslag til styrking av klimaloven

4.1. Klimaloven bør reflektere at Norge må gjøre sin del for å begrense oppvarmingen til 1.5°C

Den norske klimaloven § 4 viser kun generelt til temperaturmålene på 1.5 til godt under 2°C i Parisavtalen. Samtidig er det i dag, fem år etter klimalovens vedtakelse i 2017, vitenskapelig konsensus om at å begrense oppvarming over 1,5°C, og ikke godt under

¹⁹ Johansen i *Klimarett*, Bugge (red), 2021 s. 376.

²⁰ NIMs klimaanbefalinger i årsmeldinger fra 2020 og 2021; NIM, [Forespørsel om møte med ny klima- og miljøminister](#), 27.10.2021. Se også Jenny Sandvig og Hannah Brænden, *Sikrer den norske klimaloven et levelig klima for etterleken?*, 7.1.2022, tilgjengelig her: [https://juristen.no/debatt/2021/12/sikrer-den-norske-klimaloven-et-levelig-klima-etterslekten](https://juristen.no/debatt/2021/12/sikrer-den-norske-klimaloven-et-levelig-klima-etterslekten?). Se også vår tidligere høringsuttalelse om oppdatering av klimaloven i 2021 her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/04/Horingsuttalelse-NIM-Oppdatering-av-klimalovens-klimama%CC%8A-for-2030-og-2050.pdf>

2°C, vil gi betydelig redusere risikoen for skade på mennesker.²¹ Det er videre etablert ved FN klimapanelens seneste rapport at risikoen for å utløse irreversible vippepunkter og skadefølgene av klimaendringene øker dersom global oppvarming midlertidig overstiger («overshoots») 1,5°C, noe selv det beste fall reduksjonsscenarioet SSP1-1.9 estimerer vil skje.²² I sine seneste rapporter fra august 2021 og mars 2022 viser FNs klimapanel at hvert tonn CO₂ som slippes ut øker risikoen for å aktivere irreversible vippepunkter og for en «overshoot».²³ Dette viser at konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren nå er ved en kritisk grense, hvor selv små utslipp vil kunne ha stor effekt på økosystemet. Partene til Parisavtalen, herunder Norge, har på denne bakgrunn understreket betydningen av å avverge oppvarming over 1,5°C i Glasgow-pakten.²⁴

Med grunnlag i temperaturmålene nedfelt i den tyske klimaloven og naturvitenskapelige premisser oppdatert per mars 2021, innfortolket den føderale forfatningsdomstolen i Tyskland 1,5°C til godt under 2°C-målet som konstitusjonelt relevante tålegrenser etter art. 20a i den tyske grunnloven.²⁵ Domstolen tok forbehold om at disse tålegrensene måtte oppdateres i henhold til beste vitenskapelige grunnlag.²⁶

Ettersom internasjonal konsensus er relevant ved tolkningen av EMK, vil denne utviklingen kunne være et relevant argument for å anse 1,5°C som tålegrense for en effektiv beskyttelse av menneskers liv og helse. Bevaring av naturens mangfold og produksjonsevne, jf. GrL. § 112, tilsier uansett at klimaloven *bør* endres for å reflektere at Norge skal gjøre sitt for å begrense oppvarmingen til 1.5°C. En mulig måte å regulere dette på, er å se hen til den danske klimaloven § 1, som bestemmer følgende:

Formålet med denne lov er, at Danmark skal redusere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til niveauet i 1990, og at Danmark opnår at være et klimaneutralt samfund i senest 2050 med Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader celsius for øje.

²¹ IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Full report*, 2021; IPCC, *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, 2018. En av hovedårsakene til dette er at en oppvarming over 1,5°C innebærer en risiko for å aktivere irreversible vippepunkter, se note 6.

²² IPCC, *Climate Change 2022; Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers*, 2022 s. 20 og note 37 (“overshoot pathways exceed 1.5°C global warming and then return to that level, or below, after several decades”) og IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Summary for Policymakers (SPM)*, 2021, p. 14.

²³ IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Summary for Policymakers (SPM)*, 2021, para. B.2.2, C.3.2, table SPM.1 at p. 18, pp. 19–24, 35, 41 og *Full report*, 2021, para. 11.3.5 at p. 11-47; IPCC, *Climate Change 2022; Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers*, 2022 p. 20.

²⁴ Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA) Draft decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact 13.12.2021 (Glasgow-pakten) avsn. 20–22.

²⁵ *Neubauer* avsn. 204 og 207 flg. Andre domstoler har basert seg på klimatiske tålegrenser, bl.a. *Urgenda* avsn. 8.3.4 og *Family Farmers og Greenpeace v. Tyskland*, VG 10 K 412.18. 31.10 2019 og videre henvisninger i NIM, *Klima og menneskerettigheter*, 2020 s. 62–67.

²⁶ *Neubauer* avsn. 211.

