

Vår referanse: 2024/70

Dato: 23.09.2024

Publikasjonsnr.: NIM-U-2024-001

## UTREDNING

# Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8

1.	INNLEDNING .....	1
2.	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....	2
3.	KORT OM DE TRE KLIMAAVGJØRELSENE FRA EMDS STORKAMMER .....	7
3.1	Innledning .....	7
3.2	Ekstraterritoriell jurisdiksjon etter EMK artikkel 1.....	8
3.3	Hvorfor må staten beskytte mot klimaendringene etter EMK artikkel 8?... 9	
3.3.1	Rettslige utgangspunkter.....	9
3.3.2	Sammenhengen mellom retten til privatliv, familieliv og hjem og klimaendringene .....	10
3.3.3	Årsakssammenheng og «dråpen i havet»-argumentet .....	11
4.	ANALYSE AV STATENS MATERIELLE FORPLIKTELSE TIL Å BESKYTTE MOT KLIMAENDRINGENE ETTER EMK ARTIKKEL 8 .....	12
4.1	Innledning .....	12
4.2	EMDs uttalelser om skjønnsmargin i en nasjonal kontekst.....	12
4.3	En effektiv rettighetsbeskyttelse krever at staten reduserer sine respektive klimagassutslipp substansielt, progressivt og umiddelbart .....	14
4.3.1	Klimarammeverket må ha mål om netto nullutslipp i prinsippet innen de neste tre tiårene .....	15
4.3.2	Regulering i lovs form? .....	16
4.3.3	Særlig om bruk av fleksible mekanismer (kvotekjøp).....	18
4.4	Helhetsvurdering av om rammeverket er egnet til å oppnå dette .....	25
4.4.1	Innledning.....	25
4.4.2	Tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende .....	26
4.4.3	Mellomliggende klimamål og veikart på veien mot netto null.....	29
4.4.4	Dokumentasjon for rettidig implementering av klimamålene.....	30

4.4.5	<i>Prosess for oppdatering av klimamål i tråd med vitenskapen</i>	31
4.4.6	<i>Handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak</i>	32
4.4.7	<i>Oppsummering</i>	32
5.	OPPFYLLER NORGE SIN MATERIELLE FORPLIKTELSE TIL Å BESKYTTE MOT KLIMAENDRINGENE ETTER EMK ARTIKKEL 8?	33
5.1	Innledning og problemstillingen	33
5.2	Kort om Norges territoriale klimagassutslipp og klimamål	34
5.3	Er klimalovens 2050-mål tilstrekkelig under EMK artikkel 8?	35
5.4	Er rammeverket for øvrig egnet til å sikre at Norge blir et lavutslippssamfunn i 2050?	39
5.4.1	<i>Tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende</i>	39
5.4.2	<i>Mellomliggende klimamål og veikart på veien mot netto null</i>	45
5.4.3	<i>Dokumentasjon for rettidig implementering av klimamålene</i>	48
5.4.4	<i>Prosess for oppdatering av klimamål i tråd med vitenskapen</i>	49
5.4.5	<i>Handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak</i>	50
5.5	Konklusjon	51
6.	PROSESSUELL RETT TIL MILJØINFORMASJON OG DELTAGELSE I BESLUTNINGSPROSESSER ETTER EMK ARTIKKEL 8	53
7.	ANSVAR FOR EKSPORTERTE OG IMPORTERTE UTSLIPP ETTER EMK?	56
8.	RETTE TIL RETTFERDIG RETTERGANG ETTER EMK ARTIKKEL 6	60
9.	KONKLUSJON	62

## 1. Innledning

Storkammeret i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) avgjorde 9. april 2024 tre prinsipielle og viktige saker om forholdet mellom klimaendringene og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. EMD fastslo i dommen *KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits* for første gang at konvensjonsstatene er forpliktet etter EMK artikkel 8 til å redusere sine klimagassutslipp for å gjøre sin del for å beskytte individers liv, helse og livskvalitet mot klimaendringene. Dommen utgjør et paradigmeskifte, fordi stater som har ratifisert EMK nå må ivareta disse rettslige forpliktelsene på menneskerettsområdet. Domstolen spiller med andre ord ballen tilbake til nasjonale demokratiske beslutningstakere for å oppfylle kravene etter EMK artikkel 8, slik den nå er autoritativt tolket av EMD.

I denne rettslige utredningen vurderer Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) hvilken betydning avgjørelsene har for Norge, som både er part til EMK og som har gjennomført konvensjonen i lov med forrang i norsk rett.<sup>1</sup> Hovedspørsmålet er om norske myndigheter oppfyller sin plikt etter EMK artikkel 8 til å redusere klimagassutslipp for å beskytte sine innbyggere mot skadelige klimaendringer.<sup>2</sup>

NIM fremmer også anbefalinger om å styrke klimaloven, i tråd med vårt lovpålagte mandat om å rådgi myndighetene for å «fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge».<sup>3</sup> Å styrke klimaloven vil bidra til demokratisk forankring av klimapolitikken på Stortinget og forutsigbarhet for selskaper og individer, samt redusere risikoen for at Norges menneskerettslige forpliktelser ikke ivaretas. Det vil dermed også redusere risikoen for eventuelle fremtidige klimasøksmål.

---

<sup>1</sup> Utredningen er i all hovedsak skrevet av NIMs rådgiver Hannah Cecilie Brænden, i tett samarbeid med rådgiver Vetle Seierstad, seniorrådgiver Peter Dawson og direktør Adele Matheson Mestad. I arbeidet med utredningen har NIM hatt flere møter med ulike aktører, og vi har fått innspill til teksten fra Ane Sydnes Egeland, stipendiat v/Nordisk institutt for sjørett og Stig Schjølset, fungerende daglig leder i ZERO. Det har også vært kontakt mellom NIM og Klima- og miljødepartementet om dette arbeidet, og NIM har orientert om fremdriften til utredningen. En så omfattende samfunnsomstilling som klimamålene forutsetter, kan analyseres med utgangspunkt i ulike metoder og perspektiver (økonomiske, sosiale, forvaltningsmessige, psykologiske m.v.) I denne utredningen er det de menneskerettslige dimensjonene vi vurderer, og analysen er basert på alminnelig juridisk metode.

<sup>2</sup> Dette betyr at NIM ikke vil se nærmere på alle de rettslige spørsmålene avgjørelsene reiser, som f.eks. klagerett etter EMK art. 34, retten til liv etter EMK art. 2, eller en menneskerettslig plikt til tilpasningstiltak (se *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. v. Sveits* [GC] (53600/20) 09.04.2024, avsn. 552).

<sup>3</sup> Jf. NIM loven § 3. Se også resolusjon fra FNs generalforsamling av 26. oktober 2023 (A/C.3/78/L.27), som understreker betydningen av at de nasjonale menneskerettsinstitusjonene utøver sitt overvåknings- og monitoreringsmandat på klimaområdet. Dette omfatter å følge opp dommer fra EMD, les mer ved Departement for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, *Guidance for NHRIs on implementation of ECHR judgments*, 26.04.2021, tilgjengelig her: <https://www.coe.int/en/web/execution/-/guidance-for-nhris-on-echr-judgment-implementation> (hentet 28.06.2024).

Vi håper at denne rettslige analysen og de tilhørende anbefalingene vil være konstruktive bidrag inn i regjeringens varslede gjennomgang av dommen for å sikre at føringene fra EMD etterleves, også i saker som ikke direkte gjelder Norge.<sup>4</sup>

## 2. Sammendrag og anbefalinger

Klimaendringene har allerede dramatiske konsekvenser for menneskers liv, helse og sikkerhet over hele verden. De påvirker også Norge i betydelig grad. Hvor ille klimaendringene blir fremover, avhenger av valgene som tas dette tiåret, som ifølge FNs klimapanel vil ha virkninger nå og i tusenvis av år fremover. Det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense global oppvarming til 1,5°C er svært lite og krymper raskt på grunn av fortsatt høye globale klimagassutslipp.<sup>5</sup>

EMD har i dommen *KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits* avklart at statlige myndigheter må kutte utslipp for å beskytte sine innbyggernes liv, helse og livskvalitet mot alvorlige skadelige virkninger fra klimaendringene etter EMK artikkel 8. Myndighetene har en positiv plikt til å ha og gjennomføre et rammeverk som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt med det formål å oppnå netto nøytralitet, i prinsippet innen de neste tre tiårene.<sup>6</sup> Enhver stat må gjøre *sin del* for å redusere sine klimagassutslipp og beskytte sine innbyggere under EMK. FNs klimapanel har understreket at hvert tonn CO<sub>2</sub> teller.

Avgjørelsene fra EMD tydeliggjør domstolenes rolle på klimaområdet, basert på grundige vurderinger av forholdet mellom jus og politikk. EMD understreker betydningen av nasjonalt politisk handlingsrom i valget av ulike virkemidler og tiltak for å oppnå utslippskutt (såkalt «vid skjønnsmargin»). EMD vil imidlertid føre en mer intensiv kontroll med hvorvidt statenes rettslige rammeverk for å kutte utslipp frem mot netto null, er tilstrekkelig (såkalt «snever skjønnsmargin»).

Spørsmålet nå er om norske myndigheter, i lys av avklaringene fra EMD, oppfyller sine forpliktelser etter EMK artikkel 8. Dette beror på en helhetlig vurdering av flere forhold, særlig om det norske regelverket er i samsvar med de fem faktorene EMD

---

<sup>4</sup> Klima- og miljødepartementet, *Avgjørelse i klimasaker fra Den europeiske menneskerettsdomstolen*, 9.4.2024, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avgjorelse-i-klimasaker-fra-den-europeiske-menneskerettsdomstolen/id3033297/> («Vi må nå lese dommene grundig for å se hvilken begrunnelse domstolen har, og hva de eventuelt innebærer for Norge [...]») (hentet 17.9.2024).

<sup>5</sup> Piers M. Forster m.fl., «Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence» *Earth System Science Data* 16, nr. 6 (2024), kapittel 8. Karbonbudsjett er en vanlig brukt betegnelse for å beskrive et budsjett for utslippsenheter for klimagasser, eller et utslippsbudsjett.

<sup>6</sup> Netto nøytralitet – eller netto null – referer til en tilstand der mengden av klimagassutslipp som kommer fra menneskelig aktivitet balanseres av tilsvarende utslippene som tas opp eller fjernes fra atmosfæren gjennom ulike prosesser og mekanismer. Dette kan skje enten ved at utslippene reduseres, eller ved at opptak av klimagasser økes. Målet er at de totale utslippene og opptaket skal være lik null, slik at menneskelig aktivitet ikke øker konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Se mer om dette i punkt 4.3.1.

nevner i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550. Disse faktorene dreier seg om statsmaktene har:

- a) vedtatt en tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende
- b) utarbeidet mellomliggende klimamål og et veikart på veien mot netto null
- c) dokumentert rettidig implementering av klimamålene
- d) hatt en prosess for å oppdatere klimamål i tråd med vitenskapen
- e) handlet i god tid for å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak for å nå målene.

I vurderingen av om Norge oppfyller disse forpliktelsene, har NIM lagt vekt på at Norges lovfestede mål i klimaloven § 4 om å bli et lavutslippssamfunn i 2050 danner et godt utgangspunkt for at Norge skal gjøre sin del for å beskytte mot farlige klimaendringer under EMK artikkel 8. Klimaloven § 5 legger også til rette for en god prosess for oppdatering av klimamål hvert femte år basert på den beste tilgjengelige vitenskapen, i tråd med faktoren nevnt i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 d.

NIMs samlede vurdering er likevel at klimaloven neppe ivaretar de kravene som følger av EMK. Dette skyldes at den norske klimaloven etter vår vurdering ikke ivaretar de øvrige fire av de fem faktorene EMD vektlegger i helhetsvurderingen som følger av *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550.

For det første har Norge ikke et helhetlig karbonbudsjett som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt mot netto null rundt 2050, i tråd med internasjonale klimamål (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 a). Norge har ikke vedtatt et karbonbudsjett eller noe tilsvarende som setter grenser for utslipp i både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor helt frem mot 2050, basert på Norges andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5°C-målet i Parisavtalen. De nåværende målene i klimaloven ser ut til å tillate flere norske utslipp enn selv det som er forenelig med at dette globale karbonbudsjettet fordeles til land basert på innbyggertall. Det samme gjorde den sveitsiske klimaloven, som EMD vektla som et argument for at Sveits krenket EMK artikkel 8. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt Norge tar et tilstrekkelig stort ansvar for å beskytte individer mot klimaendringene.

For det andre har ikke Norge utarbeidet tilstrekkelige mellomliggende klimamål i klimaloven og et veikart for hvordan utslipp skal kuttes i ulike sektorer helt frem mot 2050 (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 b). Norge har verken lovfestede mellomliggende klimamål mellom 2030 og 2050, eller et veikart for hvordan slike mål skal nås, fastsatt sektorvis eller liknende, slik EMD forutsetter. Det er et skritt i riktig retning at regjeringen har tatt grep for å styrke klimapolitikken gjennom å opprette Regjeringens klimastatus og -plan (Grønn bok). Men det ivaretar etter NIMs syn ikke de kravene til som EMD oppstiller til veikart, og beskriver heller ikke hvordan nødvendige utslippskutt for å nå klimamålene skal gjennomføres innen alle sektorer

og innenfor relevante tidsrammer. Det gjenstår også mye arbeid med å utvikle og styrke politikk, virkemidler og tiltak for å nå klimamålene. Grønn bok avklarer dessuten i liten grad på hvordan klimagassutslippene skal reduseres også etter 2030.

For det tredje har Norge kun redusert territorielle utslipp med 9,1 % siden 1990. Dette er betydelig mindre enn Sveits, som hadde redusert sine utslipp med 19 %, men som EMD likevel mente krenket EMK artikkel 8 blant annet på grunn av for lave utslippskutt. Dette indikerer at Norge ikke vil kunne dokumentere rettidig implementering av klimamålene (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 c).

