



Klima- og miljødepartementet
Sendt digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 23/5967
Vår referanse: 2021/196
Dato: 25.01.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-005

Høringsuttalelse – NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) skal fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge, blant annet ved rådgivning til norske myndigheter, jf. NIM-loven §§ 1 og 3. Klimaendringene er ifølge FN en av de største truslene mot realisering av menneskerettighetene.¹ Derfor er temaet en sentral prioritet for NIM.²

NOU 2023: 25 fremstår som et godt og grundig arbeid som kommer med en rekke anbefalinger til veivalg for klimapolitikken mot 2050. Det er positivt at utvalget har sørget for å innhente informasjon fra barn og unge gjennom ulike kanaler som rapporten *Klimautvalget ung*. NIM har over tid bedt om at barn og unge i større grad involveres i offentlig utredningsarbeid, og vi mener at utvalget her går foran med et godt eksempel ved å inkludere barn i arbeid som berører dem.

Etter vårt syn kunne utvalget samtidig hatt større fokus på de menneskerettslige rammene for problemstillingene de reiser, særlig Grunnloven § 112. NIM presenterer disse rammene i punkt 2. NIM har deretter i høringssvaret prioritert å gå nærmere inn på forslagene som enten reiser eller har side til sentrale materielle eller prosessuelle menneskerettslige spørsmål, eller hvor NIM kan bidra med supplering.

NIM mener utvalget har flere gode anbefalinger som bør følges opp raskt av myndighetene for å nå målene i klimaloven. Fra vårt perspektiv bør særlig følgende anbefalinger prioriteres for å fremme og beskytte menneskerettighetene:

- Videreutvikle/styrke klimaloven og etablere et uavhengig klimapanel/klimaråd
- Styrke konsekvensutredning og vurderinger av klimaeffektene av forbrenningsutslipp i norsk petroleumsforvaltning
- Vurderer når plikten til å nekte PUD etter Grunnloven § 112 inntre i en strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet, og ikke gi ytterligere PUD-tillatelser inntil en slik strategi og vurdering er ferdigstilt

¹ UN res. A/76/L.75 fortalen avsn. 13.

² NIMs strategi for 2022-2024 er tilgjengelig her: https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/02/NIMs_strategi_2022_2024.pdf

2. Menneskerettslige rammer for arbeidet med utslippskutt

Menneskerettighetene setter rammer for statens handlefrihet på klimaområdet på flere måter.³ Hovedfokuset i denne høringsuttalelsen er utslippskutt.

2.1. Kort om materielle og prosessuelle plikter etter Grunnloven § 112

Grunnlovens miljøparagraf § 112, plassert i menneskerettskapittelet, har flere viktige sider til utvalgets utredning, men har ikke en sentral plass i den. Ettersom bestemmelsen vil være viktig for flere deler av NIMs høringsinnspill, vil vi presentere bestemmelsen kort her. Bestemmelsen har to deler.

For det første, *en materiell del*. Grunnloven § 112 første og tredje ledd bestemmer at

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. [...]

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Høyesterett i plenum tolket denne bestemmelsen i HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet), der avsnitt 138–145 oppsummerer og konklusjonen for den materielle delen av bestemmelsen.⁴ Det vil bære for langt å gå inn i alle detaljene av bestemmelsen her, men kort sagt kom Høyesterett til at bestemmelsen omfattet *klima* og er ikke en prinsipperklæring, men har et *visst rettslig innhold*. Blant annet er bestemmelsen relevant *tolkning* av lover og for skjønnsutøvelse i forvaltningen, er et *direktiv* for Stortinget og myndighetene, og den gir staten *positive og negative plikter*.

Når det kom til *prøvingsintensiteten* vurderte Høyesterett det slik at terskelen for å overprøve *vedtak Stortinget har samtykket til* er svært høy («grovt pliktbrudd»). Det er ikke avklart om og hvilke kvalitetskrav som skal stilles til Stortingsbehandlingen for at den høye terskelen skal slå inn,⁵ ei eller hvor inngående *forvaltningsvedtak* skal prøves. For NIMs syn er det uansett sentralt at uavhengig av hvor terskelen for tilsidesettelse av et vedtak i *domstolene* går, har forvaltningen som del av statens myndigheter plikt til å etterleve Grl. § 112 fullt ut, jf. Grl. § 92. I tråd med NIM-loven gir NIM departementet

³ Se mer om sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter på NIM, *Klima og menneskerettigheter: Syv spørsmål og svar*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2023/klima-og-menneskerettigheter-syv-sporsmal-og-svar/>

⁴ Dommen er kommentert i bl.a. Ole Fauchald, «Klimasøksmålet og Høyesterett – på stedet hvil i 40 år», *Lov og Rett* 2021/3, s. 133-134; Inge Lorange Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett* 2021/3, s. 135–158; Hans Christian Bugge, «Norsk miljølovgivning og dens anvendelse på klima» i *Klimarett, Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Bugge (red), Universitetsforlaget 2021 s. 384 -390; Christina Voigt «The Climate Judgment of the Norwegian Supreme Court: Aligning the Law with Politics», *Journal of Environmental Law*, Vol. 33(3) 2021 s. 697-710.

⁵ Se Vilde Aggvin, *Domstolsprøving i klima- og miljøsaker: Om betydningen av Stortingets involvering*, Stortingets Utredningsseksjon Perspektiv 1/22, s. 50.

råd om statens materielle plikter etter Grl. § 112 så langt de rekker. Vi vil knytte bemerkninger til dette der det er relevant for utvalgets vurderinger.

For det andre har Grl. § 112 andre en *prosessuell del*. Grl. § 112 annet ledd bestemmer 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». Høyesterett prøver etterlevelsen av disse kravende inngående, og har uttalt følgende om bestemmelsen:

Grunnlova § 112 andre ledd inneheld eit sakshandsamingskrav. Vedtaksorganet må syte for at den retten borgarane har etter føresegna, blir oppfylt. Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. *Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane.* Tilsvarande må domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli meir inngående di større konsekvensar eit tiltak har.

Dette har en klar side til demokratiet, ved at staten og borgerne må ha et godt og opplyst kunnskapsgrunnlag for å kunne ta opplyste demokratiske valg og ivareta naturen. Kravene til saksbehandlingen etter Grl. § 112 andre ledd og Århuskonvensjonen er gjennomført i flere ulike lover, som må tolkes i lys av de grunnlovsbestemmelsen.

2.2. EMK og FN-konvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonene beskytter ikke retten til miljø direkte, slik Grunnloven gjør. Men staten har en plikt til å beskytte retten til liv, privatliv, hjem, helse og eiendom mot miljøtrusler etter blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Det pågår en rask rettsutvikling internasjonalt hvor ulike domstoler slår ned på uforpliktende utslippskutt, klimalover og tilhørende planer ut fra betraktninger om at de ikke er tilstrekkelige til å sikre menneskerettslige krav.

EMK er blitt tolket av en rekke nasjonale domstoler til å forplikte stater til å kutte utslipp for å beskytte grunnleggende rettigheter.⁶ Et eksempel er at nederlandsk høyesterett i 2019 kom til at Nederland hadde et menneskerettslig ansvar for å kutte territoriale utslipp med 25 % sammenliknet med 1990-nivå innen 2020 etter EMK artikkel 2 og 8.

⁶ *Urgenda v. the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands), 20.12.2019; *Neubauer et al. mot Tyskland*, BvR 2656/18, 24. januar 2021 avsn. 99, 147, 148, *VZW Klimatzaak v. Belgium et al.*, no 2021/AR/15gs 2022/AR/737 2022/AR/891, (Brussels Court of Appeal), 30.11.2023 (ikke rettskraftig).

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.⁷ Til sammenlikning har Norge kuttet territoriale utslipp med 4,7 % fra 1990 til 2020. Slike nasjonale avgjørelser har ikke rettsvirkninger for Norge. De tilkjenner imidlertid en rettsutvikling og belyser en rettslig risiko norske myndigheter løper ved manglende utslippskutt.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har selv ikke tatt stilling til dette spørsmålet, men storkammeret behandler for tiden tre historiske klimasaker som reiser spørsmål om staters plikt til utslippskutt for å beskytte retten til liv og privatliv, mens andre klimasaker – som klagen over HR-2020-2472-P – er satt på vent.⁸ Utfallet av disse sakene kan få betydning for norsk klimapolitikk og klimalov, ettersom EMD autoritativt avgjør rekkevidden av konvensjonens forpliktelser, som har forrang i norsk rett.

Rettsutviklingen tyder også på at flere av *FN-konvensjonene* vil kunne forstås slik at de forplikter til utslippskutt, for eksempel FNs barnekonvensjon, der FNs barnekomité i 2023 kom med generell kommentar nr. 26 om barns rettigheter og miljø med et spesielt fokus på klimaendringer.⁹ Dette kan bli tydeliggjort gjennom en rådgivende uttalelse fra Den internasjonale domstolen i Haag, som i mars 2023 ble bedt av FNs generalforsamling om å klargjøre staters forpliktelser til å beskytte nåværende og fremtidige generasjoner mot klimaendringer etter blant SP og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).¹⁰

Det er også flere klimasøksmål som utfordrer klimalover eller klimalover med grunnlag i *internrettslige regler*, men dette går vi ikke nærmere inn på her.¹¹

3. Norske utslipp mot 2050 (kapittel 3)

3.1. Usikkerhet og føre-var-prinsippet

Utvalget er tydelig på at viktige valg for omstillingen til et lavutslippssamfunn må treffes under betydelig grad av usikkerhet. Likevel diskuteres det rettslig bindende føre-var-prinsippet i liten grad. Etter NIMs syn er det derfor naturlig og viktig at føre-var-

⁷ *Urgenda* avsnitt 7.3.1 til 7.3.6.

⁸ EMD har laget et faktaark med oversikt over klimasakene som de har til behandling per februar 2023, tilgjengelig her: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng. Det europeiske nettverket av nasjonale institusjoner (ENNHRI) har intervensert i flere av sakene for EMD, se informasjon om dette her: <https://www.nhri.no/2022/ennhri-sender-tredjepartsintervensjoner-til-storkammeret-i-emd-i-tre-historiske-klimasaker/>

⁹ *Sacchi m.fl. mot Tyskland m.fl.*, UN Doc CRC/C/88/D/107/2019 para 9.13. Se mer om dette i punkt 4.3.

¹⁰ ICJ, *Request for advisory opinion transmitted to the Court pursuant to General Assembly resolution 77/276 of 29 March 2023*, tilgjengelig her: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-en.pdf>

¹¹ Se f.eks. *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) 31.7.2021 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.

prinsippet generelt legges til grunn av departementet ved utformingen av og planleggingen for norske utslipp mot 2050. «Kjernen i prinsippet er i at vi ved mangel på sikker viten må la tvilen komme miljøet til gode».¹²

Prinsippet er godt forankret i internasjonal, EU og nasjonal rett. Det er inntatt i ulike varianter i en rekke internasjonale konvensjoner, herunder FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC) artikkel 3 og artikkel 191 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte. Prinsippet anses som så utbredt at det er ansett for å tilsvare sedvanerett,¹³ noe Den internasjonale domstolen i Haag muligens kan bidra til å avklare.