Stk. 2. Danmark skal arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader celsius.²⁷

Etter NIMs syn er det videre sentralt at Norges klimalov og klimamål må utformes på en måte som samsvarer med Norges menneskerettslige forpliktelser. Som nevnt over, er Grl. § 112 og FNs barnekonvensjon tolket slik at *eksportert olje og gass som fører til skade i Norge* faller innenfor myndighetenes menneskerettslige ansvar. Dette tilsier at det bør vurderes å inntas klimamål i klimaloven som forplikter til kutt i eksport av forbrenningsutslipp fra olje og gass, noe som foreløpig ikke er foreslått.

Vi nevner for øvrig at noen saker og klimalover dreier seg om *territorielle utslippskutt*. Det har også vært stilt spørsmål ved utstrakt bruk av kvoter for å nå egne klimamål ut fra menneskerettslige argumenter, blant annet fordi dette medfører et større etterslep av kumulative utslipp fra Norge og forskyver en stadig brattere kuttbyrde for å nå nullutslipp innenfor det gjenværende karbonbudsjettet på yngre og fremtidige generasjoner. Når alle land må kutte sine territorielle utslipp ned mot null for å nå det globale målet om netto nullutslipp i 2050, kan det argumenteres for at hensynet til etterslekten, som nevnt i Grl. § 112, ville blitt bedre ivaretatt dersom klimaloven også forpliktet til territorielle utslippskutt. Dette kunne regjeringen for eksempel gjort ved å lovfeste omstillingsmålet regjeringen har nedfelt i Hurdalsplattformen.²⁸

Et tidligere argument mot å gjøre klimamålene rettslig bindende, er ønsket om å ikke rettsliggjøre klimapolitikken. I klimalovens forarbeider er det vist til at loven ikke etablerte «rettigheter eller plikter for private» som kunne «håndheves ved søksmål for domstolene». ²⁹ Samtidig er det også klart, og følger av forarbeidene, at klimaloven ikke kan endre adgangen til rettslig prøving av klimaloven etter andre regelverk, f.eks. Grl. § 112 eller retten til liv og fysisk integritet etter EMK artikkel 2 og 8.

Grundige vurderinger på myndighetsnivå av relevante menneskerettslige forpliktelser som eventuelt fører til en styrking av klimaloven, vil etter NIMs syn ikke innebære noen rettsliggjøring i form av forskyvning av makt til domstoler. Det vil snarere bidra til at disse spørsmålene underlegges demokratiske vurderinger. I praksis ser man at gode menneskerettslige vurderinger nasjonalt gjør at statene ved domstolsprøving gis en videre skjønsmargin etter EMK, og mindre intens prøving etter Grunnloven.³⁰ En mer

²⁷ LOV nr 965 af 26/06/2020 Lov om klima § 1. Loven slår videre fast at «De tiltag, der skal anvendes for at *reducere udledningen af drivhusgasser, skal medføre reelle indenlandske reduktioner*, men samtidig skal det sikres, at danske tiltag ikke blot flytter hele drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser.» (vår utheving)

²⁸ «Regjeringen vil: • Kutte norske utslipp med 55 prosent mot 2030 sammenlignet med 1990, som et delmål på veien mot netto nullutslipp i 2050. Utslippsmålet gjelder hele økonomien, inklusive kvotepliktig sektor.», se [Hurdalsplattformen](#) s. 29.

²⁹ Prop.77L (2016-2017) s. 34-35.

³⁰ Se bl.a. EMD (*Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] (48876/08) avsn. 108) og Høyesterett (Rt-2010-143 avsn. 172).

rettslig forpliktende retning, overordnet regulering av og kontroll med at Norge når sine klimamål, vil heller ikke gå på bekostning av myndighetenes fleksibilitet i valg av virkemidler for å kutte utslipp.

4.2. Klimaloven bør forplikte til bindene og spesifiserte årlige karbonbudsjetter som viser veien til netto null

Utslippsproblemet er kumulativt. Et mål om netto nullutslipp i 2050 og delmål i 2030 er derfor i seg selv ikke nok for å beskytte yngre og fremtidige generasjoner, siden slike mål ikke sier noe om hvor mye som kan slippes ut i mellomtiden. Som nevnt tidligere har or eksempel Den tyske forfatningsdomstolen lagt til grunn at en effektiv beskyttelse krever årlige, konkrete og realistiske karbonbudsjetter som forplikter til en gjennomførbar reduksjonsbane frem til netto null innenfor Tysklands andel av det globale karbonbudsjettet for fortrinnsvis 1.5°C. En britisk domstol, Irsk høyesterett og det franske Conseil d'État har etter internrettslige regler også slått ned på planer i klimalover som ikke var tilstrekkelig spesifiserte for å nå statens egne klimamål. EUs nye klimalov krever likeledes en detaljert vei frem til netto null med bindende delmål, karbonbudsjetter og rettslige handleplikter. «Fit for 55»-pakken er et svar på dette.