Norske myndigheter har imidlertid lenge oppfylt sine klimamål ved å bidra til utslippskutt i andre land gjennom EUs kvotesystem og kvotekjøp under Kyotoprotokollen. Selv om EMD ikke direkte drøfter slike fleksible mekanismer som virkemiddel for å oppnå utslippskutt, bygger EMDs praksis ofte på tolkninger av EMK som harmoniseres med andre internasjonale avtaler. Dette indikerer at kvotekjøp i tråd med internasjonale avtaler for å kutte utslipp kan inngå i helhetsvurderingen etter EMK artikkel 8. Samtidig har Klimautvalget 2050, EØS-utvalget, Miljødirektoratet og Riksrevisjonen nylig advart om at Norge risikerer en rask og brå omstilling hvis vi fortsetter å utsette nasjonale utslippskutt.<sup>7</sup> Innen 2050 skal alle utslipp reduseres til netto null, og innen 2040 anslås det at EUs utslippstak for kvotepliktig sektor nærmer seg null. Som Klimautvalget 2050 har påpekt, er spørsmålet da ikke lenger hvilke territorielle utslipp som skal kuttes, men «hvilke små utslipp som fortsatt skal være igjen.»<sup>8</sup> For å oppnå netto nøytralitet innen de neste tre tiårene, må myndighetene derfor vise hvordan de planlegger å redusere utslippene i Norge til netto null. Forsinkede nasjonale kutt øker risikoen for fremtidige raske og brå tiltak som kan påvirke menneskerettighetene, på måter som særlig vil ramme unge og fremtidige generasjoner. De lave nasjonale utslippskuttene tyder derfor på at Norges omstilling til et lavutslippssamfunn går for tregt, og at denne tredje faktoren dermed heller ikke er ivaretatt.

For det fjerde har ikke Norge avklart om eller hvordan klimamålene skal nås i samarbeid med EU fremover. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt myndighetene vil handle raskt nok for å utvikle lovgivning og tiltak for å nå klimamålene i klimaloven (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 e). Klimaloven legger i stor grad opp til at Norge skal oppnå klimamålene gjennom regelverk som stammer fra Norges samarbeid med EU. Norge vil fortsatt delta i EUs kvotesystem, og kvotepliktige utslipp er derfor omfattet av dette samarbeidet fremover. Men når det gjelder utslipp som ikke omfattes av kvotesystemet, samt skog- og arealbruk, har Norge kun en avtale om 40

---

<sup>7</sup> Se nærmere i punkt 4.3.3 og 5.3.

<sup>8</sup> NOU 2023: 25 s. 24.

% kutt innen 2030. Det er uklart når en avtale om 55 % kutt innen 2030 vil komme, og det er ingen klimaavtale med EU for perioden etter 2030. Dette gjør det usikkert om Norge oppfyller den fjerde faktoren om å handle i tide for å nå netto null utslipp innen 2050.

I sum mener NIM at disse fire faktorene taler for at norske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet og implementert det rettslige rammeverket som er nødvendig for å ivareta kravene etter EMK artikkel 8 på klimaområdet.

Etter NIMs syn må klimaloven og norske målsetninger derfor styrkes for å sikre menneskerettighetene. Mye kan gjøres raskt ved å gjennomføre en rekke eksisterende anbefalinger som allerede ligger til vurdering hos myndighetene, særlig fra Klimautvalget 2050, Miljødirektoratet og Riksrevisjonen.

NIM kommer med flere anbefalinger til hvordan det menneskerettslige vernet mot klimaendringene kan styrkes basert på de faktorene EMD oppstiller. Det er viktig at disse anbefalingene ses i sammenheng, på samme måte som EMD vurderer det rettslige rammeverket helhetlig.

NIM anbefaler at **klimaloven** styrkes som et styringsverktøy gjennom:

- **Innføring av et karbonbudsjett:** Klimaloven bør lovfeste en plikt til å fastsette et karbonbudsjett eller liknende som setter grenser for norske utslipp frem mot 2050. Karbonbudsjettet bør fastsettes i lys av Norges andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5°C.<sup>9</sup> I denne sammenheng bør det vurderes hvilken metode som skal brukes for å fastsette Norges andel, og hvordan denne skal tilpasses hva som er mulig å gjennomføre.
- **Fastsetting av klimamål for 2035, 2040 og 2045:** Klimaloven bør lovfeste bindende klimamål for 2035, 2040 og 2045, som bygger på beste tilgjengelige vitenskap og som sikrer at Norge gjør sin del for å kutte utslipp og beskytte menneskerettigheter. NIM støtter anbefalingen fra Miljødirektoratet om at Norge bør ha som mål å redusere utslippene i 2035 tilsvarende minst 80 % av nasjonale utslipp i 1990, og et eget mål om at *nasjonale utslipp* skal reduseres med minst 60 % i 2035 sammenlignet med 1990.<sup>10</sup>
- **Årlige veikart til Stortinget:** Regjeringen bør ha plikt etter klimaloven til å årlig utarbeide et veikart til Stortinget, som redegjør for effekt av planlagte klimatiltak

---

<sup>9</sup> Se punkt 4.4.2 og 5.4.1 og NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, s. 353: «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.»

<sup>10</sup> Se punkt 4.4.3 og 5.4.2, og Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, 2023, s. 2.

og virkemidler, på kort og lang sikt, og status for oppfyllelse av nasjonale klimamål i tråd helt frem til lavutslippssamfunnet i 2050.

- **Opprettelse av et uavhengig klimaråd:** For å sikre et uavhengig, faglig grunnlag for klimapolitikken, herunder fastsettelsen av et karbonbudsjett, gjentar NIM vår tidligere anbefaling om at myndighetene bør vurdere å etablere et uavhengig klimaråd. Et slikt råd vil kunne styrke den demokratiske debatten og gi et bedre beslutningsgrunnlag for politikken, blant annet ved at klimarådet kan gi en uavhengig vurdering av om myndighetene er på vei til å nå klimamålene i klimaloven.<sup>11</sup>

Videre anbefaler NIM at myndighetene:

- **Sikrer en forholdsmessig fordeling av byrden ved å kutte nasjonale utslipp:** Det bør fastsettes en strategi for hvordan byrden ved å kutte *territorielle* utslipp ned mot netto null skal fordeles proporsjonalt mellom generasjoner, for å unngå en brå omstilling som skaper risiko for omfattende menneskerettslige inngrep i fremtiden.<sup>12</sup>
- **Raskt avklarer klimaavtale med EU:** For å sikre at nødvendige klimatiltak og lovgivning blir implementert i god tid før klimamålene skal nås, bør myndighetene raskt avklare innholdet i en eventuell ny klimaavtale med EU.<sup>13</sup>

NIM anbefaler at myndighetene i denne prosessen ser hen til andre klimalover, særlig i EU, Danmark og Storbritannia, som inneholder reguleringer som bedre realiserer kravene etter EMK artikkel 8.<sup>14</sup>

Grundige menneskerettslige vurderinger i forbindelse med revisjon av klimaloven er etter NIMs syn nødvendig å for å ivareta menneskerettsforpliktelsene på dette feltet. Vi understreker samtidig at en styrking av klimaloven ikke fører til «rettsliggjøring» i betydningen overføring av makt til domstolene.<sup>15</sup> Tvert imot vil det bidra til en rettslig innramming av klimapolitikken som ivaretar menneskerettslige

<sup>11</sup> Se punkt 6.

<sup>12</sup> Se punkt 4.3.3, 5.3, og 5.4.2.

<sup>13</sup> Se punkt 4.4.6 og 5.4.5.

<sup>14</sup> Dette er blant annet fordi klimalovene forplikter til territorielle utslippskutt, har flere mellomliggende og ambisiøse klimamål, forplikter til karbonbudsjetter og/eller etablerer uavhengige klimaråd som skal bidra til offentlige debatt og god miljøinformasjon om status for måloppnåelse under klimaloven. Se *Klimalov* (LBK nr 2580 af 13/12/2021) tilgjengelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2580>; *Climate Change Act 2008* (UK) tilgjengelig her: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> (begge hentet 27.06.2024); *Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999* ('European Climate Law'), OJ L 243, 09.07.2021.

<sup>15</sup> «Rettsliggjøring» brukes på flere ulike måter, se Ingrid Rindal Lundberg «Rettsliggjøringens makt» *Nytt Norsk Tidsskrift* 22, nr. 1 (2005), s. 30-44; Lars Blichner og Anders Molander «Maktutredningens rettsliggjøringsbegrep» *Tidsskriftet for samfunnsforskning* 47, nr. 4 (2006), s. 601-611; Lars Blichner og Anders Molander (2008) «Mapping Juridification» *European Law Journal* 14, nr. 1 (2008), s. 36-54.



krav, og som sikrer fremdrift og forutsigbarhet, for individer og selskaper, med demokratisk forankring på Stortinget. Dette vil også kunne redusere søksmålsrisiko, ettersom norske domstoler og EMD ofte er mer varsomme med å overprøve myndighetens vurderinger og valg dersom de bygger på gode menneskerettighetsvurderinger. Å unnlate å iverksette nødvendige tiltak vil derimot kunne øke denne risikoen, siden domstolene er forpliktet til å håndheve EMK i tråd med EMDs avgjørelser.

### 3. Kort om de tre klimaavgjørelsene fra EMDs storkammer

#### 3.1 Innledning

EMK skal tolkes i samsvar med folkerettslige sedvaneregler om traktatolkning, nedfelt i Wienkonvensjonen om traktatretten artikler 31–33.<sup>16</sup>

Norske domstoler og rettsanvendere tillegger EMDs praksis stor vekt ved tolkningen av EMK, som er gjennomført med forrang i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

EMD offentliggjorde 9. april 2024 storkammeravgjørelser i tre klimasøksmål:

- *KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits* (heretter *KlimaSeniorinnen*)
- *Carême mot Frankrike* (heretter *Carême*)
- *Duarte m.fl. mot Portugal og Norge m.fl.* (heretter *Duarte*)

Dette var første gang domstolen tok stilling til forholdet mellom menneskerettigheter og klimaendringer.

I *KlimaSeniorinnen* ble Sveits dømt for brudd på retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 (enstemmig) og retten til respekt for privatliv, familieliv og hjem etter EMK artikkel 8 (dissens 16–1). NIMs utredning vil i all hovedsak dreie seg om tolkningsavklaringene storkammeret gir for tolkningen av EMK artikkel 8.

De to sistnevnte sakene, *Carême* og *Duarte*, ble avvist fordi de prosessuelle vilkårene etter EMK artikkel 1 eller EMK artikkel 34 for å ta sakene til EMD ikke var oppfylt. EMD tok derfor ikke stilling til spørsmålet om de 32 statene søksmålet var anlagt mot, deriblant Norge, hadde krenket sine menneskerettslige forpliktelser. Selv om to av sakene ble avvist på prosessuelt grunnlag, må de tre avgjørelsene leses i sammenheng for å forstå hvordan prosessuelle og materielle prinsipper etter EMK samlet sett skal anvendes på klimaområdet.

---

<sup>16</sup> Det vises til NIMs menneskerettslige veileder for en nærmere gjennomgang av hvordan EMK skal tolkes, se *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger: Kilder, tolkning, metode*, 24.10.2023, punkt 2.6.3. (Metodiske særtrekk ved tolkning av EMK), tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/rappport/veileder-for-utredning-av-menneskerettslige-problemstillinger/> (hentet 27.06.2024).

I dette kapitlet forklarer vi kort hvordan EMD avklarte noen hovedspørsmål om jurisdiksjon, årsakssammenheng og bruk av EMK artikkel 8 på klimaområdet.

### **3.2 Ekstraterritoriell jurisdiksjon etter EMK artikkel 1**

Etter EMK artikkel 1 har hver stat menneskerettighetsansvar i sitt myndighetsområde («jurisdiction»). Hvis en stat ikke har jurisdiksjon, kan den heller ikke holdes ansvarlig for menneskerettighetsbrudd.

Utgangspunktet er at en stat kun har menneskerettighetsansvar på eget territorium. I *KlimaSeniorinnen* var dermed jurisdiksjon ikke et omstridt spørsmål, fordi klagerne var sveitsiske, og den innklagede staten var Sveits.

EMD har imidlertid åpnet for at en stat unntaksvis kan ha et slikt ansvar også der myndighetshandlinger får effekter utenfor eget territorium, såkalt ekstraterritorielt menneskerettighetsansvar.<sup>17</sup> Domstolen har fastslått slike unntak særlig i saker hvor stater utøver myndighet (f.eks. gjennom militære) i utlandet eller hvor det foreligger andre særlige grunner til at en stat har menneskerettighetsansvar utenfor egne grenser.<sup>18</sup>

I *Duarte* var ekstraterritoriell jurisdiksjon et hovedspørsmål. De portugisiske klagerne hadde anlagt saken mot 32 europeiske land og anførte at disse landene hadde ekstraterritoriell jurisdiksjon for dem. Problemstillingen for EMD var om klimagassutslipp i ett land (f.eks. Norge), som får konsekvenser for individer i et annet land (f.eks. Portugal), åpner for at førstnevnte konvensjonsstat har ekstraterritorielt menneskerettighetsansvar for individer i den andre konvensjonsstaten.

Storkammeret i EMD anerkjente at klimaskade reiser særlige problemstillinger som kunne kreve tilpasninger i domstolens eksisterende rettspraksis.<sup>19</sup> Domstolen konkluderte imidlertid med at det ikke var grunnlag for ekstraterritoriell jurisdiksjon på klimaområdet. EMD vektla blant annet at dette ville innebære en uforutsigbar utvidelse av konvensjonsområdet til EMD, og reelt sett føre til at konvensjonsstatene etter EMK hadde et menneskerettslig ansvar for klimaskade for tilnærmet alle individer i verden.<sup>20</sup> Saken mot blant annet Norge ble dermed avvist.