I norsk rett følger prinsippet blant annet av naturmangfoldloven § 9.¹⁴ Ifølge forarbeidene grunnlovsfester tidligere § 110b, nåværende § 112, blant annet miljørettslige prinsipper om «plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade» og «aktsomhetsplikt».¹⁵ En implisitt del av aktsomhetsplikten kan forstås som føre-var-prinsippet.¹⁶

Føre-var-prinsippet bør legge føringer generelt, men har spesielt sider til planlegging for bruk av karbonfangst- og lagring, samt kvotekjøp.

3.2. Karbonfangst- og lagring

Det finnes ulike former for fangst og lagring av CO₂. Utvalget skiller mellom fangst og lagring av fossile utslipp (CCS) som hindrer at det oppstår nye utslipp, men fjerner ikke CO₂ som allerede har blitt sluppet ut på den ene siden, og fjerning av CO₂ fra luften om allerede har blitt sluppet ut gjennom industriell CO₂ fjerning ved biologiske prosesser (bio-CCS) og fangst av CO₂ direkte fra luften (Direct Air Capture, DAC) eller opptak i naturlige systemer som hav og skog.¹⁷

I følge utvalget er «potensialet for både naturlig og industriell CO₂ -fjerning begrenset», og nevner at «teknologier for å fange CO₂ direkte fra omgivelsesluft er under utprøving.» Det internasjonale energibyrådet (IEA) uttalte i 2023 at «Removing carbon from the atmosphere is costly and uncertain. We must do everything possible to stop putting it there in the first place».¹⁸

¹² Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget, 2022 s. 62, Juridika (kopiert 04. januar 2024)

¹³ Sands et al., *Principles of International Environmental Law* (4th edition), s. 239-240, Cambridge, 2018.

¹⁴ En oversikt over prinsippets anvendelse i norsk rettspraksis finnes hos Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentarutgave*, Universitetsforlaget, 2010 s. 99.

¹⁵ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6

¹⁶ Se en diskusjon av dette og hvilke føringer det kan legge i Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2022 s. 156.

¹⁷ NOU 2023: 25 s. 25.

¹⁸ IEA, *Net Zero Roadmap 2023 Update – Executive summary A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*, 2023, p. 17.

Dette har rettslige implikasjoner.¹⁹ Ifølge høyesterett i Nederland i 2019, var det usikkert om det fantes teknologi som kunne fjerne utslipp fra atmosfæren i tilstrekkelig stor skala, og å basere seg på dette ville derfor «run counter to the precautionary principle that must be observed when applying Articles 2 and 8 ECHR and Article 3(3) UNFCCC».²⁰ Tilsvarende uttalte FNs barnekomité i generell kommentar nr. 26 om barns rettigheter og miljø med et spesielt fokus på klimaendringer at «Mitigation measures cannot rely on removing greenhouse gases from the atmosphere in the future through unproven technologies».²¹

En føre-var og menneskerettighetsbasert tilnærming tilsier dermed at utslippskutt frem mot 2050 ikke planlegges å kuttes basert på teknologi for av CO₂ fra atmosfæren som enda ikke finnes eller kan skaleres tidnok i tilstrekkelig stor grad. NIM støtter derfor utvalgets anbefaling om at «utvikling og implementering av teknologi for direkte fangst av CO₂ fra luften ikke ses på som et alternativ til å redusere utslippene gjennom å ta i bruk nullutslippsteknologi og justere atferden til nullutslippsaktivitet.»²²

3.3. Norges klimamål og nasjonale utslippskutt vs. kvotekjøp

Utvalget har en ryddig fremstilling av Norges mange klimamål for ulike år, ulike utslipp og i hvilken grad målene er rettslig bindende.²³ Norsk klimapolitikk og -mål har særlig skilt mellom kvotepliktige og ikke-kvotepliktige utslipp.

Utvalget har også en ryddig gjennomgang av ulike kvotesystem.²⁴ Disse systemene har ulik grad av integritet og etterprøvnbarhet. Kvotekjøp for land gjennom Parisavtalen og kvoter i det frivillige markedet er ikke nevnt i klimaloven, og klimaeffekten av og miljøintegriteten til disse anses for å være svært usikker.²⁵

Når det gjelder klimamålene for 2030 og 2050 som følger av klimaloven, bestemmer § 1 tredje ledd at «Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.» Dette betyr at Norge kan kjøpe kvoter i EUs kvotesystem for å oppnå målene. Andre kvoter er ikke nevnt i lovteksten.

Utvalget uttaler at å basere seg på måloppnåelse for klimalovens mål gjennom kvotekjøp i EUs kvotesystem fremover kan være en risikofylt strategi, blant annet fordi

¹⁹ Se f.eks. Rupert F. Stuart-Smith et al., "Legal limits to the use of CO₂ removal", *Science*, Vol. 382, Issue 6672, 2023 pp. 772–774. <https://doi.org/10.1126/science.adi9332>.

²⁰ *Urgenda v. the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands), 20.12.2019, para. 7.2.5. See also, *Neubauer*, para. 33 and *Friends of the Irish Environment v. Ireland* Appeal No: 205/19 (Supreme Court of Ireland) 31.07.2021 para 3.4.

²¹ CRC/C/GC/26 para 98 e).

²² NOU 2023: 25 s. 78.

²³ NOU 2023: 25 s. 39.

²⁴ NOU 2023: 25 s. 42-43, boks 3.2.

²⁵ NOU 2023: 25 s. 66-67.

det ikke er gitt at det vil være tilstrekkelige kvoter igjen for Norge å kjøpe, og at vissheten om dette kan komme sent.²⁶ Selv om utvalget mener kvotekjøp kan ha fordeler på kort sikt, uttaler de at i et 2050-perspektiv kan Norge ikke legge til grunn kvotekjøp for å nå målene. Dette har sammenheng mellom at verden gjennom Parisavtalen har blitt enige om at man skal få til en balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser frem mot andre halvdel av århundret. På denne bakgrunnen uttaler utvalget:

Utvalget mener at det er behov for klare mål for hvordan den norske utslippsutviklingen skal være frem mot 2050. Dette innebærer å kommunisere tydelig at utslippene i Norge skal reduseres. *Utvalget mener at ulike strategier som utsetter utslippsreduksjoner i Norge, i form av for eksempel kjøp av utslippsreduksjoner eller usikre nye teknologier, innebærer betydelig risiko både for at Norge ikke blir et lavutslippssamfunn, men også for enda verre konsekvenser av klimaendringene.*

Utvalget anbefaler derfor at: Norges klimamål for 2050 *presiseres til å være å redusere utslippene fra norsk territorium med 90–95 prosent sammenlignet med 1990, til mellom 2,5 og 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, uten at utslipp og opptak fra sektoren for skog- og arealbruk er regnet inn. Norge skal ikke bruke kvoter for å nå målet.* Dette innebærer et tydeligere og noe mer ambisiøst mål, og klimaloven bør oppdateres for å reflektere dette.²⁷

Denne anbefalingen samsvarer for det første med føre-var prinsippet, fordi usikkerheten knyttet til kvoter kommer miljøet til gode ved at myndighetene bør basere seg på utslippsreduksjoner nasjonalt for å nå målet om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050.

For det andre er anbefalingen i tråd med en menneskerettighetsbasert tilnærming (se punkt 2 og punkt 4.4.). En strategi som utsetter alle utslippskutt i Norge, kan gi en sen og brå omstilling i Norge når man nærmer seg 2050. Etersom de fleste utslipp må være fjernet for godt i 2050, vil 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 lavutslippssamfunnet, 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

²⁶ NOU 2023: 25 s. 65-68.

²⁷ NOU 2023: 25 s. 71-72. Vår utheving.

fremtidige friheter.²⁸ Dommen er uten direkte rettslig betydning for tolkningen av Grunnloven § 112, men den samme betraktningen kan også gjøres gjeldende i en norsk kontekst (se mer om etterslekten i punkt 4.4).

NIM støtter derfor utvalgets anbefaling om å presisere i klimaloven at utslippene skal reduseres fra norsk territorium, slik at man ikke bruker kvoter for å nå målet (se også punkt 10.1).

4. Usikkerhet og rettferdighet i omstillingen (kapittel 4)

4.1. Generelt om rettferdighet i omstillingen

NIM støtter utvalgets tilnærming om at omstillingen til lavutslippssamfunnet må gjøres mest mulig rettferdig, både fordi et rettferdig samfunn er et mål i seg selv, og fordi det vil gjøre omstillingen lettere. NIM mener det er bra begrepet klimarettferdighet defineres og diskuteres som rettferdighet internasjonalt, på samfunnsnivå, mellom generasjoner, samt fordelingsrettferdighet, prosessuell rettferdighet og anerkjennelse.²⁹ NIM støtter også anbefalingen om at klimapolitikken må utformes på en helhetlig måte, at omstillingen må gjøres mest mulig rettferdig, og at det må legges til rette for bred medvirkning i utforming og gjennomføring av politikken.

Samtidig anbefaler NIM at departementets videre arbeid med dette tar utgangspunkt i menneskerettslige forpliktelser, som nettopp danner en ramme for spørsmålet om klimarettferdighet. En menneskerettighetsbasert tilnærming til den grønne omstillingen vil generelt sett kunne bidra til å få aksept for inngripende tiltak, og bidra til prosessuell rettferdighet, involvering av ulike grupper som har særskilt menneskerettslig beskyttelse samt rettferdighet mellom generasjoner. Utvalgets diskusjoner om rettferdighet kunne og burde tilnærmet seg tematikken mer juridisk, med fokus på allerede eksisterende rettigheter og plikter myndighetene har på dette området. Vi ser her nærmere på rettighetene til noen særlig utsatte grupper som utvalget også nevner.

4.2. Vernet av samisk kultur etter SP artikkel 27

Artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) har gjennom praksis blitt den viktigste internasjonale bestemmelsen om minoritetens og urfolks vern mot inngrep og om deres rettigheter til å sikre og videreutvikle sin kultur. I tillegg denne konvensjonen er ILO-konvensjonen 169, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs erklæring om urfolks rettigheter viktige internasjonale instrumenter som har betydning for samiske rettigheter. Staten er også forpliktet gjennom Grunnloven § 108 å verne det samiske folk sitt språk, kultur og samfunnsliv. Disse rettskildene blir tolket og utviklet av

²⁸ *Neubauer* avsn. 243 ff. Offisiell engelsk oversettelse fra domstolen tilgjengelig her:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html

²⁹ NOU 2023: 25 s. boks 4.1 på s. 84.

Høyesterett og av de internasjonale håndhevingsorganer, særlig menneskerettighetskomiteen.

