



Energi- og miljøkomiteen
energi-miljo.postmottak@stortinget.no

Deres referanse:
Vår referanse: 2023/41
Dato: 30.6.2023
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-027

Oppfølging av høring om endring av klimaloven 13.6.2023

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vil takke for høringen om endring av klimaloven 13.6.2023, og for de gode spørsmålene som ble reist underveis. Vi ettersender dette innspillet for å gi mer utfyllende svar på spørsmålene.

Spørsmål om uavhengig kontroll med klimamålene

Representant Bastholm spurte om NIM kunne utdype om mekanismer for uavhengig kontroll på klimaområdet. Generelt sett er det vanlig å ha mekanismer for uavhengig kontroll på områder som berører grunnleggende rettigheter, en rolle som ofte tilfaller domstoler. På klimaområdet blir det da ofte et spørsmål om skillet mellom jus og politikk. Utenlandske domstolars praksis tilsier at menneskerettighetene forplikter myndighetene til å nå visse klimamål, men at det samtidig er opp til politikerne å bestemme hvilke konkrete utslippskutt som skal iverksettes for å nå disse målene.¹

Loggiver kan også sikre kontroll på andre måter. Etter den danske klimaloven skal for eksempel klima-, energi- og forsyningsministeren

give sin vurdering af, om det kan anskueliggøres, at de nationale klimamål [...] nås. Kan det ikke anskueliggøres, at de nationale klimamål nås, skal klima-, energi- og forsyningsministeren i klimaprogrammet tillige fremlægge nye initiativer med reduktionseffekt på kortere sigt og initiativer med reduktionseffekt på længere sigt, som viser vejen mod opfyldelse af de nationale klimamål.²

Det uavhengig danske klimarådet har en sentral rolle i vurdering av om denne handleplikten er oppfylt, ettersom de årlig vurderer «om regeringens klimaindsats anskueliggjør, at klimamålene» nås.³

Spørsmål om organisering av klimaråd

Representantene Elvestuen og Marhaug stilte spørsmål om organiseringen av klimaråd og forholdet til Miljødirektoratets mandat og oppgaver. Miljødirektoratet spiller utvilsomt en sentral og viktig rolle som en faglig uavhengig premissleverandør på klimarådet. Samtidig viser studier om hvordan ulike rådgivende organer på klimaområdet har fungert i land som Danmark og Storbritannia at klimaråds effekt

¹ *Urgenda mot Nederland*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (høyesterett i Nederland), 20.12.2019, avsn. 6.3, 8.2.7; *Neubauer m.fl. mot Tyskland*, BvR 2656/18 (Den føderale forfatningsdomstolen i Tyskland), 24.3.2021 avsn. 207, 229, 249.

² LBK nr 2580 af 13/12/2021 § 7 stk. 3 og 4.

³ LBK nr 2580 af 13/12/2021 § 4 stk. 2.

avhenger av hvordan det organiseres.⁴ Det er over 20 uavhengige klimaråd i verden.⁵ Strukturen og funksjonene til disse rådene varierer, men et fellestrekk er at de har mandat til å overvåke implementering av klimamål og gi evidensbaserte råd til regjeringen om klimatiltak, som kan gi kredibilitet til myndighetens klimahandling. Flere har mandat til å bidra til den offentlige debatten. Andre blir også konsulert ved fastsettelsen av klimamål eller klimabudsjetter.⁶ Effekten anses størst når rådene kommer fra organ som ikke er underlagt politisk styring, og der myndighetene har en rettslig forpliktelse til å reagere på analysene av måloppnåelse som gjøres av rådet. En felles erfaring er at uavhengige klimaråd har en tilleggsverdi ved at de fasiliteter langsiktig, faktabasert og ambisiøs klimahandling, bidrar til transparens og at myndighetene ansvarliggjøres under demokratisk vedtatte klimamål.