---

<sup>17</sup> En grundig gjennomgang av denne praksisen finnes i *Duarte m.fl. v. Portugal og Norge m.fl.* [GC] (dec.) (39371/20) 09.04.2024, avsn. 168-214.

<sup>18</sup> *Duarte*, avsn. 181-184.

<sup>19</sup> *Duarte* avsn. 189.

<sup>20</sup> *Duarte* avsn. 184-213.

### 3.3 Hvorfor må staten beskytte mot klimaendringene etter EMK artikkel 8?

#### 3.3.1 Rettslige utgangspunkter

EMK artikkel 8 slår fast at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse».

Bestemmelsen har lenge gitt individer et menneskerettslig vern mot ulike miljøtrusler som påvirker deres liv, helse og livskvalitet. Dette henger sammen med at EMK ikke bare forplikter statene til å ikke krenke disse rettighetene selv (negativ plikt), men også til å iverksette tiltak for å aktivt beskytte individer mot trusler mot disse rettighetene (positiv plikt). EMD har i hundrevis av saker lagt til grunn at statene har måttet treffe adekvate tiltak for å beskytte individer mot risikoen for miljøtrusler som for eksempel forurensing, asbest, flom, skred og jordras.<sup>21</sup>

Spørsmålet for EMD var om denne praksisen innebar at statene også er menneskerettslig forpliktet til å iverksette tiltak for å beskytte mot klimaendringene.

Selv om det er flere likhetstrekk mellom miljø- og klimasaker, er det også en rekke forskjeller. EMD fremhevet særlig fem faktorer som gjorde at tidligere miljøpraksis om lokale miljøutfordringer ikke uten videre kan overføres til trusler som følge klimaendringene:

1. Det er ikke en spesifikk kilde som skaper skaden i form av klimaendringene.
2. CO<sub>2</sub> er ikke skadelig i seg selv i vanlige mengder.
3. Årsakskjeden er kompleks, og klimagassutslippene går på tvers av landegrensene.
4. Aktivitetene som produserer klimagassutslipp, er ikke i seg selv farlige.
5. Å bekjempe klimaendringene er et sammensatt (polysentrisk) problem som krever sammensatte løsninger på tvers av sektorer og koordinert politikk.<sup>22</sup>

Domstolen understreker derfor at tidligere miljøpraksis under EMK artikkel 8 må tilpasses til disse særlige karakteristikkene.

NIM gjennomgår i det følgende forholdet mellom EMK artikkel 8 og klimaendringene og spørsmålet om årsakssammenheng.

---

<sup>21</sup> Se Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment (3rd edition)*, februar 2022, tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197> (hentet 27.06.2024).

<sup>22</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 415-422.

### 3.3.2 Sammenhengen mellom retten til privatliv, familieliv og hjem og klimaendringene

EMD tar utgangspunkt i rapportene fra FNs klimapanel i vurderingen av sammenhengen mellom menneskerettighetene og klimaendringene. Dette er fordi FNs klimapanel er et mellomstatlig organ bestående av uavhengige eksperter som gjennomgår og vurderer klimavitenskapen, basert på en omfattende og grundig metode, der rapportene til slutt godkjennes av statene.<sup>23</sup> I sin faktumgjennomgang vektlegger EMD blant annet:

- Funn fra FNs klimapanel og andre studier som viser at klimaendringene har ført til flere ekstremværhendelser og heterelatert dødelighet, der eldre og kvinner er blant de mest sårbare.<sup>24</sup>
- Uttalelser fra FNs klimapanel om at det er et «a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all», og at «the choices and actions implemented in this decade would have impacts now and for thousands of years».<sup>25</sup>
- Funn fra FNs klimapanel om hvor mye mer skadelig en global oppvarming på 2°C er, sammenliknet med 1,5°C.<sup>26</sup>
- Uttalelser fra FNs klimapanel om hvor viktig nasjonale karbonbudsjetter er for å kunne oppnå netto nullutslipp innenfor det globale karbonbudsjettet som er igjen å for å kunne begrense den globale oppvarmingen til 1,5°C.<sup>27</sup>
- FNs klimapanel sine siste rapport, som viser at globale netto null karbonutslipp må oppnås tidlig i 2050 for å begrense oppvarmingen til 1,5°C.<sup>28</sup>

EMDs flertall konkluderer på bakgrunn av dette med at EMK artikkel 8 gir enkeltpersoner en rett til effektiv beskyttelse fra myndighetene mot alvorlige skader fra klimaendringer som kan påvirke deres liv, helse og livskvalitet.<sup>29</sup> Flertallet bekreftet dermed tolkningen av EMK fra flere nasjonale domstoler, blant annet i Nederland, Tyskland og Belgia.<sup>30</sup> Hvorvidt brudd på disse forpliktelsene kan påberopes i enkeltsaker for domstolene, må vurderes prosessuelt i hver enkelt sak.

---

<sup>23</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 429 og 432. Se også avsn. 103-120.

<sup>24</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 510, 511.

<sup>25</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 542, 562.

<sup>26</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 106-116.

<sup>27</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 116, 569, 570.

<sup>28</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 113.

<sup>29</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 514-520.

<sup>30</sup> *Urgenda v. the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands) 20.12.2019; *Neubauer v. Germany*, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany) 24.03.2021, avsn. 147, 148, 99; *Klimaatzaak v. Belgium m.fl.*, no 2021/AR/15gs 2022/AR/737 2022/AR/891 (Brussels Court of Appeal) 30.11.2023. De føderale myndighetene i Belgia anker ikke dommen, og denne delen er dermed rettskraftig for dem, se <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/12/01/zuhal-demir-cassatie-klimaatzaak/> (hentet 22.05.2024).

Men statene er uansett forpliktet til å ivareta disse forpliktelsene fullt ut i det nasjonale systemet.<sup>31</sup>

### 3.3.3 Årsakssammenheng og «dråpen i havet»-argumentet

Klimaendringer som fører til skader på individer er en følge av staters globale, samlede klimagassutslipp. Dette betyr at en stat alene ikke kan avverge skadelige klimaendringer. I sakene for EMD argumenterte derfor flere stater for at deres utslipp var ubetydelige, og at de derfor ikke kunne holdes ansvarlig på menneskerettslig grunnlag for skadelige virkninger av klimaendringer på individers liv, helse og livskvalitet («dråpen i havet»-argumentet).

Dette spørsmålet om årsakssammenheng, som EMD grundig vurderer, har både en naturvitenskapelig og en normativ dimensjon.<sup>32</sup>

Domstolen uttaler først at den naturvitenskapelige sammenhengen mellom en stats utslipp og klimaendringenes konsekvenser for individers rettigheter som utgangspunkt er svak og indirekte. Samtidig har FNs klimapanel uttalt at hvert tonn CO<sub>2</sub>, *vitenskapelig sett*, bidrar til klimaendringene, og at ekstremværhendelser blir mer sannsynlige med enhver temperaturøkning.<sup>33</sup>

EMD understreker deretter at en stat, *rettslig sett*, ikke bør kunne frasi seg sitt ansvar ved å peke på at andre staters tiltak også er utilstrekkelige. EMD har i flere saker avvist krav om at statens egne handlinger må være en nødvendig medvirkende årsak til skaden på individers rettigheter (en såkalt «hovedårsakslære», som er utgangspunktet i erstatningsretten). Den relevante normen etter EMDs praksis er om staten kunne ha truffet tiltak som hadde en *reell mulighet til å redusere skaden* på individers rettigheter.<sup>34</sup> På klimaområdet er dette tilfellet, ettersom hvert tonn teller vitenskapelig sett. I tillegg viser EMD til at stater gjennom internasjonale avtaler har forpliktet seg til å kutte utslipp for å begrense de verste effektene av klimaendringene.

Samlet utgjør dette etter EMDs syn en tilstrekkelig relevant sammenheng mellom en stats klimagassutslipp og konsekvenser for individers rettigheter. Domstolen avviser dermed «dråpen i havet»-argumentet, og konkluderer med at enhver stat etter EMK må gjøre *sin del* for å kutte utslipp for å beskytte rettigheter.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Se Grunnloven § 92 og EMK artikkel 1.

<sup>32</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 423-424, 437-444.

<sup>33</sup> IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Summary for Policymakers (SPM)*, 2021, avsn. B.2.2, s. 19–24, 35, 41; IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Full report*, 2021, avsn. 11.3.5.

<sup>34</sup> *Bljakaj m.fl. v. Croatia* (74448/12) 18.09.2014, avsn. 124 med videre henvisninger.

<sup>35</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 444.

## 4. Analyse av statens materielle forpliktelse til å beskytte mot klimaendringene etter EMK artikkel 8

### 4.1 Innledning

Etter EMK artikkel 8 har statene en positiv materiell forpliktelse til å gjøre *sin del* for å redusere skaden klimaendringene har for individer innenfor sitt territorium ved å kutte sine respektive klimagassutslipp.

Dette kapittelet analyserer nærmere hva denne plikten innebærer på følgende måte:

- I punkt 4.2 drøftes statenes skjønnsmargin på dette området. EMD mener at domstolene etter EMK ikke kan vurdere myndighetenes valg av konkrete klimatiltak. For å beskytte enkeltindivider mot klimaendringene, mener EMD imidlertid at EMK pålegger statene å vedta og iverksette reguleringer og tiltak som er i stand til å redusere de eksisterende og potensielt irreversible fremtidige virkningene av klimaendringene.<sup>36</sup>
- I punkt 4.3.1 og 4.3.2 analyseres kravene EMK artikkel 8 stiller til det nasjonale rammeverket på klimaområdet. Dette omfatter *substansielle, umiddelbare og progressive* utslippsreduksjoner med sikte på å oppnå netto nøytralitet i klimagassutslipp, *i prinsippet* innen de neste tre tiårene.<sup>37</sup>
- I punkt 4.3.3 drøftes forholdet mellom territorielle utslipp og bruk av kvoter og andre fleksible mekanismer under EMK artikkel 8 på klimaområdet.
- I punkt 4.4 analyseres faktorene som EMD vektlegger i helhetsvurderingen av om det rettslige rammeverket på klimaområdet er tilstrekkelig til å nå målet om netto nøytralitet.

### 4.2 EMDs uttalelser om skjønnsmargin i en nasjonal kontekst

EMDs storkammer starter drøftelsen av statenes positive plikter under EMK artikkel 8 med å vurdere hvor stor skjønnsmargin statene skal ha. I denne sammenhengen vurderer EMD grundig maktfordelingsspørsmålene som klimasakene reiser.<sup>38</sup> Avgjørelsene fra EMD tydeliggjør domstolenes rolle på klimaområdet, basert på grundige overveielser av forholdet mellom jus og politikk.

EMD er klar på at domstoler *aldri* kan erstatte handlingene som er nødvendig fra lovgivende og utøvende makt på klimaområdet. Å håndtere klimakrisen er i første rekke en politisk oppgave. Nasjonale myndigheter har direkte demokratisk

---

<sup>36</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 538, 545.

<sup>37</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 547-554.

<sup>38</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 541-543 med videre henvisninger.

legitimitet, og er bedre egnet til å vurdere lokale behov og avveininger i komplekse spørsmål.<sup>39</sup>

Samtidig har domstolene – inkludert EMD – en rett og plikt til å kontrollere at rettigheter respekteres. Hadde regjeringer verden over kuttet utslipp siden FNs rammekonvensjon om klimaendring ble vedtatt i 1992, ville domstolene ikke behøvd å diskutere konsekvensene av at mål ikke nås og hvilken betydning det får for menneskerettighetene. EMD understreker at statene har utvist en «generally inadequate track record», og at når vitenskapen viser at klimaendringene har fått alvorlige konsekvenser for individers liv, helse og livskvalitet, blir temaet et menneskerettslig spørsmål.<sup>40</sup>

Menneskerettighetenes funksjon er særlig å verne minoriteter og sårbare grupper. På dette området mener EMD at domstolsprøving særlig kan begrunnes i et intergenerasjonelt perspektiv. Barn og framtidige generasjoner kommer til å bære den største byrden av klimaendringene, men er ikke representert politisk i dag. Når det er en risiko for irreversible endringer, er det etter EMDs syn nødvendig at domstolene kan føre en viss kontroll med myndighetene, slik at kortsiktige hensyn ikke ødelegger for barn og framtidige generasjoners rett til effektiv beskyttelse fra statlige myndigheter mot alvorlige skadelige virkninger av klimaendringer på deres liv, helse og livskvalitet.<sup>41</sup>

Denne avveiningen er avgjørende for at EMD med grunnlag i EMK artikkel 8 vurderer om statene samlet sett gjør nok for å beskytte sine innbyggere mot klimaendringene gjennom utslippskutt. Samtidig tilkjenner EMD statene en *vid skjønnsmargin* for valg av hvilke klimatiltak de vil iverksette.<sup>42</sup> Det understrekes at det fortsatt vil være opp til nasjonale myndigheter å vurdere lokale behov og avveie ulike hensyn ved valg av klimatiltak.

Prinsippet om skjønnsmargin handler om kompetansefordelingen mellom EMD og konvensjonsstatene om gjennomføring og beskyttelse av rettigheter. Nasjonalstaten har det primære ansvaret for å sikre rettighetene i EMK, og EMDs rolle er subsidiær. Prinsippene innebærer imidlertid *ikke* at konvensjonsrettighetene står svakere eller tilbyr mindre beskyttelse.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 410-412, 449-451.

<sup>40</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 542.

<sup>41</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 420.

<sup>42</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 543.

<sup>43</sup> Se for eksempel *Københavnserklæringen*, avsn. 10: «Reiterates that strengthening the principle of subsidiarity is not intended to limit or weaken human rights protection, but to underline the responsibility of national authorities to guarantee the rights and freedoms set out in the convention», tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c> (hentet 27.06.2024).