Motsetningsvis forplikter den norske klimaloven § 6 kun til en årlig redegjørelse for hvordan Norge kan nå sine klimamål. Etter NIMs syn bør det på bakgrunn av den overnevnte rettsutvikling vurderes å styrke klimaloven slik at den gir plikt til årlige, spesifiserte utslippskutt frem til netto null innenfor et nasjonalt karbonbudsjett utledet fra det globale 1.5°C-budsjettet. Det bør også vurderes om loven bør også gi staten plikt til å ta igjen etterslep der karbonbudsjettene er overskredet. Det kan motvirke at manglende og utsatte kutt skyves langt frem i tid, på bekostning av yngre og fremtidige generasjoner. En domstol i Frankrike har for eksempel etter internrettslige regler slått fast at myndighetene umiddelbart må reparere skaden ved overskridelser av siste års karbonbudsjett ved å kutte raskere i nye utslippsmål og -planer i årene deretter.³¹

Det er vanskelig å se noen nedsider ved at regjeringen og Stortinget forplikter seg til å nå egne klimamål gjennom årlige karbonbudsjetter, med mindre de ønsker å ha fleksibiliteten til å ikke nå egne mål. I lys av den rettslige utviklingen der tilstrekkelige reelle utslippskutt anses som nødvendig for å beskytte grunnleggende rettigheter, er det uansett grunn til å stille spørsmål med om den fleksibiliteten reelt sett er der. Etter vårt syn vil en lovfesting av en plikt til å nå karbonbudsjetter styrke forutberegnelighet for næringslivet og borgerne ved å fjerne tvil om at klimamålene myndighetene har vurdert som nødvendige for å beskytte klimaet, og menneskers liv og helse, skal og må nås.

4.3. Klimaloven bør etablere en uavhengig klimakommisjon

³¹ Notre Affaire à Tous avsn. 13.

Klimaloven slår fast at et av lovens formål er å «fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift» på omstillingen av Norge til et lavutslippssamfunn, jfr. § 1 andre ledd. Det gjennomføres nå ved at regjeringen årlig rapporterer på målene til Stortinget, jfr. §§ 5 og 6. Før vedtakelsen av loven pekte flere på behovet for et uavhengig kontrollorgan som en premissleverandør for en opplyst offentlig debatt og for å sikre kontroll med regjeringens måloppnåelse.³² Departementets syn var da at et teknisk beregningsutvalg for klima under Miljødirektoratet ivaretok dette behovet.

Mangelen på uavhengig kontroll av om staten kutter utslipp i samsvar med klimamålene er imidlertid problematisk gitt den presserende og alvorlige trusselen klimagassutslipp utgjør for menneskers rettigheter.³³ Et effektivt rettighetsvern forutsetter mulighet til uavhengig kontroll, og menneskerettighetene gir borgerne rett til tilstrekkelig miljøinformasjon, jfr. Grl. § 112 andre ledd og forutsetningsvis EMK artikkel 2 og 8 jf. 13. NIM har på denne bakgrunn tidligere *anbefalt* at Stortinget *bør* opprette en uavhengig klimakommisjon i årsmeldingen til Stortinget av 2020.

Erfaringen fra andre land tilsier videre at klimaråd kan være en sentral premissleverandør i klimadebatten og holde kontroll med at klimamålene nås. En studie viser for eksempel en uavhengig klimakommisjon i Storbritannia har styrket klimahandling, fungert som en uavhengig kunnskapsleverandør og -innovatør, og gitt kredibilitet til vanskelige politiske beslutninger.³⁴ En uavhengig norsk klimakommisjon kan dermed også opplyse og gi et faktagrunnlag til en svært viktig debatt, og gi politikerne støtte for å gjennomføre utslippskutt som er nødvendig i dag. Dette reduserer faren for at vi overlater kuttbyrder og begrensinger av friheten og rettighetene til barn og fremtidige generasjoner.

EUs nye klimalov har også følgende invitasjon om uavhengige klimaråd:

In the context of enhancing the role of science in the field of climate policy, each Member State is invited to establish a national climate advisory body, responsible for providing expert scientific advice on climate policy to the relevant national authorities as prescribed by the Member State concerned.³⁵

³² Prop 77. L (2016–2017) s. 10 og 47.

³³ Kontroll fra borgerens og andre vanskeliggjøres også ved at Norge har en rekke ulike klimamål, se oversikt her: <https://energiogklima.no/nyhet/sporsmal-og-svar-om-norges-klimamal/>

³⁴ Finnegan m.fl., “The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change” i *Climate Policy*, Vol. 21 no. 9, 2021, s. 1218.

³⁵ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending regulations (EC) no 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European climate law’) artikkel 3.4.

Loven er ikke vurdert som EØS-relevant fordi Norge er ikke bundet av EUs klimamål. Likevel reflekterer denne invitasjonen EUs syn på behovet for uavhengige ekspertorgan i klimapolitikken. Dette behovet gjør seg også gjeldende for Norges egne klimamål.

Vi stiller oss til disposisjon om departementet har spørsmål om vårt innspill.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele M. Mestad

Direktør

Hannah C. Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.