I Fosen-dommen vurderer Høyesterett spørsmål urfolks vern mot naturinngrep i deres tradisjonelle reinbeiteområder, og konkluderer med at vindkraftutbyggingen representerte et menneskerettighetsbrudd.³⁰ Denne tematikken ble viet sentral plass i NIMs rapport av fra 2021 *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder*.³¹ De samiske rettighetene som er forankret i internasjonale og nasjonale kilder vil typisk aktualiseres når myndighetene ønsker å gjøre tiltak i samiske områder. Dette kan gjelde nye veier, jernbaner, militære øvelsesfelt, hyttefelt, vannkraftsdammer, gruver og vindkraft mv. Kort sagt vil spørsmålet om terskelen for brudd på SP artikkel 27 anses nådd, bero på en samlet vurdering av inngrepets negative virkninger på kulturutøvelsen, sett sammen med momenter som effektiv deltakelse (konsultasjon), kumulative virkninger og avbøtende tiltak.³²

I NIMs ferske rapport viser NIM hvordan den samiske kulturen er særlig sårbar for klimaendringene, men også hvordan klimatiltak må respektere SP artikkel 27.³³ Noen av NIMs anbefalinger i rapporten *Kanarifugl i kullgruven* har sider til utvalgets utredning, og de kommenterer vi kort her. Rapporten inneholder anbefalinger som søker å bidra til å tilrettelegge for utslippskutt og som ivaretar menneskerettighetene. Anbefalingene er blant annet basert på vurderingskriteriene etter SP artikkel 27.

For det første: Myndighetene bør iverksette tiltak for å beskytte det samiske folkets rettigheter i det grønne skiftet. Myndighetene må særlig opprettholde og beskytte retten til kultur etter SP artikkel 27. Denne retten må beskyttes med tanke på de kumulative virkningene av tidligere, nåværende og potensielle fremtidige inngrep.³⁴ Derfor bør myndighetene vurdere å gjennomføre en uavhengig evaluering av deres håndtering av Fosen-saken for å forhindre lignende brudd på menneskerettighetene i fremtiden.³⁵ For å unngå prosjekter som alene eller kumulativt kan ha en vesentlig negativ innvirkning på samiske folkets menneskerettigheter, kan myndighetene også vurdere å vedta en omfattende nasjonal plan for utvikling av vindkraft på land. Den foreslåtte nasjonale rammen for vindkraftutvikling fra Norges vassdrags- og energidirektorat fra 2019 kan tjene som grunnlag for denne initiativet.³⁶

³⁰ HR-2021-1975-S.

³¹ NIMs rapport *Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder* er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2022/menneskerettslig-vern-mot-inngrep-i-samiske-bruksomrader/>.

³² HR-2021-1975-S avsnitt 119, 120, 146.

³³ NIM, *Canary in the Coal Mine: Sámi rights and Climate Change in Norway*. Rapporten lanseres februar 2023.

³⁴ HR-2021-1975-S avsnitt 119.

³⁵ Se mer om dette i NIM, brev til statsministerens kontor om *Fosen-saken - mulig nytt menneskerettsbrudd og behov for evaluering*, 2.10.2023, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/10/Brev-SMK-2.-okt-2023.pdf>

³⁶ NVE, *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft*, NR 12-2019.

For det andre: Statlige myndigheter bør sørge for at Sametinget og berørte samiske samfunn blir konsultert på klimatiltak som direkte kan berøre samiske interesser. Slike tiltak kan utløse myndighetenes konsultasjonsplikt etter SP artikkel 27 og sameloven §§ 4-1 og 4-2. Det følger av forarbeidene til konsultasjonsbestemmelse i sameloven at det er nødvendig at konsultasjonene skjer tilstrekkelig tidlig for at konsultasjonspliktene etter folkeretten er ivaretatt, og at betraktninger om et av formålene bak konsultasjoner – å kartlegge hvilke virkninger inngrepet vil kunne få for urfolket – tilsier at terskelen for å konsultere «ikke er særlig høy», ettersom konsultasjonene vil «være et godt verktøy for å avdekke hvordan et tiltak berører samiske rettigheter».³⁷ Statlige myndigheter bør også bevilge tilstrekkelige ressurser og iverksette kapasitetsbyggende tiltak for å legge til rette for effektiv deltakelse av samiske interessenter. På denne bakgrunnen støtter NIM anbefalingen om at den «den samiske befolkningen involveres bedre i offentlige beslutninger om klimapolitikk.»³⁸

NIM støtter også utvalgets uttalelse om at det er «behov for en vurdering av praksisen med forhåndstiltredelse hjemlet i oreigningsloven»³⁹ Dette har NIM også anbefalt i vår årsmelding til Stortinget fra 2021.⁴⁰

4.3. Barns rettigheter og klimaendringene etter FNs barnekonvensjon

Barn har de samme rettighetene som voksne, men har også egne rettigheter etter blant annet Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon.

FNs barnekomité overvåker staters etterlevelse av FNs barnekonvensjon. Komiteen mener omfanget og styrken av klimakrisen, kollaps av det biologiske mangfoldet og omfattende forurensning (den såkalte «tredobbelte planetariske krisen») er en akutt og systemisk trussel mot barns rettigheter globalt. Derfor utga komiteen høsten 2023 en generell kommentar nr. 26 om barns rettigheter, miljø og klima.⁴¹ Formålet med kommentaren er tredelt: (i) å understreke det umiddelbare behovet for å adressere de alvorlige effektene ødeleggelse av miljøet og klimaendringer har for barns rettigheter (ii) å sikre en helhetlig forståelse av barns rettigheter i miljøsammenheng (iii) å klargjøre statenes forpliktelser etter barnekonvensjonen til å beskytte mot miljøskade og

³⁷ Innst. 620 L (2020-2021) Sameloven mv, lovendr, s. 9 og Prop.86 L (2020-2021) Endringer i sameloven, s. 71.

³⁸ NOU 2023: 25 s. 91.

³⁹ NOU 2023: 25 s. 91.

⁴⁰ https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/02/NIM_A%CC%8Arsmelding_2021_web.pdf

⁴¹ FNs barnekomité, *General Comment no. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change* (CRC/C/GC/26) 22.8.2023. Diskutert i artikkelen fra NIM, *FNs barnekomité med ny generell kommentar om barns rettigheter, miljø og klima*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2023/fns-barnekomite-med-ny-generell-kommentar-om-barns-rettigheter-miljo-og-klima/>.

klimaendringer. Disse uttalelsene er relevante for myndighetene i utredningsarbeidet. Hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, må vurderes konkret.⁴²

Utvalget nevner at medvirkning er viktig, og at barn og unge må involveres i beslutningsprosessene. Slik NIM ser det, er det viktig å løfte at dette ikke er valgfritt, men en rettslig bindende forpliktelse staten har påtatt seg og må følge.⁴³ Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, og barn har rett til å bli hørt i alle saker som vedrører dem, jfr. i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12.⁴⁴ Hvordan disse rettighetene etter FNs barnekonvensjon skal forstås på klimaområdet, drøftes grundig av FNs barnekomité i generell kommentar nr. 26.

Når det gjelder statens plikt til å vurdere barnets beste etter artikkel 3 «ved alle handlinger som berører barn», uttaler komiteen bl.a. at

«All proposed environment-related legislation, policies, projects, regulations, budgets and decisions, and those already in force, *require vigorous children's rights impact assessments*, in accordance with article 3 (1) of the Convention. States should require the assessment, both before and after implementation, of the possible direct and indirect impact on the environment and climate, including the transboundary, cumulative, and both production and consumption effects, on the enjoyment of children's rights.

Whether child rights impact assessments are included within the framework of an environmental or integrated impact assessment, or carried out as a standalone assessment, they should incorporate a special regard for the differential impact of environmental decisions on children, in particular young children and other groups of children most at risk, as measured against all relevant rights under the Convention, including short-, medium- and long-term,

⁴² Det beror i følge Høyesterett «blant annet på hvor godt [uttalelsen] er forankret i konvensjonsteksten», og «om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som en tilrådning om optimal praksis på konvensjonens område», jfr. HR-2018-2096-A, avsn. 14.

⁴³ Hvordan plikten operasjonaliseres i konkrete enkeltvedtak, går vi ikke nærmere inn på her. Men det kan nevnes at Oslo tingrett mente at «ut fra gjeldede rettskilder» var det ikke «grunnlag for at det er en konkret rettslig plikt til å høre barn, eller å utrede og vurdere hensynet til barns beste, i forbindelse med hvert enkelt vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. Dersom det skal etableres en slik rettslig plikt, må denne avklaringen etter rettens syn tas av lovgiver eller høyere rettsinstanser», se *Greenpeace mot Norge* 23-099330TVI-TOSL/05 (Oslo tingrett) 18 januar 2024 s. 94–99 (ikke rettskraftig). Imidlertid baserer ikke dommen seg på alle dagjeldende rettskilder fordi den nevner ikke Generell kommentar nr. 26. Dommen er heller ikke rettskraftig, og utfallet av en eventuell anke til høyere rettsinstanser bør derfor hensyntas. Men uansett gjelder denne uttalelsen bare for vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet, slik at begrunnelsen og konklusjonen ikke nødvendigvis kan overføres til andre vedtak.

⁴⁴ Grunnloven § 104 første ledd annet punktum har en noe snevrere rekkevidde enn etter barnekonvensjonen art. 12 nr. 1. I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen, som har ordlyden «spørsmål som gjelder dem selv», begrunnes ordlyden med at det skal tydeliggjøres at «barn ikke har rett til å bli hørt eller har rett til medbestemmelse i saker hvor de kan være berørt, men som primært omhandler andre personer», samt at rettigheten heller ikke er ment som en kollektiv rettighet der barn har rett til å bli hørt som gruppe, jf. Dok. 16 (2011–2012) s. 191. Se også de ulike meningene om dette fra flertall og mindretall i komitéinnstillingen til forslaget, Innst. 186 S (2013–2014) s. 29 flg.

combined and irreversible impacts, interactive and cumulative impacts and impacts in the different stages of childhood. For example, States that have substantial fossil fuel industries should assess the social and economic impact on children of their related decisions.»⁴⁵

FNs barnekomité uttaler bl.a. følgende om barnets rett til å bli hørt etter artikkel 12:

«Children identify environmental issues as being highly important to their lives. Children's voices are a powerful global force for environmental protection, and their views add relevant perspectives and experience with respect to decision-making on environmental matters at all levels. [...]

States *must ensure* that age-appropriate, safe and accessible mechanisms are in place for children's views to be heard regularly and at all stages of environmental decision-making processes for legislation, policies, regulations, projects and activities that may affect them, at the local, national and international levels. For free, active, meaningful and effective participation, children should be provided with environmental and human rights education, age-appropriate and accessible information, adequate time and resources and a supportive and enabling environment.»⁴⁶

NIM mener også departementet bør se hen til barnekomiteens uttalelser mer generelt under andre rettigheter, som retten til liv. Komiteen diskuterer inngående statenes forpliktelser til å beskytte barn mot klimaendringene, ved utslippskutt, tilpasning og tap og skade.⁴⁷ Av betydning særlig betydning for Norge er det at komiteen anerkjenner at barn har rett til et rent, sunt og bærekraftig miljø. Denne rettigheten er implisitt i FNs barnekonvensjon, og direkte forbundet med blant annet retten til liv og helse. FNs barnekomité uttaler at mot realiseringen av denne retten, burde statene umiddelbart bl.a.