I norsk forvaltning og ved lovarbeid skal man derfor ikke anvende EMDs skjønnsmargin direkte.<sup>44</sup> For at lovgivende og utøvende makt skal ivareta sitt ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene, må de vurdere ulike forpliktelser ved alle beslutninger som berører menneskerettighetene, gjennom både konkret tolkning og subsumsjon. For å finne ulike løsninger innenfor skjønnsmarginen som har de beste grunner for seg, må lovarbeid og tiltak bygge på et solid faktisk grunnlag der ulike hensyn avveies. I praksis ser man at gode menneskerettslige vurderinger fra lovgiver og forvaltning fører til at det gis en videre skjønnsmargin av EMD.<sup>45</sup>

Vi går ikke nærmere om på hvordan EMDs uttalelser om skjønnsmargin eventuelt skal anvendes for *norske domstoler*.<sup>46</sup>

### **4.3 En effektiv rettighetsbeskyttelse krever at staten reduserer sine respektive klimagassutslipp substansielt, progressivt og umiddelbart**

Som det fremgår, legger EMD til grunn at statenes skjønnsmargin er snever når det gjelder spørsmålet om det rettslige rammeverket og planene for å kutte utslipp frem mot netto null er tilstrekkelige, målrettede og basert på den beste tilgjengelige vitenskapen. Overordnet må dette rammeverket ha som mål å forhindre en global temperaturøkning over nivåer som er forenelig med en effektiv beskyttelse av menneskerettighetene, i lys av FNs rammekonvensjon om klimaendring, Parisavtalen og klimavitenskapen fra FNs klimapanel.<sup>47</sup> EMD har med andre ord en formålsbasert tilnærming som legger til grunn at individers rettigheter må beskyttes effektivt mot farlige klimaendringer.

---

<sup>44</sup> NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger: Kilder, tolkning, metode*, 24.10.2023, punkt 2.6.3.4 (Subsidiaritet og skjønnsmargin), tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/rapport/veileder-for-utredning-av-menneskerettslige-problemstillinger/> (hentet 16.09.2024).

<sup>45</sup> Se bl.a. fra EMD, *Animal Defenders International v. Storbritannia* [GC] (48876/08) 22.04.2013, avsn. 108.

Tilsvarende er lagt til grunn når det gjelder Grunnloven, se HR-2010-258-P (Rederiskatt), avsn. 172.

<sup>46</sup> Kort sagt har Høyesterett klargjort at: «Den skjønnsmarginen som følger av EMDs praksis, gjelder for statene, og vil dermed ikke være overførbar til nasjonale domstolars prøving av iverksatte tiltak i en stat [...]», se HR-2022-718-A *Hyttekarantene*, avsn. 89. Høyesterett har uttalt at de «likevel, på grunnlag av norsk rett, ved sin prøving av inngrep, [vil] være varsom med å overprøve vurderinger som i stor grad er faglige eller beror på sammensatte vurderinger», se HR-2022-718-A *Hyttekarantene*, avsn. 89. Dette gjør seg særlig gjeldende i situasjoner der flere legitime hensyn står opp mot hverandre og må avveies. Hvor intens den *nasjonale domstolskontrollen* vil være på klimaområdet etter EMK, kan dermed bli et spørsmål for domstolene. Flere av de samme hensynene som EMD vektlegger i sin drøftelse av rekkevidden av statenes skjønnsmargin, som at valg av konkrete klimatiltak dreier seg om byrdefordeling og komplekse faglige og politiske avveininger, vil gjøre seg gjeldende også for nasjonale domstoler. På den annen side er nasjonale domstoler bedre plassert til å vurdere og kontrollere faktiske forhold og vurderinger enn det EMD er.

<sup>47</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 546.



Vi gjennomgår i det følgende hvordan EMD konkretiserer denne hovedforpliktelsen i spesifikke krav til rettslige rammeverket på klimaområdet.

#### **4.3.1 Klimarammeverket må ha mål om netto nullutslipp i prinsippet innen de neste tre tiårene**

EMD tar følgende utgangspunkt:

[E]ffective respect for the rights protected by Article 8 of the Convention requires that each Contracting State undertake measures for the substantial and progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades.<sup>48</sup>

Ifølge EMD *krever* altså en effektiv beskyttelse av retten til privatliv at statene sikrer *substansielle* og *progressive* utslippsreduksjoner i deres respektive klimagassutslipp, med det formål om å oppnå netto nøytralitet *i prinsippet* innen de neste tre tiårene. NIM forstår EMD slik at de referer til *alle klimagassutslipp*.<sup>49</sup>

EMD definerer ikke begrepet «net neutrality». Netto nøytralitet – eller netto null – referer generelt sett til en tilstand der mengden av klimagassutslipp som kommer fra menneskelig aktivitet balanseres av tilsvarende utslippene som tas opp eller fjernes fra atmosfæren gjennom ulike prosesser og mekanismer.<sup>50</sup> Dette kan skje enten ved at utslippene reduseres, eller ved at opptak av klimagasser økes. Målet er at de totale utslippene og opptaket skal være lik null, slik at menneskelig aktivitet ikke øker konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren.

For at dette skal være mulig, og for å unngå at fremtidige generasjoner bærer en uforholdsmessig del av byrden ved å kutte utslipp, mener EMD at *umiddelbare* utslippskutt må iverksettes og at statene må ha mellomliggende mål på veien til netto null.<sup>51</sup>

EMDs uttalelser om at netto nøytralitet for klimagassutslipp må nås «i prinsippet» innen de neste tre tiårene, åpner for en viss fleksibilitet. I lys av at EMD hensyntar Parisavtalen generelt som en tolkningsfaktor, kan det hevdes at man også i forståelsen av «i prinsippet» bør se hen til relevante prinsipper under Parisavtalen. Grovt sett tolkes Parisavtalen artikkel 4.1 som et *globalt* mål om at verden skal nå

---

<sup>48</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 548.

<sup>49</sup> For en mer utførlig gjennomgang, se Chris Hilson og Oliver Geden, *Climate or carbon neutrality? Which one must states aim for under Article 8 ECHR?*, Ejil:Talk!, 29.04.2024, <https://www.ejiltalk.org/climate-or-carbon-neutrality-which-one-must-states-aim-for-under-article-8-echr/> (hentet 16.09.2024).

<sup>50</sup> Se *Parisavtalen*, 3156 UNTS s. 79 (12.12.2015, trådte i kraft 4.11.2016) artikkel 4.1 og *FNs rammekonvensjon om klimaendring* 1771 UNTS (p.107) (9.5.1992, trådte i kraft 21.3.1994) artikkel 1.8, som definerer opptak som «enhver prosess, virksomhet eller mekanisme som fjerner en drivhusgass, aerosol eller en forløper for en drivhusgass fra atmosfæren». Opptak kan f.eks. skje i naturlige systemer, som skog og hav.

<sup>51</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 549.

netto nullutslipp for *alle klimagasser* etter år 2050, før 2100.<sup>52</sup> Samtidig viser artikkel 4.1 til at tidspunktet for når netto nullutslipp skal oppnås for *hvert enkelt land* må vurderes i lys av:

1. beste tilgjengelig vitenskap;
2. prinsippet om at statene til Parisavtalen har et felles, men differensiert ansvar for klimaendringene og respektive muligheter til å adressere dette, på bakgrunn av ulike nasjonale omstendigheter, som historiske klimagassutslipp og økonomisk bæreevne.

Ettersom rammeverket etter EMK artikkel 8 skal tilpasses risikoen klimaendringene utgjør, er det naturlig at den beste tilgjengelige vitenskapen vektlegges i forståelsen av dette begrepet.<sup>53</sup> Formuleringen «i prinsippet» kan dermed komme til å innebære at europeiske land bør (eller kan komme til å måtte) nå netto nullutslipp før det har gått tre tiår fra 2024, jf. EMK artikkel 8.

*Progressive* utslippsreduksjoner kan ellers tolkes som et hinder for en svekkelse (regresjon) av klimamålene under EMK.<sup>54</sup> Dette går vi ikke nærmere inn på.

#### 4.3.2 Regulering i lovs form?

Et spørsmål er om målet om netto nøytralitet og mellomliggende klimamål må reguleres i lovs form av lovgivende makt, eller om det er tilstrekkelig at det kommer frem av administrative reguleringer eller andre dokumenter fra utøvende makt. EMD uttaler følgende i *KlimaSeniorinnen*:

Moreover, in order for this to be genuinely feasible, and to avoid a disproportionate burden on future generations, *immediate action* needs to be taken and adequate intermediate reduction goals must be set for the period leading to net neutrality. *Such measures should, in the first place, be incorporated into a binding regulatory framework at the national level,*

---

<sup>52</sup> Hans Christian Bugge, *Klimarett. Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030* (Oslo: Universitetsforlaget, 2021) s. 142. Parisavtalen artikkel 4.1 lyder: «For å nå det langsiktige temperaturmålet som angitt i artikkel 2, tar partene sikte på at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet snarest mulig, idet det erkjennes at utviklingslandene vil bruke lengre tid på å nå dette toppunktet, og påta seg raske reduksjoner i samsvar med beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap deretter, for å oppnå en balanse mellom menneskeskapt utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i andre halvpart av vårt århundre, basert på rettferdighet og innenfor rammen av bærekraftig utvikling og innsats for å utrydde fattigdom.»

<sup>53</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 547.

<sup>54</sup> Til sammenlikning bestemmer Parisavtalen artikkel 4.11 at partene til enhver tid kan endre sitt nasjonale bidrag «with a view to enhancing its level of ambition», altså en økning (progresjon). Dette er tolket slik at en regresjon – svekkelse – av klimamålet er utelukket etter Parisavtalen, se for eksempel: Lavanya Rajamani og Jutta Brunnee, «The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement» *Journal of Environmental Law* 29, nr. 3 (2017) s. 547–549; Markus Vordermayer-Riemer, *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law* (Cambridge: Intersentia, 2020) s. 312.

followed by adequate implementation. The relevant targets and timelines must form an *integral part of the domestic regulatory framework*, as a basis for general and sectoral mitigation measures.<sup>55</sup> (vår utheving)

Dette innebærer tre elementer. For det første, må myndighetene iverksette umiddelbare handlinger og adekvate mellomliggende klimamål for å kutte utslipp ned mot netto nøytralitet. For det andre, *bør* slike tiltak innføres i et bindende rettslig bindende rammeverk som implementeres. For det tredje, *må* myndighetene utarbeide mellomliggende mål og også omfatter mål og tidslinjer for både generelle og sektorielle utslippskutt for hele perioden frem til klimanøytralitet, og disse må utgjøre en integrert del av det nasjonale rammeverket.

I den konkrete vurderingen av Sveits, tok EMD utgangspunkt i at en klimalov (CO<sub>2</sub> Act) fra 2011 kun regulerte utslippskutt frem mot 2020. En revisjon av denne loven, som skulle sette et nytt klimamål for 2030, ble avvist i en folkeavstemning. Sveits manglet dermed en lovregulering av utslippskutt etter 2020. EMD vurderer likevel om reguleringene samlet sett var gode nok på grunn andre regulatoriske initiativer i form av innrapporterte nasjonalt bestemte bidrag under Parisavtalen og en ny klimalov (Climate Act) som ble vedtatt i 2023, som hadde klimamål fra og med 2031 frem mot 2050. EMD uttalte at selv med den nye loven, var perioden mellom 2025 og 2030 uregulert. Dette hullet i lovverket for disse fem årene var et sentralt premiss for EMDs konklusjon om at Sveits krenket EMK artikkel 8.<sup>56</sup> Dette tyder på at EMD går langt i å kreve at klimamålene frem mot netto nøytralitet reguleres i lovs form i et rettslig rammeverk, slik at det ikke er tilstrekkelig at det bare fremgår av andre administrative dokumenter.<sup>57</sup>

På denne bakgrunn tolker NIM dommen slik at målet om klimanøytralitet i prinsippet innen tre tiår, og det gjenværende nasjonale karbonbudsjettet, trolig må – og i alle fall bør – reguleres i lovs form. Etter NIMs syn sikres menneskerettighetene uansett bedre hvis forpliktelsen til substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt sikres i lov. En lovregulering av dette vil også sikre demokratisk forankring gjennom vedtakelse på Stortinget, og forutberegnelighet for borgere, næringsliv og andre om hvilke mål og hvilket karbonbudsjett Norge styrer etter.

---

<sup>55</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 549.

<sup>56</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 561, 562 og 573. («legislative lacuna existed»)

<sup>57</sup> Dette har visse likhetstrekk med Høyesteretts vurderinger under Grunnloven § 112, hvor Høyesterett uttalte at ved såkalte «lovtomt rom», der *lovgiver* ikke har tatt stilling til et miljøspørsmål, kunne Grunnloven § 112 brukes direkte for domstolene, se HR-2020-2472-P (*Klima*) avsn. 139.

### 4.3.3 Særlig om bruk av fleksible mekanismer (kvotekjøp)

Utgangspunktet etter internasjonale klimaavtaler er at partene har ansvar for å redusere sine *territorielle utslipp*.<sup>58</sup> Behovet for å redusere utslippene mot netto null bygger på FNs klimapanelts siste rapport, som viser at netto nullutslipp må oppnås tidlig i 2050 for å begrense oppvarmingen til 1,5°C.<sup>59</sup> Etter Parisavtalen har også 195 land enige om en målsetting om å «oppnå en balanse mellom menneskeskapt utslipp fra kilder og opptak av klimagasser i andre halvpart av vårt århundre», som i praksis innebærer at utslippene må kuttes ned mot netto null, jf. artikkel 4.1.

Flere mellomstatlige avtaler åpner imidlertid for at en stat kan godskrive utslippskutt som gjennomføres i utlandet for å oppnå egne klimamål på veien mot dette langsiktige målet, herunder Kyotoprotokollen, Parisavtalen og EU-reguleringer.<sup>60</sup> Kvoter for bedrifter reguleres av EUs kvotesystem.<sup>61</sup> Parisavtalen artikkel 6 åpner på sin side for at stater bruker fleksible mekanismer for «å gi rom for høyere ambisjoner i sine utslippsreduksjons- og tilpasningstiltak»,<sup>62</sup> blant annet gjennom bilaterale avtaler for å godskrive utslippskutt i andre land under nasjonalt bestemte bidrag. En fellesbetegnelse for disse er *fleksible mekanismer*.