Etter NIM syn vil ikke sterkere kontrollmekanismer på klimaområdet utfordre skillet mellom jus og politikk. Det vil fortsatt avgjøres politisk hvordan utslippskutt skal gjennomføres. Samtidig vil borgerne kunne få et styrket vern mot klimaendringer ved at det foretas uavhengig kontroll med at politisk vedtatte mål om utslippskutt oppnås, som også hensyntar etterslekten, i tråd med Grunnloven § 112. I en norsk kontekst vil det måtte vurderes nærmere hvordan et slikt klimaråd i så fall kan tilpasses norsk forvaltningsstruktur, og organiseres slik at det supplerer Miljødirektoratet.

Spørsmål om avveining mellom ulike rettigheter på klimaområdet, og forholdet til karbonbudsjetter

Representant Monsen Merkesdal stilte et spørsmål om dilemmaet knyttet til konflikter mellom ulike menneskerettigheter. Dette er en sentral problemstilling.

Menneskerettighetene må hensyntas når myndighetene iverksetter klimatiltak, som kan føre til at retten til et levelig miljø etter Grunnloven, eller retten til liv og privatliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon, må avveies og harmoniseres mot andre rettigheter, slik Fosen-dommen bærer bud om.⁷ Det er grunn til å tro at dette dilemmaet vil komme mer på spissen i årene som kommer. I hvilken grad avhenger av når og hvordan utslippene kuttes territorielt.

⁴ Evans et al. "Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies", Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris, 12.5.2021; Dudley et al. "ScienceBrief Review: Independent expert advisory bodies facilitate ambitious climate policy responses", March 2021; Averchenkova et al. "The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change" i *Climate Policy Volume 21, 2021 - Issue 9: Special Issue: Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences*, 5.2.2021.

⁵ Mer generell informasjon er tilgjengelig på International Climate Council Network sine hjemmesider her: <https://climatecouncilsnetwork.org/members/>.

⁶ European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050*, 15.6.2023 s. 14; Climate Change Act (UK) artikkel 9.1 a) og artikkel 34.

⁷ HR-2021-1975-S avsn. 131, 143.

Ettersom de fleste utslipp må være fjernet for godt i 2050, vil nettopp det å utsette territorielle kutt skyve ansvaret og byrden med utslippskutt over på barn og etterslekten. Dette kan føre til en mer krevende, brå og dyr omstilling til lavutslippsamfunnet, som øker risikoen for at barn og fremtidige generasjoner må leve med større inngrep i deres rettigheter. Deler av den tyske klimaloven ble kjent i strid med grunnlovens miljøbestemmelse art. 20a, fordi den la opp til å bruke opp Tysklands karbonbudsjett innen 2031 og derigjennom risikerte å påføre yngre og fremtidige generasjoner en uforholdsmessig kuttbyrde på bekostning av deres fremtidige friheter.⁸ Dommen er uten direkte rettslig betydning for tolkningen av Grunnloven § 112, men den samme betraktningen kan også gjøres gjeldende i en norsk kontekst.

NIM har merket seg at adgangen til eller hensiktsmessigheten av karbonbudsjetter for utslipp i kvotepliktig sektor er blitt diskutert. Klimaloven § 6 andre ledd bokstav d) bestemmer at regjeringen skal, basert på et faglig grunnlag, hvert år overfor Stortinget på egnet vis redegjøre for «status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål.» I lovkommentaren til klimaloven nevnes det at

I motsetning til «klimamål», som er en målsetning man skal ha oppnådd i et bestemt år, angir karbonbudsjetter utslippsbegrensninger som typisk gjelder for en bestemt periode. En slik modell inngår for eksempel i den britiske klimaloven, som legger opp til nasjonale karbonbudsjetter i tillegg til klimamål og krever offentlig redegjørelse hvis budsjettene ikke overholdes.⁹

Disse budsjettene gjaldt også da Storbritannia var med i EU. Nasjonale lover i EU-land som Tyskland og Frankrike bygger også på karbonbudsjetter som dekker energi- og industrisektoren.¹⁰ I lovkommentaren til klimaloven heter det videre at

Begrunnelsen for at det ikke ble ansett hensiktsmessig å innføre karbonbudsjetter i den norske klimaloven, var at en innføring av slike nasjonale klimabudsjetter ville komme i tillegg til Norges deltakelse i EUs kvotesystem og en avtale med EU om utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor [...] Et nasjonalt budsjett for kvotepliktig sektor ble ansett å kunne utgjøre et hinder for næringsvirksomhet og næringsutvikling i Norge, uten å medføre ytterligere reduksjon av klimagasser under det europeiske kvotetaket.¹¹

⁸ *Neubauer avsn. 243 ff.*

⁹ Katrine Borch Hauge og Ane Sydnes Egeland, Karnov lovkommentar til Klimaloven § 5 nr. 1, i Lovdata Pro, hentet 19.6.2023.