«Equitably phase out the use of coal, oil and natural gas, ensure a fair and just transition of energy sources and invest in renewable energy, energy storage and energy efficiency to address the climate crisis.»⁴⁸

Barnekomiteen tar også særskilt opp at urfolksbarn er uforholdsmessig hardt rammet av tap av biologisk mangfold, forurensing og klimaendringer, som har en rettslig betydning etter barnekonvensjonen artikkel 30. Stater bør derfor vurdere hvilke konsekvenser miljøskade har for urfolksbarn, og må iverksette tiltak for å involvere urfolksbarn og

⁴⁵ CRC/C/GC/26 avsnitt 75-77 (vår utheving). Se også avsnitt 16-19.

⁴⁶ CRC/C/GC/26 avsnitt 26-28 (vår utheving).

⁴⁷ Se CRC/C/GC/26 del V.

⁴⁸ CRC/C/GC/26 avsnitt 65 d).

deres familier på en meningsfull måte når de skal adressere miljøskade, inkludert skade som skapes av klimaendringene.

4.4. Plikter overfor fremtidige generasjoner etter Grunnloven § 112

Utvalget nevner, men diskuterer ikke nærmere, solidaritet mellom generasjoner i kapittel 5. Tidligere uttaler utvalget «vi som lever nå har en etisk forpliktelse til å bidra til globale klimamål overfor fremtidige generasjoner.» NIM mener det er viktig å løfte at denne forpliktelsen ikke bare er *etisk*, men *juridisk* forpliktelse, staten har påtatt seg.

Grunnlovsgiver § 112 første ledd andre setning bestemmer at «Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten». Høyesterett avklarte ikke hva ordlyden om «etterslekten» etter Grunnloven § 112 rent faktisk betyr i Klimasøksmålet fra 2020 (HR-2020-2472P). Hvorfor Høyesterett ikke gjorde det, kan ha sammenheng med at det var stor usikkerhet om hvilke klimagassutslipp de 10 utvinningsløyvene til petroleum som ble klaget inn i klimasøksmålet til syvende og sist ville medføre, og at domstolene vanskelig kunne stille spesifikke krav til myndighetene med grunnlag i Grunnloven § 112 ved prøving av enkeltvedtak.⁴⁹ Eventuelle søksmål som dreier seg om myndighetenes unnlater av å ikke kutte Norges samlede utslipp i tråd med egne klimamål eller Parisavtalen, og ikke enkeltvedtak Stortinget positivt har samtykket til, kan med andre ord stille seg annerledes også etter Grunnloven § 112 første ledd jfr. tredje ledd. Som nevnt gjenstår det også andre uavklarte spørsmål, som avgjort hvor inngående *forvaltningsvedtak* som Stortinget ikke har involvert i skal prøves.⁵⁰ Siste ord kan dermed ikke anses som sagt om etterslektens rettsvern etter Grunnloven § 112.⁵¹

Uten at det har direkte rettslig betydning for tolkningen av Grunnloven § 112, kan det nevnes at tyske og franske konstitusjonsdomstoler har gitt etterslekten et sterkere rettsvern etter liknende grunnlovsbestemmelser om miljøet som også skal verne fremtidige generasjoner.

I den nevnte saken *Neubauer mot Tyskland* fra 2021 uttalte den tyske konstitusjonsdomstolen at grunnlovsbestemmelsen artikkel 20a pålegger myndighetene en spesiell aktsomhetsplikt til å treffe adekvate og tilstrekkelige tiltak for å ivareta sine forpliktelser på klimaområdet overfor fremtidige generasjoner.

I 2023 uttalte også den franske konstitusjonsdomstolen at etter det franske miljø charterets fortalet og artikkel 1 hadde lovgiver følgende plikt:

«[W]hen adopting measures likely to have a *serious and lasting effect* on a balanced environment that shows due respect for health, the legislator must

⁴⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 162, 173.

⁵⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 145.

⁵¹ Se Brænden, *Hva med etterslektens rettsvern i Norge?*, debattartikkel til publisering i 2024.

ensure that the *choices made to meet current needs do not compromise the ability of future generations and other peoples to meet their own needs, while preserving their freedom of choice* in this respect.»⁵²

I påvente av en rettslig avklaring om etterslektens vern, tilsier ordlyden i GrL. § 112, lest i lys av uttalelsen i forarbeidene om at bestemmelsen bygger inn «prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner» i Grunnloven,⁵³ at langsiktige perspektiver som hensyntar etterslekten bør tillegges vekt i departementets oppfølging av utredningen.

4.5. Særlig om medvirkning, rett til miljøinformasjon og effektive rettsmidler

Som nevnt i punkt 2.1, har borgerne rett til miljøinformasjon etter GrL. § 112 andre ledd, som motsvarer statens plikt til å utrede miljøkonsekvenser av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Dette er viktig for et opplyst demokrati og sannhetsøken.

GrL. § 112 andre ledd har også viktige sider til bl.a. miljøinformasjonsloven og Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen). Utvalget nevner at miljøinformasjonsloven, og uttaler reell mulighet til medvirkning er svært viktig for å nå klimamålene.⁵⁴

NIM vil i tillegg nevne at Århuskonvensjonen også verner borgernes rett til overprøving av tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø. Dette pålegger blant annet Norge å sikre «tilfredsstillende og effektive» rettsmidler, «herunder midlertidige forføyninger når dette kan være påkrevet, som skal være rettferdige, komme til rett tid og ikke være uoverkommelig dyre».⁵⁵ Det er problematisert om kostnadene ved å ta miljøsaker til domstolene er uoverkommelig dyre i Norge.⁵⁶ Dette er det etter NIMs syn grunn til å undersøke nærmere og eventuelt treffe relevante tiltak for å bøte på dette, slik at Norge oppfyller Århuskonvensjonens krav.

⁵² Décision n° 2023-1066 QPC 27. oktober 2023 avsnitt 6 (vår utheving). Offisiell engelsk oversettelse av avsnittet fra domstolen tilgjengelig på s. 2 her: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2023-10/en20231066qpc_cp.pdf. Dommen er bl.a. kommentert av Charité, *En passant par la Lorraine*, Le Blog Droit Administratif, 24. november 2023, tilgjengelig her: <https://blogdroitadministratif.net/2023/11/24/en-passant-par-la-lorraine/>.

⁵³ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6.

⁵⁴ NOU 2023: 25 s. 339.

⁵⁵ Århuskonvensjonen artikkel 9.

⁵⁶ Se bl.a. Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling, *Ikke uoverkommelig dyrt?*, 18.10.2020, tilgjengelig her: https://issuu.com/deninternasjonalejuristkommisjon-norge/docs/ici-rapport_print. Relevant rettspraksis er bl.a. C-260/11, avsnitt 39-40, 46, gjengitt i LF-2021-101193. Se også C-252/22 ECLI:EU:C:2024:13 fra 11. januar 2024.

5. Energisystemet (kapittel 5)

Utvalget skriver at manglende prioriteringer vil forsinke omstillingen, og kostnadseffektive alternativer for kraftutbygging kan utfordre urfolksrettigheter.

Utvalget anbefaler derfor å:

- «skape bedre rammer for involveringen av urfolk i konsesjons- og utbyggingsprosesser og utrede hvordan en kan sikre at prosessuelle regler ivaretar urbefolkningens rettigheter samtidig som hensynet til klimamålene og forsyningsikkerheten sikres.»
- «sikre uavhengighet mellom utreder og utbygger i konsekvensutredningene. Kartlegging av sosiale og kulturelle forhold og naturtilstand bør vurderes tidlig i konsesjonsprosessene.»
- «utrede om det er hensiktsmessig med tydeligere prioritering av tilgang til kapasitet i kraftnettet etter samfunnsnytte og bidrag til omstilling til lavutslippssamfunnet.»

NIM viser til omtalen om samiske rettigheter i punkt 4.2, og støtter på denne bakgrunn disse anbefalingene. I denne sammenheng gjentar vi at Høyesteretts vurderinger i Fosen-saken viser at vurderingen av om et inngrep krenker urfolks kultur etter SP artikkel 27 må ses i sammenheng med effekten av andre tiltak, både tidligere og planlagte, der det er «[d]en samlede effekten av tiltakene er avgjørende for om det foreligger krenkelse».⁵⁷ Saken viser også at en utbygger vanskelig vil kunne argumentere for at inngrepet var nødvendig av hensynet til det grønne skiftet og økt fornybar produksjon dersom utbygger velger bort et alternativt tilgjengelig område for vindkraftutbygging som var mindre inngripende for samisk kultur av økonomiske grunner.⁵⁸

6. Arealer og natur (kapittel 6)

Som utvalget skriver, skal verden håndtere to store, sammenkoblede kriser samtidig: klimaendringer og tap av natur. Utvalget mener at arealpolitikken i Norge både for arealer til lands, i kystsonen og til havs, ikke er tilpasset en omstilling til et lavutslippssamfunn og målene i naturavtalen. Dette gjelder både kunnskapsgrunnlaget, styringssystemet og gjeldende politikk. Arealbruk har sterke innslag av stivhengighet og irreversibilitet, og å ta tak i disse utfordringene er helt sentralt for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn samtidig som man stanser tap av natur.

Utvalget anbefaler derfor bl.a. at

⁵⁷ HR-2021-1975-S avsnitt 119.

⁵⁸ HR-2021-1975-S avsnitt 143.

- nasjonale myndigheter innfører et system for å følge arealbruksendringer i kommunene over tid, og vurdere hvorvidt kommunenes arealpolitikk er i tråd med nasjonale mål for klima-, natur- og arealpolitikken. Naturregnskap og arealregnskap kan være nyttige verktøy for dette.
- nasjonale myndigheter setter klare rammer for kommunenes ansvar i arealpolitikken slik at nasjonale mål for klima og natur blir nådd

Etter NIMs syn vil anbefalingene bidra til å bedre realisere borgernes rett til miljøinformasjon etter Grunnloven § 112 andre ledd, og vi støtter derfor disse.

Det følger av forarbeidene til Grl. § 110b at bestemmelsen var ment å grunnlovsfeste gjeldende miljørettslige prinsipper som «anerkjent i» og til dels allerede var «nedfelt i norsk rett».⁵⁹ Prinsippet om samlet belastning er nedfelt i lov. Forurl. § 6 (2) definerer forurensning som «noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i» første ledd «er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.» Nml. § 10 bestemmer at en påvirkning av et økosystem skal «vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».⁶⁰ Høyesterett bekrefter i HR-2020-2472-P (avsnitt 148) at «prinsippet om at det skal skje ei samla vurdering» som uttrykt i disse bestemmelsene, er relevant ved tolkningen av Grl. § 112.⁶¹ Prinsippet om samlet belastning tar sikte på å motvirke en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset, men der små inngrep over tid kan føre til at den samlede belastningen på økosystemet blir så stor at det kollapser.⁶²

Selv om grunnlovsbestemmelsen er gjennomført i andre lover, har den selvstendig betydning som et overordnet krav om at myndighetene helhetlig sikrer naturen, også for de som kommer etter oss. Et minstekrav for å lykkes med dette, er en oversikt over hvordan naturen rammes av stadige enkeltinngrep som isolert kan være forståelige, men som samlet bygger ned det vernet naturen har, bit for bit. Motsetningsvis kan fraværet av en helhetsoversikt over naturinngrep vanskeliggjøre plikten myndighetene har til å sikre borgernes rett til kunnskap om virkningen av planlagte og iverksatte inngrep i naturen.⁶³

⁵⁹ Innst. nr. 162 (1991-1992) s. 6.