Mange land benytter seg av disse mekanismene. Politiske og økonomiske diskusjoner om bruk av kvoter versus territorielle utslippskutt har vært langvarige, mange og komplekse. NIM vil imidlertid kun fokusere på de menneskerettslige dimensjonene ved denne problemstillingen, i lys av den best tilgjengelige vitenskapen på dette feltet.

---

<sup>58</sup> Dette er basert på globalt koordineringshensyn og er nødvendig for å unngå dobbelttelling av territorielle utslippsreduksjoner. Det er imidlertid ikke ment å utelukke andre former for ansvar for å redusere utslipp av importerte og eksporterte utslipp, som kan bidra til fremme av Parisavtalens formål.

<sup>59</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 113.

<sup>60</sup> EU åpner for at det kan kjøpes kvoter på statsnivå for å oppfylle klimamål. Dette gjelder både etter *Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement* (innsatsfordelingsforordningen) OJ L 156/26, 19.6.2018, artikkel 5(4), senere endret av *Regulation (EU) 2023/857 of the European Parliament and of the Council* (forsterket innsatsfordelingsforordning), OJ L 111, 26.4.2023), og etter *Regulation (EU) 2018/841 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework* (LULUCF-forordningen), OJ L 156, 19.6.2018, artikkel 12(2), senere endret av *Regulation (EU) 2023/839 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the reporting and compliance rules, and setting out the targets of the Member States for 2030, and Regulation (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review*, (forsterket LULUCF-forordning) OJ L 107, 21.4.2023.

<sup>61</sup> *Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading* (EU ETS), OJ L 275/32, 13.10.2003, endret ved en rekke senere direktiver og forordninger (siste tilgjengelige konsolidert versjon er av 1. mars 2024).

<sup>62</sup> Andrew Howard, «Voluntary Cooperation (Article 6)» i *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, David Klein m.fl. red., (Oxford: Oxford Academic, 2017), del C.1. Se også Matthieu Wemaëre, «Article 6: Voluntary Cooperation/NDCs» i *The Paris Agreement on Climate Change* (Geert Van Calster m.fl., red. (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2021) avsnitt 6.02.

Spørsmålet i det følgende er dermed hvordan man skal vurdere bruk av fleksible mekanismer for å nå klimamål under EMK artikkel 8.

I *KlimaSeniorinnen* vurderer ikke EMD bruk av fleksible mekanismer eksplisitt. EMD referer generelt til statenes forpliktelse til å iverksette tiltak for substansielle og progressive reduksjoner i deres *respektive klimagassutslipp* («their respective GHG emission levels») for å oppnå netto nøytralitet i prinsippet innen de neste tre tiårene.<sup>63</sup> I lys av internasjonale avtaler, er det etter NIMs syn naturlig å forstå dette slik at det referer til territorielle utslipp.

Implisitt vurderer imidlertid EMD spørsmålet om bruk av fleksible mekanismer gjennom domstolens subsumpsjon, fordi Sveis både benyttet seg av kvotekjøp under Kyotoprotokollen og knyttet seg til EUs kvotesystem 1. januar 2020.<sup>64</sup> EMD trekker frem følgende utslippskutt fra Sveits i drøftelsen:

At the outset, the Court notes that the currently existing 2011 CO2 Act (in force since 2013) required that by 2020 GHG emissions should be reduced overall by 20 % compared with 1990 levels [...]

Moreover, as the Government acknowledged, the relevant domestic assessments found that even the GHG reduction target for 2020 had been missed. Indeed, on average over the period between 2013 and 2020, Switzerland reduced its GHG emissions by around 11% compared with 1990 levels [...] which indicates the insufficiency of the authorities' past action to take the necessary measures to address climate change.<sup>65</sup>

Som domstolen påpeker, nådde ikke Sveits målet sitt om å kutte *territorielle* utslipp innenlands i Sveits med 20 % innen 2020 sammenliknet med 1990. Ifølge Sveits oppnådde landet 19 % kutt mellom 1990–2020.<sup>66</sup>

EMD trekker frem at Sveits' *gjennomsnittlige* utslippskutt for perioden 2013–2020, sammenlignet med året 1990, var på 11 %. Denne tidsangivelsen samsvarer med *forpliktelsesperioden* Sveits hadde under Kyotoprotokollen, der Sveits hadde forpliktet seg til å redusere sine utslipp mellom 2013 og 2020 med 15,8 % i

---

<sup>63</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 548.

<sup>64</sup> *Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on the linking of their greenhouse gas emission trading systems*, OJ L 322, 7.12.2017 og *Council of the EU, Linking of Switzerland to the EU emissions trading system - entry into force on 1 January 2020*, 9.12.2019, tilgjengelig her: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/09/linking-of-switzerland-to-the-eu-emissions-trading-system-entry-into-force-on-1-january-2020/> (hentet 16.09.2024).

<sup>65</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 558, 559.

<sup>66</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 87 og 358. Se også Office fédéral de l'environnement, *Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO2 et par le Protocole de Kyoto, 2 e période d'engagement (2013–2020)*, april 2022, tilgjengelig her: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/reduction-emissions/realisation-objectifs/objectif-2020.html> (hentet 16.09.2024).

gjennomsnitt sammenliknet med 1990. Dette målet nådde Sveits ved å benytte seg av, og regne inn, utslippskutt gjennom opptak fra skog og kvotekjøp.<sup>67</sup> EMD vektla med andre ord *ikke* kjøp av kvoter for å bøte for manglende gjennomføring av klimatiltak nasjonalt.

For målsetningene etter 2020, viser EMD til Sveits sitt nasjonale bidrag under Parisavtalen, hvor det fremgår at Sveits planla bruk av fleksible mekanismer for å nå sine klimamål under Parisavtalen artikkel 6.<sup>68</sup> Dette kommenterer ikke EMD.

Den nye sveitsiske klimaloven fra 2023 la også opp til utstrakt bruk av fleksible mekanismer.<sup>69</sup> De relevante delene i artikkel 3 i klimaloven lyder som følger:

The Confederation shall ensure a reduction to net zero by 2050 of human-induced [GHG] *emitted in Switzerland* (net-zero objective) through the following measures:

- a) reducing [GHG] emissions as *far as possible*, and
- b) offsetting the impact of residual [GHG] emissions through the use of *negative-emissions technologies* in Switzerland and *abroad*.

After 2050, the quantity of CO<sub>2</sub> removed and stored using negative-emissions technologies must be greater than the residual [GHG] emissions.

The Confederation shall ensure a reduction in [GHG] emissions compared with 1990 levels. The intermediate reduction targets shall be the following:

- a) between 2031 and 2040: at least 64 % on average;
- b) by 2040: at least 75 %;
- c) between 2041 and 2050: at least 89 % on average.

The reduction targets must be technically feasible and economically sustainable. *As far as possible, they should be achieved through emissions reductions in Switzerland.*<sup>70</sup> (vår utheving)

---

<sup>67</sup> KlimaSeniorinnen, avsn. 358.

<sup>68</sup> KlimaSeniorinnen, avsn. 563, som viser til EMD *Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced nationally determined contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021-2030)*, s. 12, der det uttales at «Internationally transferred mitigation outcomes (ITMOs) from cooperation under Article 6 of the Paris Agreement will partly be used», tilgjengelig her: [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Swiss%20NDC%202021-2030%20incl%20ICTU\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Swiss%20NDC%202021-2030%20incl%20ICTU_0.pdf) (hentet 27.06.2024).

<sup>69</sup> *Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique*, 19.01.2023, tilgjengelig i fransk språkversjon på nett her: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2403/de> (hentet 27.06.2024).

<sup>70</sup> Engelsk oversettelse i KlimaSeniorinnen, avsn. 127.

EMD kritiserer formuleringen om at klimagassutslipp i Sveits skal reduseres «as far as possible». Sett i sammenheng med at klimaloven også bare gjelder en forpliktelse til å iverksette klimatiltak *i god tid*, mente EMD at klimaloven var for uforpliktende.<sup>71</sup> Dette kan tyde på at EMD er kritisk til at Sveits ikke klart definerer hvordan og når de skal nå målet om netto nøytralitet og fordelingen mellom nasjonale tiltak og bruk av kvoter. EUs kvotesystem nevnes ikke av EMD, men under saken gjorde Sveits domstolen oppmerksom på at tilknytning til EUs kvotesystem inngår i deres klimamål fra 2020, slik at dette ligger som et premiss for domstolens avgjørelse.<sup>72</sup>

I sine vurderinger ser det altså ut som at EMD bare vektlegger territorielle kutt, og ser bort fra utslippskuttene under Kyotoprotokollen. Derimot har ikke domstolen sagt eksplisitt at kun territorielle utslippskutt er relevant i vurderingen under EMK.

Spørsmålet om kutt gjennom fleksible mekanismer som bidrar til utslippskutt i andre land er relevante etter EMK artikkel 8, forblir dermed uavklart. Etter NIMs syn bør tolkningsspørsmål knyttet til betydningen av fleksible mekanismer under EMK artikkel 8, vurderes i lys av folkerettens generelle regler om traktattolkning, som EMD vektlegger, og EMDs egne tolkningsprinsipper. Her vil vi særlig peke på tre metodiske utgangspunkter:

1. EMDs tolkningsmetode er *formålsorientert*: Konvensjonen skal tolkes i god tro, i samsvar med den alminnelige betydningen traktatens termer har, sett i sin kontekst, og i lys av traktatens gjenstand og formål.<sup>73</sup> EMD har gjentatte ganger understreket at konvensjonens formål er å sikre rettigheter som ikke er teoretiske og illusoriske, men praktiske og effektive.<sup>74</sup>
2. EMD tilkjenner som nevnt stater en *skjønnsmargin*, som varierer fra område til område.
3. EMD har gjentatte ganger understreket at EMK skal tolkes *i harmoni med internasjonal rett og EU-retten*.<sup>75</sup> Formålet er å sikre at stater under EMK ikke må velge mellom hvilke folkerettslige forpliktelser de vil oppnå, og søker så

---

<sup>71</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 564–567.

<sup>72</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 86.

<sup>73</sup> Se Wienkonvensjonen om traktatretten, 1155 UNTS 331 (23.05.1969, trådte i kraft 27.01.1980).

<sup>74</sup> Se f.eks. *Demir and Baykara v. Turkey* [GC] (34503/97) 12.11.2008, avsn. 66, *Klass and Others v. Germany* (5029/71) 06.09.1978, avsn. 34.

<sup>75</sup> Se f.eks. *Avotiņš v. Latvia* [GC] (17502/07) 23.05.2016, avsn. 113 og *Pirozzi v. Belgia* (21055/11) 17.07.2018, avsn. 60.

langt som mulig å unngå konflikter mellom ulike regelsett, for eksempel ved å tolke EMK i harmoni med EU-retten og internasjonale avtaler.<sup>76</sup>

Når det gjelder bruken av fleksible mekanismer, trekker disse tolkningsprinsippene i to retninger.

På den ene siden tilsier hensynet til harmonisering med internasjonale avtaler og EU-retten at utslippskutt som gjennomføres ved bruk av fleksible mekanismer inngår i vurderingen etter EMK artikkel 8.

Alle konvensjonsstatene som er part til EMK er også part til Parisavtalen, der artikkel 6 åpner for at land kan velge å benytte seg av fleksible mekanismer gjennom finansiering av utslippskutt i andre land. I tillegg er alle EU-landene, EØS-landene og Sveits part til både EMK og EUs kvotesystem og andre EU reguleringer som åpnet for kvotekjøp. Disse fleksible mekanismene kan bidra til globale utslippskutt som igjen bidrar til å beskytte individer mot skade, som isolert sett er i tråd med EMDs overordnede formulering av forpliktelsen til substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt. Som det fremgår, ser EMD normalt hen til slike internasjonale avtaler, samt hensynet til et effektivt internasjonalt samarbeid. Dette hensynet står antakeligvis enda sterkere i samarbeid om reduksjon av klimautslipp, fordi klimaendringer har et globalt aspekt og er en utfordring som ingen stat alene kan løse.<sup>77</sup>

Også hensynet domstolens todelte tilnærming til skjønnsmarginen på klimaområdet, trekker i samme retning: EMD uttalte at valg av virkemidler og tiltak for å oppnå utslippskutt ligger innenfor det politiske handlingsrommet («vid skjønnsmargin»). Valget mellom å redusere klimagassutslipp på eget territorium eller andre gjennom kvotekjøp på veien mot netto nullutslipp rundt 2050 kan naturlig anses som et spørsmål om virkemiddelbruk.

På den andre siden skal EMK tolkes slik at rettighetene forblir praktiske og effektive. Det er to prinsipper EMD vektlegger som er særlig relevante i denne diskusjonen – prinsippet om intergenerasjonalitet og føre-var-prinsippet.

For det første understreker EMD betydningen av en *intergenerasjonell fordeling av byrden* ved å gjennomføre den grønne omstillingen, som kan kreve inngripende tiltak i individers rettigheter.<sup>78</sup> Dersom bare noen utslipp skulle reduseres, kunne kvoter alene vært en fornuftig strategi. Men når verden skal kutte klimagassutslipp

---

<sup>76</sup> Se f.eks. *Michaud v. Frankrike* (12323/11) 06.03.2013, avsn. § 104. Etter Wienkonvensjonen artikkel 31 (3) (c) kan man også ta hensyn til andre relevante folkerettslige regler som gjelder mellom partene.

<sup>77</sup> EMD trekker dette frem i *KlimaSeniorinnen*, avsn. 442, 489 og *Duarte*, avsn. 193–194 og 202.