¹⁰ Federal Climate Change Act (Bundes-Klimaschutzgesetz) Part 2 section 4 (1); Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone Article 4.

¹¹ Katrine Borch Hauge og Ane Sydnes Egeland, Karnov lovkommentar til Klimaloven § 5 nr. 1, i Lovdata Pro, hentet 19.6.2023.

Det kan være grunn til å vurdere om dette fortsatt står seg i lys av utvikling i ettertid. Det er nå flere pågående saker om klimagassutslipp oppe for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). For sin del kom nederlandsk høyesterett i 2019 til at Nederland hadde et menneskerettslig ansvar for å kutte territoriale utslipp med 25 % sammenliknet med 1990-nivå innen 2020. Dommen var basert på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8 om retten til liv og retten til privat- og familieliv og hjem. Domstolen kom til at Nederland hadde et individuelt ansvar for å kutte utslipp, der EU-rett var ikke til hinder for strengere nasjonale mål eller menneskerettslig ansvar.¹² Dommen har ikke rettsvirkninger for Norge, men et av spørsmålene i de pågående klimasakene for EMD er hvilket rettslig og administrativt rammeverk statene må ha for å beskytte individer mot klimaendringer. Eventuelle konklusjoner fra EMD på dette området vil kunne få konsekvenser i en norsk kontekst.

I tillegg er kvotesystemet i EU revidert etter 2017. Enkelte anslag tyder på at de siste reformene i kvotemarkedet innebærer at taket på utslipp antageligvis senkes til null i 2040, som i så fall innebærer at det ikke vil være rom for etterfølgende utslipp fra kvotepliktig sektor.¹³ For å redusere risikoen for en brå omstilling med potensielt omfattende inngrep i for eksempel retten til privatliv, hjem og eiendom, og for å sannsynliggjøre en rettferdig fordeling av den territoriale utslippsbyrden, bør det vurderes om det bør inntas karbonbudsjetter i klimaloven der utslippene så langt som mulig kuttes territorielt frem mot 2030 og 2040. Dette kan også styrke forutsigbarhet for andre om hvor utslippskutt skal skje, uavhengig av og i tillegg til EUs klimareguleringer.

Som forklart i høringen, er NIMs samlede inntrykk at rettslig og faktisk utvikling på klimaområdet siden klimalovens vedtagelse i 2017 tilsier at det bør vurderes nærmere om klimaloven beskytter rettigheter godt nok. Våre innspill er som nevnt ikke basert på at Norge bryter noen rettigheter. De bygger derimot på menneskerettslige risikobetraktninger, og er ment som innspill til måter Norge kan styrke rettighetsvernet på. Det er per i dag opp til komiteen å vurdere om og i så fall hvordan dette er hensiktsmessig.¹⁴

¹² *Urgenda* avsnitt 7.3.1 til 7.3.6.

¹³ Duwe et al. [Can current EU climate policy reliably achieve climate neutrality by 2050? Post-2030 crunch issues for the move to a net zero economy](#), mars 2023, s. 12. Se også Energi og klima, «Kvotemarked: EU og verden», hentet 19.6.2023, Hæge Fjellheim, «Skroting av kvoter gir ny æra for EUs klimapolitikk» i Energi og klima, 5.6.2023.

¹⁴ En mulighet er å se dette i sammenheng med Klimautvalget 2050s konklusjoner, ventet innen 1. november 2023. Miljødirektoratet har også fått i oppdrag å se nærmere på ulike tilnærminger til karbonbudsjett, se Regjeringas klimastatus og -plan, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023), s. 11.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Hannah Brænden
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.