⁶⁰ § 10 gjelder så langt den passer for kontinentalsokkelen, jf. nml. § 2 (3).

⁶¹ Høyesterett understreket samtidig at domstolene ved prøving av «eit enkeltstående inngrep [ikkje] kan ta eit generaloppgjer med heile miljø-, klima- eller petroleumspolitikken». Presiseringen gjelder imidlertid rekkevidden av domstolskontrollen med enkeltvedtak, og ikke rekkevidden av forvaltningens plikter til å vurdere miljøpåvirkning i samsvar med prinsippet om samlet belastning etter Grl. § 112.

⁶² Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) s. 105.

⁶³ Se en nærmere diskusjon om behovet for en helhetlig oversikt over effekten av statlige inngrep i NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, oktober 2023, kapittel 10.

7. Innovasjon, omstilling og næringsstruktur (kapittel 10)

Utvalget anbefaler at «myndighetene har større oppmerksomhet om å skape en mer effektiv planlegging og gjennomføring av offentlige investeringsprosjekter hvor klimahensyn er integrert, slik at omstillingen til et lavutslippssamfunn ikke blir mer krevende enn nødvendig.» Et av Parisavtalens formål er at partene skal gjøre sine finansstrømmer forenlige med en bane mot lavutslippssamfunnet, jf. artikkel 2.1c). I etterfølgende statspraksis, som uttrykt ved COP 26, 27 og 28, anmodes partene om å fase ut «inefficient fossil fuel subsidies» og omstille seg «away from fossil fuels in energy systems».⁶⁴ Som utvalget også skriver, kan brå skift i oljeprisen skape press på å innføre særordninger som er uheldige for en langsiktig omstilling, slik oljeskattepakken vedtatt under koronapandemien viser.⁶⁵ Etter NIMs syn kan det også være naturlig å se nærmere på hvilke rammer Parisavtalen og eventuelt også Grunnloven § 112 setter for fossile subsidier.⁶⁶

Utvalget anbefaler videre at det utredes «hvorvidt eksisterende handels- og investeringsforpliktelser legger føringer som vanskeliggjør eller fremmer overgangen til et lavutslippssamfunn.» I denne sammenheng drøfter utvalget Energicharteret, som beskytter investeringer blant annet i fossil energi og gir internasjonale investorer i energiprojekter mulighet til å saksøke stater for tap av profitt som følge av endringer i politikk. Utvalget skriver videre at ifølge Stortingets nettsider har Norge ikke ratifisert denne avtalen, men implementerer den i praksis. NIM er usikker hva dette betyr, og venter på svar fra myndighetene om dette. Dette bør naturlig nok inngå i en eventuell utredning. I denne forbindelse nevnes det at en av sakene som er satt på vent til EMDs storkammer har avsagt dom i tre klimasaker, er *Soubeste m.fl. mot Østerrike m.fl.* Der hevder klagerne at Energicharteret hindrer de innklagde statene i å treffe umiddelbare tiltak mot klimaendringer, noe som umuliggjør Parisavtalens temperaturmål, og påstår at dette utgjør en krenkelse av EMK artikkel 2, 3, 8 og 14.⁶⁷

Utvalget har også en anbefaling om at «selskaper setter klimamål og planlegger for hvordan disse skal nås. Klimamålene bør omfatte virksomhetens direkte utslipp og indirekte utslipp (Scope 1, 2 og 3) basert på en vesentlighetsvurdering.» I denne sammenheng vil NIM løfte at Europaparlamentet, EU-kommisjonen og EU-rådet i

⁶⁴ FCCC/PA/CMA/2021/L.16 avsn. 36; FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1 avsn. 28; FCCC/PA/CMA/2023/L.17 avsn. 28.

⁶⁵ NOU 2023: 25 s. 235.

⁶⁶ Som et ledd i dette kan det være naturlig å se nærmere på i hvilken grad klima- og miljøhensyn gikk under ved endringen av petroleumsskatteloven § 11 under koronapandemien, se brev fra NIM til Finansdepartementet med spørsmål om petroleumsskatteloven § 11, 20. oktober 2023, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/01/Oppfolgning-av-sporsma%CC%8A-om-petroleumsskatteloven-%C2%A7.pdf>. Se også Mestad og Brænden, *Utredes miljøkonsekvenser av lovforslag i tråd med Grunnloven?*, DN, 3. januar 2024, tilgjengelig her: <https://www.dn.no/innlegg/jus/olje/miljo/utredes-miljokonsekvenser-av-lovforslag-i-trad-med-grunnloven/2-1-1575360>

⁶⁷ Nos. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22 and 31947/22. Mer informasjon her: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng

desember 2023 inngikk en foreløpig avtale om EUs direktiv om virksomheters aktsomhetsvurderinger i forbindelse med bærekraft.⁶⁸ EU-kommisjonens forslag til artikkel 15 gjør langt på vei utvalgets anbefaling til en rettslig bindende forpliktelse for selskaper som faller inn under direktivet, der første og andre ledd lyder:

Member States shall ensure that companies referred to in Article 2(1), point (a), and Article 2(2), point (a), shall adopt a plan to ensure that the business model and strategy of the company are compatible with the transition to a sustainable economy and with the limiting of global warming to 1.5°C in line with the Paris Agreement. This plan shall, in particular, identify, on the basis of information reasonably available to the company, the extent to which climate change is a risk for, or an impact of, the company's operations.

Member States shall ensure that, in case climate change is or should have been identified as a principal risk for, or a principal impact of, the company's operations, the company includes emission reduction objectives in its plan.

Den endelige lovteksten er ikke klar, men den vil trolig likne på dette forslaget. Direktivet vil også gjelde for Norge, fordi de foreslåtte reglene vil omfattes av EØS-avtalen. Neste steg i prosessen er at den endelige avtaleteksten må vedtas av EU-parlamentet og EU-rådet før det formelt blir et gjeldende direktiv. Deretter vil det ta en tid før direktivet trer i kraft og reglene blir rettslig bindende. Men allerede i dag bør myndighetene lage en plan for inkorporering av direktivet, og selskaper bør innrette seg med tanke på reglene som kommer. Ettersom direktivet på flere punkter er mer omfattende enn den norske åpenhetsloven om selskapers menneskerettighetsansvar, f.eks. for klima og miljø, er det grunn til å tro at denne vil måtte endres.⁶⁹

8. Norges fotavtrykk (kapittel 11)

Utvalget uttaler at Parisavtalens forpliktelser favner bredere enn utslipp og opptak på det enkelte lands territorium, slikt at det er full anledning til å sette nasjonalt bestemte bidrag under Parisavtalen som omfatter mer enn territorielle utslipp.⁷⁰ I lys av diskusjoner som har vært om dette, er det svært bra at utvalget er tydelig på dette.

Som Høyesterett uttaler i HR-2020-2472-P, bygger internasjonale avtaler på «klart prinsipp at kvar stat er ansvarleg for den forbrenninga som skjer på eige territorium». I denne konteksten må ordet prinsipp forstås som et *utgangspunkt*, slik Frøberg – som analysert rettslig prinsippargumentasjon – uttaler er en av ni måter Høyesterett bruker

⁶⁸ Corporate Sustainability Due Diligence Act.

⁶⁹ I forarbeidene til åpenhetsloven ble det presisert at «departementet legger opp til en evaluering av loven etter en tid», også i lys av dette EU-direktivet, som hvis vedtatt vil «medføre behov for endringer i norsk rett», se Prop.150 L (2020–2021) punkt 7.2.3.3.

⁷⁰ NOU 2023: 25 s. 213.

ordet prinsipp på.⁷¹ Utgangspunktet om at alle stater må melde inn mål for kutt av territorielle utslipp, har sammenheng med standardiserte regler for beregning av klimagassutslipp, som hviler på et globalt koordineringshensyn og er nødvendig for å unngå dobbelttelling av territorielle utslippsreduksjoner.⁷² Dette er imidlertid ikke ment å utelukke andre former for bidrag til fremme av Parisavtalen og UNFCCs formål, som er å avverge farlige klimaendringer fortrinnsvis begrenset til 1,5°C.⁷³ Eksempelvis har flere land meldt inn letestans eller utfasing av fossil produksjon som sine bidrag til det kollektive målet i NDC og «long-term low greenhouse gas emission development strategies» (LT-LEDS) etter Parisavtalen art. 4.19.⁷⁴

9. Petroleumssektoren (kapittel 12)

9.1. Rettslige utgangspunkter etter HR-2020-2472-P

Høyesterett kom med flere viktige avklaringer om hvilke rettslige rammer som gjelder for petroleumssektoren etter Grunnloven § 112. NIM vil presentere de rettslige utgangspunktene, før vi knytter bemerkninger til relevante deler om konsekvensutredning og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD), og utvalgets anbefalinger til disse.

For det første uttalte Høyesterett at *saksbehandlingskravene* til petroleumsvirksomheten etter Grl. § 112 andre ledd er regulert i petroleumsloven og petroleumsforskriften:

For petroleumsverksemda har ein regulert grunnlovskrava knytte til sakshandsaminga gjennom petroleumslova og petroleumsforskrifta. Når desse reglane blir tolka og brukte, må det skje i lys av Grunnlova § 112. *Petroleumsverksemda har ei rekkje konsekvensar, som alle har stor innverknad på samfunnet. Sakshandsaminga ved opning av nye område må grundig avklare fordelane og ulempene ved opninga.*⁷⁵

Saksbehandlingen ved må generelt være grundig fordi det har så store konsekvenser for samfunnet og klimaet. Slik utvalget skriver og figur 12.1 tydelig viser, er petroleumsvirksomheten Norges største kilde til klimagassutslipp. Årlige CO₂ utslipp fra forbrenning av utvunnet norsk olje og gass er i størrelsesorden 10 ganger så store som Norges samlede innenlands klimagassutslipp (500 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.)

⁷¹ Thomas Frøberg, *Rettslig prinsippargumentasjon*, Gyldendal akademisk, 2021.

⁷² Se til sammenlikning UNFCCC art. 4 og 14, jfr. Decision 24/CP.19, Revision of the UNFCCC reporting guidelines on annual inventories for Parties included in Annex I to the Convention, 31.01.2014.

⁷³ Se mer i NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, 18. mars 2022 s. 15-16.

⁷⁴ SEI et al., *The Production Gap Report 2021*, s. 58 (box 5.1) og s. 66 og Jones et al. *Tapping the potential of NDCs and LT-LEDS to address fossil fuel production*, 2021, SEI working paper særlig s. 5-7

⁷⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 183 og 184.

Totalt er det eksportert petroleum med en utslippseffekt på om lag 18 000 millioner tonn CO₂. Dersom alle gjenværende ressurser på norsk sokkel skal utvinnes, er det anslått at det vil gi en utslippseffekt på ytterligere 19 000 millioner tonn CO₂.