<sup>78</sup> *KlimaSeniorinnen* avsn. 419, 420. NIM oversetter «intergenerational burden-sharing» til intergenerasjonell byrdefordeling o.l., som er ment å beskrive en fordeling av byrden av å kutte utslipp mellom ulike generasjoner.



etter Parisavtalen ned mot netto null, er det en reell risiko for at kvoter og fleksible mekanismer etter hvert blir utilgjengelige fremover.<sup>79</sup> EMD er eksplisitt på behovet for *umiddelbare* utslippskutt for å sikre *en intergenerasjonell fordeling av byrden* av tiltak for utslippskutt på veien mot netto nullutslipp, i prinsippet innen de neste tre tiårene.<sup>80</sup> Fraværet av progressive territoriale kutt skaper en risiko for at byrden ved å kutte egne utslipp skyves over på barn og fremtidige generasjoner, som vil risikere å stå overfor en brå omstilling på 2040-tallet.

En kjent innvending mot dette menneskerettslige argumentet, er at barn og fremtidige generasjoner får et større økonomisk handlingsrom dersom de billigste kuttene gjøres gjennom kvotekjøp i dag, og at teknologiutviklingen kan komme til å gjøre utslippskutt nasjonalt mindre krevende i fremtiden. Men dette er usikkert, fordi man på nåværende tidspunkt ikke vet hvordan teknologien for å kutte utslipp vil utvikle seg. Dessuten er det noen typer utslippskutt hvor det ikke nødvendigvis har en verdi å vente på teknologiutvikling, fordi beslutninger om å for eksempel bruke ressurser mer effektivt, og ta vare på naturen, bør iverksettes raskt uansett.<sup>81</sup>

For det andre, når det er usikkerhet om dette, bør myndighetene uansett ta hensyn til det miljørettslige prinsippet om *føre-var-tilnærming*,<sup>82</sup> som EMD også har vist til i sin rettspraksis.<sup>83</sup> En forfatter har sagt det slik: «Kjernen i prinsippet er i at vi ved mangel på sikker viten må la tvilen komme miljøet til gode».<sup>84</sup> Slik sett bør myndighetene i dag planlegge for at byrden ved å kutte utslipp *nasjonalt* bør fordeles mellom generasjoner.

På nåværende tidspunkt er det NIMs vurdering at en forsinket nasjonal omstilling på grunn av overforbruk av fleksible mekanismer i dag, kan utgjøre en *risiko* for omfattende inngrep i menneskerettigheter i fremtiden.<sup>85</sup> Dette kan formuleres som

---

<sup>79</sup> Se punkt 5.3 med henvisninger til bl.a. NOU 2023: 25, s. 27; NOU 2024:7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer* s. 150; Miljødirektoratet, *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag* (2024) s. 7; Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*, Dokument 3:15 (2023-2024), 11.06.2024, s. 16.

<sup>80</sup> *KlimaSeniorinnen* avsn. 548, 549.

<sup>81</sup> Se Klimautvalget 2050 i NOU 2023: 25, s. 68 og 82.

<sup>82</sup> Prinsippet anses som så utbredt at det er ansett for å utgjøre sedvanerett, se Philippe Sands m.fl., *Principles of International Environmental Law*. 4. utg. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), s. 239-240.

<sup>83</sup> *Asselbourg m.fl. c. le Luxembourg* (dec.) (29121/95) 29.6.1999 p. 7; *Tătar c. Roumanie* (67021/01) 27.01.2009 avsn. 109, 112, 120. Se også Europarådet, *Guide on case-law of the Convention – Environment*, 31.08.2022 s. 85.

<sup>84</sup> Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2022) s. 62.

<sup>85</sup> EMD viser i deler av dommen også til den tyske *Neubauer*-saken, der den tyske forfatningsdomstolen uttalte følgende om dette temaet: «It follows from the principle of proportionality that one generation must not be allowed to consume large portions of the CO2 budget while bearing a relatively minor share of the reduction effort, if this would involve leaving subsequent generations with a drastic reduction burden and expose their lives to serious losses of freedom – something the complainants describe as an “emergency stop”. It is true that even severe losses of freedom may, at some point in the future, be deemed proportionate and justified in order to prevent

en risiko for forventet brudd (antesipert mislighold) av EMK artikkel 8 og andre menneskerettigheter. Samlet sett taler en føre-var-tilnærming og hensynet til en intergenerasjonell fordeling av byrden ved å iverksette inngripende tiltak for å redusere *nasjonale* utslipp ned mot netto null for at stater ikke utelukkende kan basere seg på fleksible mekanismer for å kutte utslipp under EMK.

En slik forpliktelse vil ikke stride mot internasjonale avtaler eller EU-retten. EMK kan innebære et strengere ansvar for *territorielle utslippskutt*, og plikt til å gjøre mer, uten at det innebærer en direkte konflikt med eller undergraving av de forpliktelsene EUs medlemsstater har påtatt seg gjennom EUs kvotesystem eller Parisavtalen. EUs klimareguleringer hindrer ikke medlemsstatene i å ha mer ambisiøse nasjonale klimamål, og åpner for at nasjonalstatene kan iverksette strengere nasjonale klimatiltak innenfor EU-rettens rammer.<sup>86</sup> Også innenfor EUs kvotesystem vil nasjonale tiltak ut over bruk av kvotesystemet kunne redusere kvotetaket.<sup>87</sup>

### Oppsummering

EMD tar ikke eksplisitt stilling til bruk av fleksible mekanismer i *KlimaSeniorinnen*. Etter en helhetlig lesing av dommen, vurdert i lys av de hensyn og tolkningsprinsipper EMD vektlegger i tråd med Wienkonvensjonen om traktatretten, legger NIM til grunn følgende om dette temaet:

- Konvensjonsstatene har et ansvar for å redusere sine respektive utslipp *substansielt og progressivt* mot netto null, i prinsippet innen tre tiår. Dette er nødvendig for at hver stat gjør sin del for å beskytte sine innbyggere mot klimaendringene. Denne overordnede forpliktelsen nødvendiggjør en progressiv andel territorielle utslippskutt ettersom alle stater skal til netto null mot 2050.

---

climate change.», jf. *Neubauer* avsnitt 192. Offisiell engelsk oversettelse fra domstolen tilgjengelig her: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html) (sist lest: 14.05.2024).

<sup>86</sup> Se f.eks. innsatsfordelingsforordningen, fortalepunkt 32: «This Regulation is without prejudice to more stringent national objectives»; *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, C-129/16, EU:C:2017:547, avsn. 61; *Urgenda* avsn. 7.3.1–7.3.6 (EUs klimareguleringer «are without prejudice to the individual responsibility of the EU Member States by any other virtue», og innsatsfordelingsforordningen «does not preclude more stringent national objectives»); *Neubauer* avsn. 141 («[t]he Federal Climate Change Act's background in EU law does not rule out the admissibility of the constitutional complaints»).

<sup>87</sup> Klima- og miljødepartementet, *Regjeringas klimastatus- og plan*, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024), 6.10.2023 (heretter «Regjeringens klimastatus og -plan») s. 108 («Noreg har over lang tid hatt ekstra verkemiddelbruk innanfor kvotepliktig sektor, både i form av CO<sub>2</sub>-avgift i petroleumssektoren og for luftfart, i form av støtte til forskning og utvikling, og ikkje minst større satsingar for å utvikle ny klimateknologi, til dømes CO<sub>2</sub>-fangst og lagring»). Se også *NOU 2024:7* s. 150 («Utover tilgangen til kvoter fra EU-stater, inneholder klimaavtalen ingen egne virkemidler for å redusere utslippene. Det betyr at ytterligere virkemidler må utvikles nasjonalt. Norge har handlingsrom til å utforme et bredt sett med virkemidler. [...] For å oppnå de norske delmålene i klimaavtalen med EU, bør Norge styrke virkemidler som sikrer utslippsreduksjoner også i Norge.»)

- På veien mot netto null, har myndighetene en skjønnsmargin i valget av virkemidler og tiltak, så lenge disse bidrar til reelle utslippsreduksjoner som beskytter sine innbyggere etter EMK artikkel 8 mot klimaendringene.<sup>88</sup> Andelen av gjennomførte territoriale utslippskutt vil være en faktor i helhetsvurderingen, men må sees i sammenheng med både andre elementer i rammeverket og statens bruk av fleksible mekanismer.
- Med andre ord vil ikke lave territoriale utslippskutt i dag alene føre til brudd på EMK, men de kan tyde på at omstillingen til et lavutslippssamfunn går for sakte. Lave utslippskutt i dag skaper dermed en risiko for at rammeverket vurderes som utilstrekkelig for å sikre *umiddelbare* utslippskutt som sikrer en intergenerasjonell fordeling av byrden det er å kutte utlipp nasjonalt.

For å kunne ha en helhetlig tilnærming til dette, bør myndighetene ha en plan for bruk av kvoter som viser hvordan territoriale utslipp over tid skal kuttes ned mot netto null, slik at byrden av å kutte territoriale utslipp fordeles proporsjonalt mellom generasjoner.

Uavhengig av forpliktelsene under EMK artikkel 8, kan det være fornuftig å ha en ambisjon om å bidra til større internasjonale utslippskutt gjennom tiltak som kommer *i tillegg til, ikke på bekostning av*, territoriale kutt. Dette åpner som nevnt Parisavtalen artikkel 6 for. Det er likevel viktig at informasjon om slike initiativer presenteres på en god og opplyst måte. I EU regnes det for eksempel nå som villedende handelspraksis å hevde at et en vare har en nøytral, redusert eller positiv innvirkning på miljøet basert på kompensasjon (som kvotekjøp) av klimagassutslipp.<sup>89</sup>

## **4.4 Helhetsvurdering av om rammeverket er egnet til å oppnå dette**

### **4.4.1 Innledning**

EMD mener altså at det må foretas en helhetsvurdering av om det rettslige rammeverket som sådan er egnet til å beskytte rettigheter ved å sikre *substansielle* og *progressive* utslippsreduksjoner i statenes respektive klimagassutslipp, med formål om å oppnå netto nøytralitet *i prinsippet* innen de neste tre tiårene. Spørsmålet blir dermed om myndighetene samlet sett har en tilstrekkelig regulering

---

<sup>88</sup> Systemet som muliggjør kvotekjøp må være etterprøvbart og ivareta prosessuelle garantier, som borgernes rett til miljøinformasjon og deltagelse i sentrale beslutningsprosesser (se punkt 6).

<sup>89</sup> *Directive (EU) 2024/825 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2024 amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and through better information* (Empowering Consumers Directive) OJ L, 2024/825, 6.3.2024 Annex 2, punkt 4c: «Claiming, based on the offsetting of greenhouse gas emissions, that a product has a neutral, reduced or positive impact on the environment in terms of greenhouse gas emissions».

som sikrer at lovgivning og tiltak er på plass i rett tid for å sannsynliggjøre at dette målet nås.

EMD vurderer dette i lys av om de nasjonale myndighetene har hensyntatt fem faktorer, som vi vil gjennomgå i det følgende.<sup>90</sup> Vurderingen av om den positive forpliktelsen er oppfylt er en overordnet helhetsvurdering, og knytter seg til vurderinger og handlinger fra lovgivende, utøvende og dømmende makt, der overskridelse på ett av punktene ikke nødvendigvis betyr at EMK artikkel 8 er krenket.<sup>91</sup>

#### **4.4.2 Tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende**

Den første faktoren som domstolen definerer i avsnitt 550 a) lyder:

[...] adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments [...]

Denne faktoren forutsetter en vurdering av om myndighetene har vedtatt en tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende grenser for hvilke klimagassutslipp som kan slippes ut. Karbonbudsjett er «en vanlig brukt betegnelse for å beskrive et budsjett for utslippsenheter for klimagasser, eller et utslippsbudsjett».<sup>92</sup> Formuleringen «eller tilsvarende» kan ikke innebære en utvanning av forpliktelsen til å definere rammene for resterende klimagassutslipp, men innebærer kun at det kan være ulike måter å *kategorisere* en slik beregning på. EMD avviser for eksempel at vurderingene bak et nasjonalt bidrag som er meldt inn under Parisavtalen kan tilsvare et karbonbudsjett.<sup>93</sup>

EMD kritiserte Sveits for ikke å ha vedtatt et nasjonalt karbonbudsjett. Sveits hevdet at det ikke fantes en etablert metode for dette, og at de hadde andre klimamål – blant annet et nasjonalt bidrag til Parisavtalen – som kunne erstatte et karbonbudsjett.<sup>94</sup> EMD mente imidlertid ikke dette var tilstrekkelig, og viste til at FNs klimapanel hadde understreket viktigheten av karbonbudsjetter, og at den tyske forfatningsdomstolen hadde avvist at det var umulig å fastsette nasjonale

---

<sup>90</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 550.

<sup>91</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 551. NIMs vurderinger i det følgende tar utgangspunkt i lovgivende og utøvende makts selvstendige plikt til å sikre menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92. Dette er forpliktelser som påligger myndighetene fullt ut, og som ikke er betinget av hvilken eventuell prøvingsintensitet domstolene legger til grunn om slike spørsmål skulle nå domstolene (se punkt 4.2).

<sup>92</sup> Definisjon hentet fra Prop. 77 L (2016–2017) s. 57.

<sup>93</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570.

<sup>94</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570.

karbonbudsjetter.<sup>95</sup> EMD konkluderte med at den var «not convinced that an effective regulatory framework concerning climate change could be put in place without quantifying, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations.»<sup>96</sup> Dette indikerer at et rettslig rammeverk ikke kan anses å være tilstrekkelig uten at statene har et karbonbudsjett eller annen kvantifisering av gjenværende tillatte utslipp.

Det nasjonale karbonbudsjettet eller tilsvarende skal ifølge EMD være på linje med overordnede nasjonale og/eller internasjonale utslippsmål. Det globale karbonbudsjettet som er igjen varierer avhengig av hvilket temperaturmål fra Parisavtalen man sikter mot, og hvor stor sannsynlighet man vil ha for å nå dette målet.