Før Høyesteretts dom var det en diskusjon om disse eksporterte forbrenningsutslippene var relevant etter Grl. § 112. Dette besvarte Høyesterett på følgende måte:

Eit siste spørsmål er om det er relevant å sjå på klimagassutslepp og verknader utanfor Noreg. Er det berre utslepp og verknader på norsk territorium som er relevante etter Grunnlova § 112, eller må også utslepp og verknader i andre land takast med i vurderinga? Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket. Men dersom verksemder i utlandet som *norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn* ved bruken av Grunnlova § 112. Eit døme er *forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Noreg.* [...]

Rundt 95 prosent av klimagassutsleppa frå petroleumsutvinning skjer generelt sett ved forbrenning i utlandet etter eksport. Klimakonsekvensane kjem såleis særleg på spissen når utslepp frå forbrenninga, som i hovudsak skjer i utlandet, blir rekna med. Grunnlova § 112 vernar som nemnt berre miljøet i Noreg. Sjølv om me ikkje har tal på i kva grad utslepp etter forbrenning i utlandet fører til skadeverknader i Noreg, er det ikkje tvilsamt at globale utslepp også vil ramme Noreg.⁷⁶

Ettersom det ikke er tvilsomt at disse utslippene vil ramme Norge, er med andre ord forbrenningsutslipp rettslig relevant under Grunnloven § 112. Dette har betydning for konsekvensutredningsreglene og de materielle pliktene etter bestemmelsen, som vi kommer tilbake til.

For det andre uttalte Høyesterett at staten kan ha en *materiell plikt* til å nekte plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD):

Eg er samd med lagmannsretten i at petroleumslova § 4-2 uansett må lesast i samanheng med Grunnlova § 112. *Dersom situasjonen på utvinningsstadiet er vorten slik at det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga, vil styresmaktene både ha rett og plikt til ikkje å godkjenne planen* [...] Og styresmaktene vil kunne ha rett og plikt til ikkje å godkjenne PUD dersom *omsynet til klima og miljø* elles på det tidspunktet tilseier det.⁷⁷

Vi kommer nærmere tilbake til dette når det gjelder utvalgets anbefalinger om PUD.

⁷⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 149, 155.

⁷⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 222, 223.

9.2. Konsekvensutredninger av forbrenningsutslipp i petroleumsvirksomheten

9.2.1. Generelt om klimahensyn i petroleumsvervaltningen

Reguleringen av norsk petroleumsvirksomhet kan deles i tre faser; *åpningen* av et felt, *letefasen* med tilhørende utvinningstillatelser og *produksjonsfasen* som kan begynne etter en PUD-godkjenning. Disse fasene er regulert i petroleumsløven, EUs plandirektiv og EUs prosjektdirektiv.⁷⁸

Utvalget mener klimaeffektene av norsk olje- og gassutvinning vurderes på en lite helhetlig og systematisk måte, og innarbeides for dårlig ved åpning av havområde for petroleumsvirksomhet, utvinningstillatelse, PUD og produksjon:

I letepolitikken gjøres det ingen vurderinger av klimaeffekter eller av hvilken betydning langsiktige klimamål bør ha for ressursforvaltningen på norsk sokkel. Når det gjelder utbygging av nye felt, slo Høyesterett i 2020 fast at klimakonsekvensene ved forbrenning av utvunnet olje og gass må konsekvensutredes. Etter dette har Olje- og energidepartementet innført en ny praksis med å beregne forbrenningsutslipp i forbindelse med behandling av nye feltutbygginger (PUD). Ingen tilsvarende beregninger gjøres ved etablering av ny infrastruktur som rørledninger (PAD). Samlede forbrenningsutslipp fra fremtidig norsk olje- og gassutvinning henger imidlertid sammen med det samlede utvinningsnivået. Dette påvirkes i større grad av letepolitikken og beslutninger om betydelige infrastrukturinvesteringer for eksport. Det bør derfor gjøres klimavurderinger også i letepolitikken og ved større infrastrukturinvesteringer. Utvalget mener at *krav til klimahensyn i forvaltningen av petroleumssressursene bør forankres som et overordnet hensyn i petroleumsløven og tilhørende regelverk*, og innarbeides systematisk i beslutningsprosesser på alle stadier av virksomheten, fra åpning av havområder, nominasjon, tildeling og fornyelse av lisenser, til behandling av PUD, PAD og øvrige beslutninger som har betydning for fremtidig produksjon og infrastruktur.⁷⁹

Miljø nevnes i dag i formålsbestemmelsen i petroleumsløven § 1-2 andre ledd, som skal tolkes i lys av Grunnløven § 112 andre ledd. Høyesterett uttalte at klima må forstås som en del av miljøet som ordlyden i § 112 skal dekke, og at forbrenningsutslipp er et relevant hensyn. Slik sett kan det sies at klima inngår indirekte som et overordnet hensyn i petroleumsvervaltningen skal ivareta, men for å unngå tolkningstvil og tydeliggjøre dette, kan en presisering slik utvalget foreslår være hensiktsmessig.

Siden klimaeffekter av *produksjonsutslipp* allerede konsekvensutredes, forstår NIM videre utvalget slik at anbefalingen om å styrke klimahensyn i petroleumsløven først og

⁷⁸ Se nærmere om dette i NIM, *Utredning om Grunnløven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumssforekomster*, 22. mars 2022, punkt 2.1.

⁷⁹ NOU 2023: 25 s. 242-243.

fremst knytter seg til konsekvensutredning og vurdering av *forbrenningsutslipp* på alle relevante stadier. Dette ble ikke gjort på noe stadium før Høyesteretts dom, og gjøres nå i en viss grad ved PUD. NIM støtter denne anbefalingen, fordi vi mener en styrket vurdering og konsekvensutredning av klimaeffektene til forbrenningsutslipp på alle relevante stadier i forvaltningen bedre vil realisere borgernes rett til miljøinformasjon etter GrL § 112 andre ledd.

NIM vil i det følgende utdype *de rettslige sidene* av denne anbefalingen når det gjelder konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ved *åpning* og *PUD*.

9.2.2. *Konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ved åpningen av petroleumsområder*

HR-2020-2472-P gjaldt gyldigheten av ti utvinningstillatelser i Barentshavet Sør og Sørøst, og prejudisielt konsekvensutredningen forut for åpningen av Barentshavet Sørøst, jf. petroleumsloven § 3-1. Et av spørsmålene for Høyesterett var om klimaeffektene av forbrenningsutslipp fra mulig fremtidig petroleumsvirksomhet skulle vært konsekvensutredet ved åpning av Barentshavet sørøst etter petroleumsloven jfr. Grunnloven § 112, og EUs plandirektiv.

Flertallet mente at en konsekvensutredning av disse forbrenningsutslippene kunne utsettes til PUD-stadiet.⁸⁰ Mindretallet var uenig, og mente utslippene måtte konsekvensutredes allerede på åpningsstadiet. I juridisk teori har Bjørnebye uttalt at

Etter mitt syn har Høyesteretts mindretall rett i at plandirektivet krever at mulige forbrenningsutslipp ved fremtidig petroleumsvirksomhet fastsettes, beskrives og vurderes så langt det er mulig på et overordnet scenario-nivå, før åpningsbeslutningen etter petrl. § 3-1. Petroleumsforskriften § 6c må dermed tolkes på samme måte. Når Høyesteretts flertall har kommet til en annen konklusjon i en plenumsdom, vil det naturligvis utgjøre en svært tungtveiende rettskilde for fastlegging av utredningskravene i norsk rett. Dommen vil likevel ha begrenset rettskildeverdi dersom tilsvarende tolkningsspørsmål etter plandirektivet kommer opp for EU- eller EFTA-domstolen. Hvis en av disse domstolene skulle komme til en løsning i tråd med mindretallets syn i klimadommen, må også Høyesterett justere sitt syn på direktivet, og etter presumsjonsprinsippet dermed også tolkningen av petroleumsforskriften. *Det er derfor ikke gitt at utredningskravene for forbrenningsutslipp er avgjort en gang for alle.*⁸¹

I spørsmålet om vedtakene var materielt i strid med EMK artikkel 2 og 8, la Høyesterett enstemmig til grunn at bestemmelsene ikke var brutt. Denne del av avgjørelsen er

⁸⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 216, 223, 241, 246.

⁸¹ Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P», *Lov og Rett* 2021/3, s. 177 (vår utheving).

innklaget og tatt til behandling av EMD.⁸² Klagen er satt på vent. EMD har blant annet bedt staten besvare om forbrenningsutslippene kan «realistically be taken into account at any later stages of the administrative process relating to production» med henvisning til petroleumsloven § 4-2 (PUD), og om «the scope, depth, quality and efficiency of any such subsequent assessment» gjør det unødvendig å vurdere miljøkonsekvensene av fremtidig utvinning av olje og gass før tildelingen av utvinningstillatelsene.⁸³

Vi går ikke inngående inn på de krav EMK artikkel 2 og 8 stiller til åpnings- og letestadiet her, men gjør oppmerksom på at det europeiske nettverket av nasjonale institusjoner (ENNHRI) har intervertet i saken.⁸⁴ I intervensjonen løfter ENNHRI at etter EMDs praksis skal potensielle virkninger av mulig og fremtidig forurensende virksomhet «which might damage the environment and infringe individuals' rights» utredes på et så tidlig stadium som mulig, for å sette beslutningstakere og innbyggere i stand til å «predict and evaluate in advance the effects of those activities» og treffe informerte valg, under hensyntagen til føre var-prinsippet.⁸⁵ EMD har understreket at informasjonen må gjøres offentlig tilgjengelig slik at innbyggerne selv kan vurdere risikoen og påse rettslig kontroll av enhver handling eller unnlatelse.⁸⁶ Rettighetene etter EMK skal også tolkes slik at de er praktiske og effektive, ikke teoretiske og illusoriske.⁸⁷ Selv om anslagene over mulige funn da vil være usikre, kan dette tilsi at klimavirkningen av antatte forekomster av olje og gass etter forbrenning må utredes før nye områder åpnes for leting og utvinningstillatelser gis. Eventuelle konklusjoner fra EMD bør hensyntas av departementet i videre oppfølging av utredningen.

9.2.3. Konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ved PUD

Energidepartementet (ED) varslet en justering av saksbehandlingen ved søknad om godkjenning av PUD i Meld.St.11 (2021-2022) 8. april og på sine nettsider 1. juli 2022.⁸⁸

⁸² *Greenpeace Nordic and others v. Norway* (34068/21).

⁸³ Ibid spørsmål 3.d).

⁸⁴ <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/05/ENNHRI-third-party-intervention-in-Greenpeace-Nordic-et-al.-v.-Norway.pdf>

⁸⁵ Se f.eks. *Taşkın m.fl. v. Tyrkia* (46117/99) § 119. Se også NIMs skriftlige innlegg til Høyesterett og NIMs temarapport *Klima og menneskerettigheter*, 2020, pkt. 5.7.3, med videre henvisninger.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Backer understreker f.eks. at konsekvensutredninger må integreres tidlig i beslutningsprosessen for at de skal kunne stå seg mot «håndfaste data i favør av en utbygging», og at på PUD-stadiet vil staten og selskapene allerede ha pådratt seg store investeringer de har behov for å dekke inn, jfr. Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet» i *Lov og Rett*, 2021/3 s. 155. Bjørnebye mener at «[f]ra et klimaståsted er det urealistisk at myndighetene skal avslå PUD-godkjenning ved store funn», jfr. Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P» i *Lov og Rett*, 2021/3 s. 174, 176, 177.

⁸⁸ ED, *Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum*, 1.7.2022, tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/te/id2920648/>. Dette bl.a. på bakgrunn av dialog mellom ED og NIM, som startet høsten 2021, se brev fra NIM av 1. oktober 2021, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2021/dialog-om-menneskerettslige-vurderinger-i-forbindelse-med-tiltak-som-kan-fore-til-klimagassutslipp/>.

Ved skriftlig innspill til Stortingets energi- og miljøkomité til høring om Dokument 8:236 (2021-2022), gjorde NIM oppmerksom på at vi mente at det skisserte saksbehandlingssystemet som departementet hadde varslet vanskelig ivaretok kravet om konsekvensutredning og begrunnelsen for det.⁸⁹

NIM stilte deretter spørsmål ved brev til ED i mars 2023 om den nye praksisen oppfyller de rettslige kravene til konsekvensutredninger, jfr. GrL § 112 andre ledd.⁹⁰ NIM stilte spørsmål om (i) grunnlaget for å ikke gjennomføre en alminnelig høring av konsekvensutredningene av forbrenningsutslipp før vedtak fattes (ii) om grunnlaget for å ikke utrede om forbrenningsutslippene er forenelige med klimamål, (iii) om relevansen og etterprøvnbarhet av nettovurderinger. På bakgrunn av svar fra ED, sendte NIM til slutt brev til ED i oktober 2023, hvor vi uttalte følgende:

Vi tok opprinnelig kontakt med departementet for å ivareta den rådgivningsfunksjonen vi har overfor offentlige myndigheter i medhold av NIM-loven § 3. Av samme grunn gjentar NIM at det etter vår vurdering er en rettslig risiko ved å fortsette nåværende saksbehandling uten å ta stilling til de *rettslige* spørsmålene vi her har stilt.⁹¹

Oslo tingrett kom 18. januar 2024 til at vedtak om å godkjenne PUD for henholdsvis Yggdrasil-, Tyrving- og Breidablikk-feltet var ugyldige på grunn av mangelfull konsekvensutredning av forbrenningsutslipp.⁹² Dommen er ikke rettskraftig og kan ankes, men dersom konklusjonen blir stående, legger NIM til grunn at myndighetene vil endre saksbehandlingen for å sikre at praksisen oppfyller de krav som følger av petroleumsloven § 4-2, jf. petroleumsforskriften § 22a, tolket i lys av Grunnloven § 112, og EUs prosjektdirektiv artikkel 4 nr. 1, jf. artikkel 3 nr. 1.

9.2.4. *Føre-var tilnærming til spørsmålet om nettoeffekt*

Et omstridt spørsmål i den norske klimadebatten er såkalt «nettoeffekt» eller markedssubstitusjon, forklart av FNs miljøprogram som at «reducing production in one location will simply lead to an equal amount being produced elsewhere».⁹³

⁸⁹ NIM, *Skriftlig innspill til Dokument 8:236 S (2021-2022)*, 27. april 2022, <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/04/Innspill-fra-NIM-til-Energi-og-miljokomiteen-rettet-27.04.2022-.pdf>

⁹⁰ NIM, *Oppfølging av tidligere dialog om menneskerettslige vurderinger av tiltak som kan føre til klimagassutslipp*, 17. mars 2023 <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/04/Oppfolgning-av-tidligere-dialog-om-menneskerettslige-vurderinger-av-tiltak-som-kan-fore-til-klimagassutslipp.pdf>.

⁹¹ NIM, *Oppfølging av tidligere dialog om menneskerettslige vurderinger av tiltak som kan føre til klimagassutslipp*, 23. oktober 2023, <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/10/Oppfolgning-av-tidligere-dialog-om-menneskerettslige-vurderinger-av-tiltak-som-kan-fore-til-klimagassutslipp-oktober-202329.pdf>.

⁹² *Greenpeace mot Norge 23-099330TVI-TOSL/05* (Oslo tingrett) 18 januar 2024 (ikke rettskraftig).

⁹³ SEI et al. (2019). *The Production Gap: The discrepancy between countries' planned fossil fuel production and global production levels consistent with limiting warming to 1.5°C or 2°C*. s. 50, box 6.1. Nettoeffekt må holdes adskilt fra spørsmålet om det er mulig å iverksette avbøtende tiltak som skal kompensere for norske forbrenningsutslipp.

NIMs vurdering er at det er rettslig sett er tvilsomt om nettoeffekt er relevant etter Grunnloven § 112.⁹⁴ I alle tilfelle vil de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling gjelde i vurderinger av netto forbrenningsutslipp.⁹⁵ NIMs syn er at informasjon slike nettovurderinger må bygge på etterprøvbare premisser, slik at vurderingen og konklusjoner kan ettergå av borgerne i medhold av informasjonsretten i Grl. § 112 annet ledd.

ED har lagt til grunn at «nettoeffekten av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten er komplisert og omstridt, siden den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass».⁹⁶ Utvalget nevner også denne debatten, og mener «[d]en globale effekten av ensidige tiltak for å begrense tilbudet av fossil energi er usikker.»⁹⁷ Ettersom det er betydelig usikkerhet rundt og ulike faglige syn på spørsmålet om nettoeffekt, er det viktig at føre-var-prinsippet legges til grunn også her, slik at tvil om nettoeffekt kommer miljøet til gode (se punkt 3.1).

Det kan også nevnes at Oslo tingrett konkluderte med at det var «en del omstendigheter som taler for at vedtakene for Yggdrasil og Tyrving er basert på (...) en uforsvarlig» prognose om globale markedseffekter, men at retten ikke har «hatt tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om dette i seg selv fører til at vedtakene er ugyldige. Dette har heller ikke vært nødvendig for resultatet i saken.»⁹⁸ Tingretten mente samtidig at det var problematisk at motstemmer «ikke har blitt systematisk vurdert og evaluert. Det er uklart om, og eventuelt på hvilken måte dette har blitt vurdert av departementet (og Stortinget), utover at innspillene synliggjør at det er usikkerhet knyttet til beregningene.» Dommen er ikke rettskraftig og kan ankes, men endelig utfall på dette punkt bør hensyntas av departementet i videre oppfølging av utredningen.

9.3. Rett og plikt til å nekte PUD

Klimautvalget anbefaler at «det utarbeides en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet, og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig», og at «det ikke gis ytterligere tillatelser til leting, utvinning (PUD), eller anlegg og drift (PAD) inntil en slik strategi er ferdigstilt, og at det er bred offentlig involvering i utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget for strategien.»

Denne anbefalingen har sider til at Høyesterett som nevnt uttalte at staten kunne ha rett og plikt til ikke å godkjenne PUD etter Grunnloven § 112 dersom «omsynet til klima

⁹⁴ Slik begrunnet og forklart i NIM, Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster, s. 16–19.

⁹⁵ Ref. Rt-1982-241 (Alta) på s. 266; Eckhoff, Smith: *Forvaltningsrett*, 11. utg. (2018) s. 412

⁹⁶ ED, *Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum*, 1.7.2022. Rystad Energy sin rapport på s. 1 uttaler at deres resultater i utredningen om nettoutslipp «reflekterer betydelig usikkerhet og en forenkling av komplekse markeder, systemer og mekanismer. Det er naturlig å ta høyde for dette i bruk av resultatene».

⁹⁷ NOU 2023: 25 s. 238.

⁹⁸ *Greenpeace mot Norge 23-099330TVI-TOSL/05* (Oslo tingrett) 18 januar 2024 (ikke rettskraftig) s. 24 og s. 71-81.

og miljø elles» tilsier det (punkt 9.1). Høyesterett har ikke nærmere avklart når plikten inntre.

ED har ikke ovenfor NIM eller offentlig tilkjenning noe syn på når plikten til å nekte PUD inntre. Etter vårt syn vil det å la være å ta stilling til hvor terskelen for å nekte PUD av hensynet til klima går, innebære en risiko for å godkjenne inngrep som senere viser seg å være grunnlovsstridige og uforenelige med Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål. NIM har derfor over tid oppfordret ED til å avklare når de mener plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø inntre. Som ledd i dette har vi sendt en utredning med vår rettslig vurdering av når denne plikten kan inntre, hvor vi konkluderte med at etter vårt syn inntre plikten etter Grl. § 112 til å nekte PUD av hensyn til klima og miljøet ellers når de territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp som en godkjenning vil gi opphav til ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C.⁹⁹ Der hadde vi også følgende anbefaling:

Dersom departementet ikke skulle dele NIMs syn på vurderingen som må foretas etter Grl. § 112, anbefales departementet uansett å stille behandlingen av ytterligere PUD-søknader i bero for å avklare når myndighetene mener plikten til å nekte PUD etter Grl. § 112 inntre. Dette er også nødvendig for å sikre at kravene til konsekvensutredning etter Grl. § 112 annet ledd og EUs prosjektdirektiv gjennomføres på PUD-stadiet. Berostillelse vil unngå at staten og selskaper pådrar seg store investeringer før det er avklart om disse er grunnlovmessige. Når det dreier seg om svært store investeringer, kan det erfaringsmessig ha uheldige samfunnsmessige konsekvenser, for både selskaper og stat, å igangsette disse før lovligheten er avklart.

Fordi etter vårt syn muliggjør en forsvarlig vurdering av hvordan staten skal kunne hensynta de rettslige rammene Grunnloven § 112 stiller, støtter NIM utvalgets anbefaling om at det ikke gis tillatelser til nye PUD-er før en strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet er utarbeidet. Dette bør etter vårt syn være en sentral prioritet i departementets oppfølging av utvalgets utredning.

10. Organisering for klimaomstilling (del D, kapittel 17–21)

10.1. Klimalov og klimaråd

NIM gjennomgikk den menneskerettslige utviklingen om plikt til å kutte utslipp i punkt 2. Basert på denne, mener NIM at det er en risiko for at Norges begrensede nasjonale utslippskutt på 4,7 % siden 1990 (årlig 50 millioner tonn CO₂-ekvivalenter), betydelige eksporterte forbrenningsutslipp (årlige 500 millioner tonn CO₂-ekvivalenter) og mangel

⁹⁹ NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster*, 18.3.2022, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utredning-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumforekomster.pdf>

på tilstrekkelige og spesifiserte årlige planer frem til nullutslipp kan være i strid med grunnleggende rettigheter. Som nevnt ble Nederland pålagt å kutte minst 25 % av territorielle utslipp siden 1990 innen 2020 for å beskytte EMK artikkel 2 og 8, mens Belgia hele 30 %. Selv en mer forpliktende og sterkere klimalov enn den norske ble i Tyskland ansett for å være i strid med miljøbestemmelsen i grunnloven artikkel 20a. Dette er komparative rettskilder som ikke har direkte rettslig betydning i norsk rett. Vi peker imidlertid på dette ettersom det ligger til vårt mandat å også gjøre myndighetene oppmerksomme på relevant rettslig utvikling internasjonalt, slik at de kan hensyntas i nasjonale beslutningsprosesser.