EMD viser til at karbonbudsjett eller tilsvarende skal vurderes i lys av *globale utslippsmål*, som i praksis er temperaturmålene på 1,5°C til godt under 2°C i Parisavtalen.<sup>97</sup> EMD nevner to ganger 1,5°C-målet som en grense.<sup>98</sup> Domstolen peker også på at forskningen siden Parisavtalen ble vedtatt i 2015 har vist hvor mye mer skadelig en oppvarming på 2°C er. Derfor jobber statene nå primært for å begrense oppvarmingen til 1,5°C, ikke 2°C.<sup>99</sup> I tillegg viser EMD kun til karbonbudsjettene fra FNs klimapanel som gir en 67 % eller 83 % sjanse for å nå 1,5°C-målet.<sup>100</sup> Etter NIMs syn bør derfor et nasjonalt karbonbudsjett baseres på det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5°C-målet med disse sannsynlighetsgradene.

Flere metoder kan brukes for å beregne et nasjonalt karbonbudsjett fra det globale, ut fra ulike normative valg.<sup>101</sup> EMD sier ikke hvilken metode som bør brukes. I *KlimaSeniorinnen* avviste EMD at domstolen selv kunne utlede hva som en rettferdig andel («fair share») av det globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C, fordi statene selv må definere sin vei mot karbonnøytralitet.<sup>102</sup> Samtidig vektla EMD at Sveits legger opp til å tillate flere utslipp enn det en metode som fordeler det globale karbonbudsjettet til hvert land basert på deres innbyggertall

---

<sup>95</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 571.

<sup>96</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570.

<sup>97</sup> Parisavtalen artikkel 2.1. Se også *KlimaSeniorinnen*, avsn. 546, 547.

<sup>98</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 558, 569. Se også avsn. 436.

<sup>99</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 106, 569.

<sup>100</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 569.

<sup>101</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, s. 85, nevner følgende metoder: (i) landets andel av globale utslipp i dag (nasjonalt ansvar), (ii) andel per innbygger (likhet), (iii) kombinasjon av befolkning og utslippsandel (nasjonalt ansvar og likhet), (iv) akkumulerte historiske utslipp fra et gitt tidspunkt (historisk ansvar og likhet), (v) betalingsevne/BNP (mulighet), (vi) historiske utslipp + betalingsevne (ansvar og mulighet), (vii) basert på marginalkostnader for kutt (kostnadsoptimalisering) og (viii) andel basert på metodikk som inkluderer forbruksbaserte utslipp.

<sup>102</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 547. Se klagernes argumentasjon i avsn. 303, 304, 320, 323-325.

(«equal *per capita* emissions») ville tillatt.<sup>103</sup> En slik metode, som ikke tar hensyn til historisk ansvar for utslippskutt eller økonomisk evne til omstilling, gir et større karbonbudsjett til rike, industrialiserte land. En metode som fordeler karbonbudsjettet til land basert på innbyggertall bør dermed sees som et minstemål, og ikke tolkes slik at dette i seg selv er tilstrekkelig.

Dette gjenspeiler Parisavtalen, som anerkjenner at utviklingsland vil bruke mer tid til å nå toppen av sine klimagassutslipp. Avtalen bygger på prinsippet om at utslippskutt bør reflektere hvert lands høyeste mulige ambisjon i lys av statenes felles, men differensierte ansvar, respektive kapasiteter og nasjonale omstendigheter.<sup>104</sup> Hvis alle land velger den mest fordelaktige metoden for å beregne sitt karbonbudsjett, vil det globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C i praksis overskrides.<sup>105</sup> Metoder som tar hensyn til både innbyggertall historiske klimagassutslipp og økonomisk kapasitet, vil være en lojal og formålsorientert implementering av Parisavtalen.<sup>106</sup>

Det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense global oppvarming til 1,5°C er svært lite og krymper raskt på grunn av fortsatt høye globale klimagassutslipp.<sup>107</sup> For mange industrialiserte land vil derfor deres *per capita* andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet enten være svært lite eller allerede oppbrukt. Å fastsette nasjonale klimamål basert på et slikt budsjett kan derfor kreve umiddelbare og drastiske utslippskutt, som i noen tilfeller kan oppfattes som umulig av politiske, økonomiske eller sosiale grunner. Uavhengig av dette, er det etter EMDs dom fortsatt nødvendig å vurdere, gjennom et karbonbudsjett, om et lands klimamål faktisk er tilstrekkelig for å begrense global oppvarming til 1,5°C. Hvis et land vurderer at sin høyest mulige ambisjon for utslippskutt fortsatt skal tillate mer utslipp enn sin *per capita* andel av det globale karbonbudsjettet, må dette forklares, og andre tiltak vurderes *i tillegg til* nasjonale kutt for å kompensere for dette underskuddet, som å finansiere utslippsreduksjoner i andre land (slik EUs klimaråd har foreslått, se punkt 5.4.1).

---

<sup>103</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 569.

<sup>104</sup> Parisavtalen, blant annet artikkel 2.2, 4.1, 4.3 og 4.4.

<sup>105</sup> Se f.eks. Yann Robiou du Pont og Malte Meinshausen, «Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges», *Nature Communications* 9, nr. 1 (2018); Malte Meinshausen m.fl., «National post-2020 greenhouse gas targets and diversity-aware leadership», *Nature Clim Change* 5, (2015) s. 1098–1106.

<sup>106</sup> Se f.eks. Lavanya Rajamani m.fl., «National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law» *Climate Policy* 21, nr. 8 (2021); 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*, 15.06.2023, s. 27–28, tilgjengelig her: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040> (hentet 27.06.2024).

<sup>107</sup> Piers M. Forster m.fl., «Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence» *Earth System Science Data* 16, nr. 6 (2024), kapittel 8.

For å oppsummere, må statene altså fastsette et nasjonalt karbonbudsjett i lys av Parisavtalen og forklare hvordan dette innebærer at staten gjør sin del for å effektivt beskytte sine individers liv, helse og livskvalitet mot klimaendringene under EMK artikkel 8. I lys av EMDs uttalelser i *KlimaSeniorinnen*, bør dette helst baseres på det globale karbonbudsjettet med 1,5°C-målet med 67 % eller 83 % grad sannsynlighet. Valg av metode for beregning av det nasjonale karbonbudsjettet bør også forklares i lys av prinsippene under Parisavtalen.

#### 4.4.3 Mellomliggende klimamål og veikart på veien mot netto null

Den andre faktoren i avsnitt 550 b) lyder:

[...] set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies [...]

Denne faktoren er *framoverskuende*, og peker på en vurdering av om myndighetene har utarbeidet mellomliggende klimamål og et veikart som viser utslippsbaner som i prinsippet er tilstrekkelige til å vise hvordan det overordnede målet om klimanøytralitet kan nås, innenfor nasjonale tidsrammer. I konteksten begrepet inngår i, der vurderingen er om myndighetene har utarbeidet en «pathway» som er tilstrekkelig til å oppfylle klimamål innenfor gitte tidsrammer, forstår NIM begrepet slik at det referer til et *nasjonalt veikart* som viser tiltak og virkemidler for å oppnå en utslippsbane i ulike sektorer, som muliggjør at klimamålene nås innenfor de relevante tidsrammene.<sup>108</sup>

Faktoren omfatter i praksis to komponenter:

1. **Mellomliggende klimamål:** Myndighetene må utarbeide mellomliggende klimamål frem mot netto nullutslipp. Dette må sees i sammenheng med *KlimaSeniorinnen* avsnitt 549, hvor EMD er tydelig på at staten *må* redusere utslipp umiddelbart og ha mellomliggende klimamål som viser veien til

---

<sup>108</sup> EMD definerer ikke selv begrepet, men ordet «pathway» defineres på engelsk som «a particular course of action or a way of achieving something», se Collins Dictionary, tilgjengelig her:

<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/pathway> (hentet 16.09.2024). Internasjonalt refererer «pathway» ofte til klimascenariene som brukes av FNs klimapanel for å fastsette nødvendige handlinger som må tas for å redusere globale utslipp og nå globale mål. En «pathway» utviklet av en individuell stat ville være lik, men målrettet mot nasjonale mål og handlinger. I en generell klimakontekst oversetter Miljødirektoratet ordet «baner» eller «utslippsbaner» for å oversette «pathway» på flere måter, jf. Miljødirektoratet, *Klimabegreper på norsk*, tilgjengelig her: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/dette-sier-fns-klimapanel/klimabegreper-pa-norsk> (hentet 16.09.2024). I forarbeidene til klimaloven forstår Klima- og miljødepartementet begrepet «utslippsbaner» som indikative anslag som er svært usikre, slik at «Baner og type tiltak derfor ikke [kan] oppfattes som mål eller planer, men som en illustrasjon på en mulig vei», se Prop.77 L (2016-2017) s. 48. NIM mener at i konteksten der «pathway» brukes i avsnitt 550b), må det nettopp forstås som mål og planer, ikke bare *mulig* vei. NIM mener derfor den mest treffende oversettelsen av ordet her er et *nasjonalt veikart*.

nettonøytralitet for å sikre en rettferdig byrdefordeling mellom generasjoner. En progressiv reduksjon av klimagassutslipp er nødvendig for å beskytte rettigheter over tid, fordi klimaskade oppstår som følge av akkumulerte utslipp i atmosfæren over tid. Som nevnt ovenfor, påpekte EMD at Sveits hadde et lovtomt rom for klimamål mellom 2025 og 2030, noe som understreker behovet for reguleringer som dekker alle perioder frem til netto nullutslipp. Med den nye klimaloven Sveits vedtok i 2023, lovfestet Sveits mellomliggende klimamål for (i) perioden mellom 2031 og 2040, (ii) innen 2040, og (iii) perioden mellom 2041 og 2050. EMD kommenterte ikke om disse mellomliggende målene etter lovendringen var tilstrekkelige eller ikke.

2. **Et veikart for utslippskutt i ulike sektorer:** Myndighetene må utarbeide et veikart som viser hvordan de skal oppnå utslippsreduksjoner frem mot netto nullutslipp rundt 2050. EMD understreker at dette kan gjøres sektorvis, eller gjennom andre relevante metoder. EMD legger altså vekt på at myndighetene må planlegge for hvilke virkemidler og tiltak som skal brukes for å nå egne klimamål. Dette må sees i sammenheng med avsnitt 550 c), som understreker behovet for å kunne dokumentere fremdriften mot å nå klimamålene (*framoverskuende*). Generelt er denne informasjonen også nødvendig for at Stortinget og regjeringen skal kunne vurdere behovet for justering eller ytterligere virkemidler og tiltak for å redusere klimagassutslippene.

#### 4.4.4 Dokumentasjon for rettidig implementering av klimamålene

Den tredje faktoren EMD oppstiller er om myndighetene kan «[...] provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)-(b) above) [...]», jf. avsnitt 550 (c).

EMD peker her på behovet for å kunne «provide evidence» for om myndighetene rent faktisk har, eller er i ferd med, å nå relevante klimamål til rett tid. Selv om en ren språklig oversettelse fra engelsk vil være å kunne «føre bevis», mener NIM at det utenfor domstolene er mer naturlig å formulere dette som et krav til å kunne *dokumentere* at man har nådd egne mål, eller kan legge frem dokumentasjon som sannsynliggjør at egne mål nås. De *relevante* klimamålene viser tilbake til både mellomliggende mål, og det endelige målet om netto nøytralitet, i tråd med internasjonale avtaler.

Med dette oppstilles altså en vurdering av om myndighetene kan *dokumentere* at målene statene selv har satt etterleves, både *tilbakeskuende* og *framoverskuende*. Disse vurderingene vil knytte seg til ulike former for dokumentasjon.



Spørsmålet om *gjennomførte territoriale kutt* er kun et spørsmål om å måle hvilke klimagassutslipp som rent faktisk er redusert. Sveits hadde ikke nådd sitt mål om 20 % reduksjon innen 2020 sammenliknet med 1990, og EMD brukte dette som et sentralt premiss for at Sveits krenket EMK artikkel 8.<sup>109</sup>

Den framoverskuende vurderingen av dette vil måtte bero på prognoser bygget på annen type dokumentasjon, der det vil være større grad av usikkerhet om de konkrete virkemidlene vil være tilstrekkelige.

EMD vurderte konkret om Sveits kunne dokumentere at de var i rute med å nå klimamål for 2030, 2040 og 2050. I vurderingen vektla EMD om de rettslige, lovfestede målsetningene som var utformet på en måte som var egnet til å sannsynliggjøre at Sveits var i ferd med å nå fremtidige mål. EMD pekte på at klimaloven fra 2023 var uforpliktende, den hadde som nevnt formuleringer om at klimagassutslipp skulle reduseres så langt som mulig, og at tiltakene skulle avgjøres i god tid.<sup>110</sup> Dette var etter EMDs syn ikke nok til å oppfylle statens plikt til å «provide, and effectively apply in practice, effective protection of individuals within its jurisdiction from the adverse effects of climate change on their life and health».<sup>111</sup> Dette legger med andre ord opp til en vurdering av klarheten og effektiviteten til det underliggende regelverket, som må være egnet til å sikre at statene handler på en måte som sannsynliggjør at de oppfyller de klimamålene de har påtatt seg.

#### **4.4.5 Prosess for oppdatering av klimamål i tråd med vitenskapen**

Den fjerde faktoren EMD oppstiller er om myndighetene har hensyntatt behovet for å «[...] keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; [...]», jf. avsnitt 550 (d).