Det er på denne bakgrunn NIM i to årsmeldinger og i innspill til departementer har anbefalt myndighetene styrke klimaloven og klimaråd.¹⁰⁰

NIM støtter dermed følgende av utvalgets anbefalinger om **klimalov**:

- «det raskt etableres et styrket klimastyringssystem i arbeidet med å omstille Norge til et samfunn nesten uten utslipp i 2050.»
- «Norge i større grad lar seg inspirere av hvordan andre land bruker klimalovene som styringsverktøy, og at den norske klimaloven videreutvikles.»
- «det lovfestes i klimaloven krav til å lage femårige utslippsbudsjetter, legge frem helhetlige klima- og energiplaner hvert andre år og at det årlig legges frem et felles faggrunnlag.»
- «Norges klimamål for 2050 presiseres til å være å redusere utslippene fra norsk territorium med 90–95 prosent sammenlignet med 1990, til mellom 2,5 og 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, uten at utslipp og opptak fra sektoren for skog- og arealbruk er regnet inn. Norge skal ikke bruke kvoter for å nå målet.»¹⁰¹

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». ¹⁰² 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

¹⁰⁰ NIMs årsmelding for 2020 (Dokument 6 2020–2021), s. 36, tilgjengelig her: https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/03/NIM_Arsmelding_2020_web.pdf; NIMs årsmelding for 2021 (Dokument 6 2021–2022) s. 38, tilgjengelig her: https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/02/NIM_A%CC%8Arsmelding_2021_web.pdf. Brev og høringsuttalelser om dette ligger på temasiden vår om klima og miljø her: <https://www.nhri.no/temaer/klima-og-miljo/>. Se også Brænden og Sandvig, *Sikrer den norske klimaloven et levelig klima for etterslekten?* i Juristen, 7. januar 2022, tilgjengelig her: <https://juristen.no/debatt/2021/12/sikrer-den-norske-klimaloven-et-levelig-klima-etterslekten>.

¹⁰¹ NOU 2023: 25 s. 352.

¹⁰² Prop.77L (2016-2017) s. 34-35.

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 skjønnsmargin etter EMK, og mindre intens prøving etter Grunnloven.¹⁰³ En mer *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 for å bli et lavutslippssamfunnet i 2050.

NIM støtter også utvalgets anbefalinger om «etableres et **uavhengig klimapanel** i Norge som gir innspill og råd i klimapolitikken og bidrar med å fremskaffe ny kunnskap og perspektiver.»¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ Departementets syn var da at et teknisk beregningsutvalg for klima under Miljødirektoratet ivaretok dette behovet.

Erfaringen fra andre land tilsier imidlertid at et uavhengig klimaråd, i tillegg til fagmiljøer som Miljødirektoratet som gjør analyser for myndighetene, kan være en sentral premissleverandør i klimadebatten og holde kontroll med at klimamålene nås.¹⁰⁶ På oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for klima har Menon Economics og CICERO kartlagt erfaringer med uavhengige, akademiske ekspertråd i andre land i en ny rapport fra 2023.¹⁰⁷ Dette førte til at Teknisk beregningsutvalg for klima anbefalte at det «etableres et faglig råd som kan evaluere større klimaanalyser som gjennomføres av forvaltningen og komme med råd til videre metodeutvikling».¹⁰⁸ I oppsummering av erfaringer trekkes blant annet frem følgende punkter i rapporten fra Menon Economics og CICERO:

- «Klimarådsmandat med fast evaluering av regjeringens politikk sikrer kontinuitet og bidrar til at klimaet holdes på den politiske agendaen.»

¹⁰³ Se bl.a. EMD (*Animal Defenders International mot Storbritannia* [GC] (48876/08) avsn. 108) og Høyesterett (Rt-2010-143 avsn. 172).

¹⁰⁴ NOU 2023: 25 s. 353.

¹⁰⁵ Prop 77. L (2016–2017) s. 10 og 47.

¹⁰⁶ Se f.eks. 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.

¹⁰⁷ Menon Economics og CICERO, *Kartlegging av klimaråd – erfaringer med uavhengige, akademiske, klimaråd*, MENON-PUBLIKASJON NR. 9/2023, februar 2023, tilgjengelig her: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-9-Kartlegging-av-klimarad.pdf>

¹⁰⁸ Teknisk beregningsutvalg for klima, *Vurderinger og anbefalinger fra Teknisk beregningsutvalg for klima*, 4. januar 2024, tilgjengelig her: <https://tbuklima.no/2024/01/04/vurderinger-og-anbefalinger-fra-teknisk-beregningsutvalg-for-klima/>

- Et klimaråd vil «være et viktig tilskudd til fagmiljøer som gjennomfører klimaanalyser for myndighetene (som Miljødirektoratet).»
- «Et eksternt klimaråd vil ha en uavhengig rolle sammenlignet med et direktorat, og kan derfor innta en friere rolle i samfunnsdebatten. [...] [E]t klimaråd kan adressere politisk vanskelige tema i den offentlige debatten på en nøytral og ikke-polariserende måte. Dette kan bidra til å løfte klimapolitiske temaer som ellers ikke ville blitt diskutert, og sikre en mer faglig forankret diskusjon.»
- Et klimaråd «kan være en «kritisk venn» til myndighetene. Hvis rådene fra et faglig sterkt og uavhengig klimaråd støtter regjeringens klimapolitikk, vil dette kunne styrke troverdigheten til politikken i offentlighetens øyne. Om rådet er uenig, vil rådene kunne bidra til god faglig diskusjon mellom fagmiljøene og myndighetene.»
- Det «er viktig for klimarådets posisjon at rådet er tilknyttet en klimalov. Dette sikrer at klimarådets innspill, både knyttet til teknisk evaluering og andre hensyn, hensyntas i den politiske diskusjonen. Videre gir det rådet stabilitet og forutsigbarhet, når bevilgningene ikke kan endres ved regjeringsskifte.» [...] [Lovfestingen forankrer] uavhengighet fra regjeringen og myndighetene.»¹⁰⁹

Etter NIM syn vil ikke sterkere kontrollmekanismer på klimaområdet utfordre skillet mellom jus og politikk. Som utvalget selv fremhever, er det viktig og riktig at politikerne tar beslutningene om virkemidler om hvordan Norge skal bli et lavutslippssamfunn i tråd med klimaloven.¹¹⁰ Men selv med et uavhengig klimaråd vil det avgjøres politisk hvordan utslippskutt skal gjennomføres.

Samtidig vil de nevnte fordelene på samme måte som i sammenlignbare land 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. Borgerne vil kunne få et styrket vern mot klimaendringer ved at det foretas uavhengig kontroll med at politisk vedtatte mål om utslippskutt oppnås, som også hensyntar etter slekten, 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.

NIM mener at en rask oppfølging av utvalgets anbefalinger om å videreutvikle klimaloven og etablere et uavhengig klimapanel vil bidra til en bedre menneskerettslig beskyttelse, samtidig som de reduserer rettslig risikoen knyttet til den internasjonale rettsutviklingen hvor domstoler dømmer stater for brudd på menneskerettigheter på

¹⁰⁹ MENON-PUBLIKASJON NR. 9/2023 s. 24–26.

¹¹⁰ NOU 2023: 25 s. 350.

som følge av manglende utslippskutt eller uforpliktende klimalover. Dette bør etter vårt syn være en sentral prioritet i departementets oppfølging av utvalgets utredning.

10.2. Utredningsinstruksen

Den tidligere utredningsinstruksen fra 2005 nevnte tydelig at miljømessige konsekvenser og forholdet til menneskerettighetene ofte vil være aktuelt å vurdere ved regelendringer.¹¹¹ Disse eksplisitte henvisningene ble tatt ut ved utredningsinstruksen fra 2016. Men det er opplagt at både konsekvenser for miljø og menneskerettigheter fortsatt er «prinsipielle spørsmål» som må utredes.¹¹²

For å gjøre det vanskeligere å glemme dette, har NIM over tid anbefalt Stortinget at kravet til utredning av forholdet til menneskerettighetene bør fremgå *eksplicit* av utredningsinstruksen.¹¹³ Dette gjelder også for klima og miljø, ettersom Grl. § 112 andre ledd stiller også noen særlige utredningskrav til lovforslag eller andre offentlige tiltak som kan ha negative konsekvenser for klima og miljø. Dette har NIM tatt opp i vår veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger.¹¹⁴ Til forskjell fra utredningsinstruksen som bare stiller krav til forvaltningen, gjelder også utredningsplikten etter Grl. § 112 andre ledd også for Stortinget.¹¹⁵

På denne bakgrunn støtter NIM utvalget i at «Utredningsinstruksen og veilederen til utredningsinstruksen må sikre at effekter for klima, naturmangfold og sirkularitet vektlegges i beslutningsprosessene».¹¹⁶

10.3. Klimavaske lovverket i lys av Grunnloven § 112

Utvalget anbefaler at juridiske virkemidler som krav, påbud og forbud, og prosessuelle krav om å vurdere klimaeffekt eller vektlegge klimahensyn, er ofte effektivt og bør i

¹¹¹ Moderniseringsdepartementet, *Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget*, 14.6.2005 (opphevet) punkt 2.3.2, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/andre-dokumenter/kmd/2005/utredningsinstruksen/id107582/>

¹¹² Finansdepartementet, *Utredningsinstruksen*, 19.2.2016 punkt 2-1, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

¹¹³ NIM, *Menneskerettighetene i Norge 2019: NIMs årsmelding, dokument 6 (2019-2020)*, s. 40, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/arsmelding/arsmelding2019/>

¹¹⁴ NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, tilgjengelig her: https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/10/Veileder_for_utredning_av_menneskerettslige_problestillinger-NIM-V-2023-001.pdf

¹¹⁵ I denne sammenheng, se brev fra NIM til Finansdepartementet med spørsmål om petroleumsloven § 11, 20. oktober 2023, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/01/Oppfolgning-av-sporsma%CC%8A-om-petroleumsloven-%C2%A7.pdf>. Se også Mestad og Brænden, *Utredes miljøkonsekvenser av lovforslag i tråd med Grunnloven?*, DN, 3. januar 2024, tilgjengelig her: <https://www.dn.no/innlegg/jus/olje/miljo/utredes-miljokonsekvenser-av-lovforslag-i-trad-med-grunnloven/2-1-1575360>

¹¹⁶ NOU 2023: 25 s. 335.

større grad tas i bruk.¹¹⁷ På denne bakgrunn anbefaler utvalget en «klimavask» av relevante lover med sikte på å styrke klimahensynets rettslige stilling.

Etter NIMs syn fremstår en slik tilnærming fornuftig. Samtidig vil NIM påpeke at allerede i dag er GrL § 112 et direktiv for Stortingets lovgivende myndighet, og at GrL § 112 er relevant for tolkningen av lover og forvaltningens skjønnsutøvelse. Men dette kan utvilsomt tydeliggjøres og styrkes i relevant lovgivning.

NIM stiller seg til disposisjon for videre dialog og diskusjon om disse temaene.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Cecilie Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹¹⁷ NOU 2023: 25 s. 310.