Denne faktoren peker på to ting. For det første, oppstiller EMD en aktsomhetsplikt (*due-diligence*) som krever at statene løpende oppdaterer egne klimamål basert på faktisk klimautvikling, og vurderer hvilke tiltak som er nødvendig. For det andre, må denne aktsomhetsforpliktelsen være basert på oppdatert og best tilgjengelig vitenskap. Dette bør sees i sammenheng med *føre-var-prinsippet*.<sup>112</sup>

Denne faktoren må også sees i sammenheng med avsnitt 548, der EMD fastslår at hovedforpliktelsen under EMK artikkel 8 er at statene må gjøre det de kan for å effektivt beskytte individer mot klimaendringer. Ettersom EMDs krav om netto nøytralitet ikke er absolutt (jf. «in principle»), kan det tenkes at forpliktelsen til å nå

---

<sup>109</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 558, 559, 573.

<sup>110</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 564, 565.

<sup>111</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 567.

<sup>112</sup> Som nevnt, er prinsippet så utbredt at det er ansett for å utgjøre sedvanerett, se Sands m.fl., *Principles of International Environmental Law* s. 239-240. EMD har også vektlagt dette prinsippet i bl.a. *Asselbourg og Tatar*.

netto nullutslipp innen de neste tre tiårene strekker seg lenger, for eksempel slik at negative utslipp er nødvendig for å effektivt beskytte individers rettigheter under EMK artikkel 8. Det har også en side til avsnitt 550 a) og vurderingen av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå Parisavtalens mål, ettersom det globale karbonbudsjettet oppdateres kontinuerlig, ikke bare for å reflektere faktiske utslipp i årene siden budsjettet ble satt, men også på grunn av nye vitenskapelige bevis og vurderinger.<sup>113</sup> Dette aktsomhetskravet supplerer dermed de generelle normene EMD oppstiller, ved å peke på at statene må oppdatere sine mål med utgangspunkt i hva som er vitenskapelig nødvendig for å beskytte individer.

#### **4.4.6 Handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak**

Den femte og siste faktoren EMD viser til viser til en vurdering av om myndighetene «[...] act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures.», jf. avsnitt 550 (e).

Denne faktoren fremhever nødvendigheten av å utforme og iverksette relevant lovgivning og konkrete tiltak for å redusere utslipp på en passende og konsistent måte i god tid. Dette referer til et generelt kriterium utviklet i EMDs miljøraker, der domstolen gjentatte ganger har understreket at et administrativt og rettslig rammeverk har begrenset verdi om det ikke effektivt gjennomføres i praksis.<sup>114</sup>

Med effektiv gjennomføring menes her både tidsnok og på en hensiktsmessig måte. Dette må sees i sammenheng med EMKs formål, som er å gi et effektivt og praktisk, ikke illusorisk, vern av menneskerettighetene. Det som reelt beskytter rettigheter, er at utslipp kuttes i tråd med statenes målsetninger og i tråd med det som er vitenskapelig nødvendig. Derfor stiller domstolen også krav til gjennomføring. Dette samsvarer delvis med avsnitt 550 c) og d), som understreker behovet for å dokumentere at klimamålene er nådd eller er i ferd med å nås, samt å handle på en aktsom måte i lys av best tilgjengelig vitenskap.

#### **4.4.7 Oppsummering**

Etter en samlet vurdering, konkluderte EMD med at Sveits ikke oppfyller kravene etter EMK. Domstolen peker på (i) hullene i det rettslige rammeverket ved at utslippskutt i perioden 2025 til 2030 var uregulert, (ii) fraværet av et karbonbudsjett eller likende og (iii) historisk utilstrekkelige utslippskutt. Samlet fører dette til

---

<sup>113</sup> Se f.eks.: Forster m.fl., «Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence», kapittel 8.

<sup>114</sup> Se f.eks. *Cuenca Zarzoso v. Spain*, (23383/12) 16.04.2018, avsn. 51, gjengitt i *Klimaseniorinnen* avsn. 538 som at «Regulations to protect guaranteed rights serve little purpose if they are not duly enforced and the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones. The relevant measures must be applied in a timely and effective manner.»

konklusjonen om at Sveits ikke har ivaretatt sin plikt til «to act in good time and in an appropriate and consistent manner regarding the devising, development and implementation of the relevant legislative and administrative framework.»<sup>115</sup>

Dette understreker sammenhengen mellom *utformingen* og *gjennomføringen* av det rettslige rammeverket som må være på plass for å beskytte rettigheter etter EMK artikkel 8. Dette innebærer ikke at staten er forpliktet til å forhindre all klimaskade på individer – det avgjørende er om staten har gjort *sin del* for å kutte utslipp for å beskytte rettigheter etter EMK artikkel 8, i tråd med faktorene EMD nevner i *KlimaSeniorinnen*.<sup>116</sup>

## 5. Oppfyller Norge sin materielle forpliktelse til å beskytte mot klimaendringene etter EMK artikkel 8?

### 5.1 Innledning og problemstillingen

I Norge er EMK inkorporert i menneskerettsloven og går foran annen lovgivning ved motstrid.<sup>117</sup> EMD har slått fast at EMK artikkel 8 gir statene en plikt til å beskytte sine innbyggere mot klimaendringer.

Det er ingen tvil om at klimaendringer nå og i fremtiden også innebærer en menneskerettslig risiko for innbyggere i Norge.<sup>118</sup> Høyesterett har allerede uttalt at «[d]et er ikkje tvilsamt at fylgjene av klimaendringar i Noreg vil kunne føre til tap av menneskeliv, til dømes ved flaum eller jordras».<sup>119</sup> En risiko for Norge er også at vippepunkter i klimasystemet utløses med irreversibel virkning, særlig ved sterk svekkelse eller kollaps av havsirkulasjonen i Atlanterhavet.<sup>120</sup> En studie anslår at en global oppvarming over 1,5°C kan utløse en rekke vippepunkter, for eksempel kollaps av isdekkene på Grønland og Vest-Antarktis, samt brå og utstrakt tining av permafrosten.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 573.

<sup>116</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 444.

<sup>117</sup> Menneskerettsloven § 3.

<sup>118</sup> Se mer om dette i NIM, *Klima og menneskerettigheter: Syv spørsmål og svar*, 27.08.2024, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2023/klima-og-menneskerettigheter-syv-sporsmal-og-svar/#-hvorfor-er-klimaendringene-en-0> (hentet 19.09.2024).

<sup>119</sup> HR-2020-2472-P (*Klima*) avsn. 167. Se også Energidepartementet, *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, Meld. St. 27 (2023-2024) s. 17 («Naturfarar kan true grunnleggande verdiar og funksjonar og setje liv og helse i fare. Klimaet i dag er allereie utfordrande, og klimaendringar framover vil gi ytterlegare utfordringar»).

<sup>120</sup> Klima- og miljødepartementet, *Meld.St.26 (2022–2023) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, s. 14 og Metrologisk institutt, *Hva er AMOC og hva betyr det at den kan kollapse*, 14.05.2024, tilgjengelig her: <https://www.met.no/nyhetsarkiv/hva-er-amoc-og-hva-betyr-det-at-den-kan-kollapse> (hentet 27.06.2024).

<sup>121</sup> David I. Armstrong Mckay m.fl., «Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points», *Science* 377, nr. 6611 (2022).

Norske myndigheter må derfor også gjøre sin del for å beskytte sine innbyggere mot klimaendringene under EMK artikkel 8. Problemstillingen i det følgende er om Norge oppfyller sin positive forpliktelse til å beskytte sine innbyggere mot klimaendringer etter EMK artikkel 8.

## 5.2 Kort om Norges territoriale klimagassutslipp og klimamål

I 1990 var Norges klimagassutslipp 51,3 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. I 2022 hadde Norge kuttet 4,7 % i territoriale utslipp, mens foreløpige tall viser at utslippene i 2023 var 9,1 % lavere enn i 1990.<sup>122</sup>

Norge har så langt oppfylt sine internasjonale forpliktelser etter blant annet Kyotoprotokollen gjennom å finansiere utslippskutt i andre land.<sup>123</sup> Norge har også vært en del av EUs kvotesystem siden 2008, der dette regelverket er inntatt som en del av EØS-avtalen etter artikkel 74.<sup>124</sup>

Norge har satt seg flere klimamål, som dekker ulike utslipp, har ulike forutsetninger og ulik bindingsgrad. Dette er et komplekst bilde. En tabell med oversikt over Norges mål og forpliktelser kan finnes i Klimautvalget 2050s utredning.<sup>125</sup> For denne utredningens del er det viktigst å løfte frem følgende:

- Stortinget har vedtatt en klimalov med klimamål for 2030 og 2050, som trådte i kraft i januar 2018, og deretter har blitt endret to ganger. Norske myndigheter har også vedtatt andre mål, men disse er ikke lovfestet.
- Norsk klimapolitikk- og mål har tradisjonelt skilt mellom kvotepliktige utslipp, ikke-kvotepliktige utslipp og utslipp fra skog- og arealbruk. Norge samarbeider med EU om å redusere utslippene i alle disse sektorene. Samarbeidet om kvotepliktige utslipp er inntatt i EØS-avtalen, mens samarbeidet om de andre følger av klimaavtalen med EU frem mot 2030.
- De fleste klimamålene åpner for bruk av fleksible mekanismer, med unntak av regjeringens omstillingsmål, som ikke er rettslig bindende.

---

<sup>122</sup> NOU 2023: 25, s. 40; SSB, *Klar nedgang i utslipp av klimagasser i 2023*, 07.06.2024, tilgjengelig her: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klar-nedgang-i-utslipp-av-klimagasser-i-2023> (hentet 26.06.2024).

<sup>123</sup> NOU 2023: 25, s. 40.

<sup>124</sup> Vedlegg XX inneholder de særlige bestemmelser om vernetiltak som skal gjelde i henhold til artikkel 73. Kvotesystemet er inntatt i vedlegg XX del III om luft punkt 21a., tilgjengelig på Lovdata her: <https://lovdata.no/pro/#document/NLX2/avtale/avt-1992-05-02-1-y20?searchResultContext=4372&rowNumber=6&totalHits=17600> (hentet 16.09.2024).

<sup>125</sup> NOU 2023: 25, s. 34.

### 5.3 Er klimalovens 2050-mål tilstrekkelig under EMK artikkel 8?

Spørsmålet her er om Norge i lovs form har inntatt en forpliktelse om at klimagassutslipp reduseres for å nå netto nøytralitet for territoriale utslipp i prinsippet innen de neste tre tiårene, jf. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 548 og 549.

Stortinget vedtok klimaloven i 2017, og den trådte i kraft 1. januar 2018. Den har syv paragrafer. Lovens formål etter § 1 er følgende:

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.

Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.

*Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU. (vår utheving)*

Etter klimaloven § 2 gjelder loven «for de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen». Med andre ord regulerer loven *territorielle utslipp*, ikke eksporterte eller importerte utslipp.

Klimaloven § 4 første ledd bestemmer klimamål for 2050:

Målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen [...] artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

Klimaloven § 4 andre ledd første setning presiserer at «Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990». NIM tolker ordlyden slik at *utslippene* skal reduseres med 90–95 % sammenliknet med 1990, der kun noe *opptak* fra skog- og arealbruk skal regnes inn.<sup>126</sup> Utslipp og opptak fra skog- og arealbruk fra før 1990 er vanlig å utelate i Norge, fordi det samlede nettoopptaket for skog- og arealbruk er så stort at å inkludere dem ikke ville være «et fullgodt uttrykk for størrelsen på de norske klimagassutslippene».<sup>127</sup> Gitt at opptakene fra skog- og arealbruk er større enn 2,5–5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, innebærer denne forutsetningen at 2050-

---

<sup>126</sup> *Ytterligere* opptak og utslipp fra skog- og arealbrussektoren, ut over de som fantes i 1990, kan regnes med inn i målet. Klima- og miljødepartementet har uttalt at å svekke forutsetningen om hvordan skog- og arealbruk regnes inn i 2030-målet, vil være et klart brudd med Parisavtalen, som ikke tillater regresjon i ambisjon, se Prop. 182 L (2020–2021) s. 4-5, 9.

<sup>127</sup> NOU 2023: 25, s. 33. Se også s. 57.

målet ikke er et mål om *netto nullutslipp*, men et *netto negativt* mål.<sup>128</sup> Dette tilsier at klimaloven § 4 oppfyller de kravene EMD formulerer i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 548.

Klimaloven § 4 andre ledd andre setning presiserer videre at «Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter». Klimaloven § 1 tredje ledd nevner også samarbeid med EU.

Ordlyden i klimaloven viser ikke til Parisavtalen artikkel 6 fjerde ledd. NIM ser ikke at departementet ellers har åpnet for bruk av mekanismer under Parisavtalen for å nå 2050-målet, og forstår derfor klimaloven § 4 slik at den ikke tillater dette. Dette er positivt fra et menneskerettslig ståsted, fordi det er vanskelig å vurdere om systemet under Parisavtalen artikkel 6 har en tilstrekkelig miljøintegritet til at stater kan bruke det for å redusere sine klimagassutslipp som ledd i sine plikter under EMK artikkel 8. Som Riksrevisjonen påpeker, er regelverket under Parisavtalen artikkel 6 fjerde ledd ikke helt ferdigstilt, og det er usikkerhet knyttet til slike avtaler.<sup>129</sup> I et brev til Riksrevisjonen anerkjenner Klima- og miljøministeren at usikkerheten ved slike avtaler stor.<sup>130</sup> Også Klimautvalget 2050 løfter frem at det ikke er gitt at mekanismene under Parisavtalen vil ha tilstrekkelig miljøintegritet til at det er aktuelt for Norge å bruke dem til å møte egne forpliktelser.<sup>131</sup>

Klimaloven § 4 tillater derimot bruk av *EUs kvotesystem* ved vurdering av oppnåelse av 2050-målet. Etter flere reformer de siste årene, synes dette systemet å reelt sett bidra til utslippskutt og derigjennom beskyttelse av individer mot klimaendringene etter EMK artikkel 8.<sup>132</sup> Reformene innebærer at klimatiltak ut over kvotesystemet fører til at kvoter slettes i EU, og globale utslipp går ned.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> I 2021 var opptak i sektoren for skog- og arealbruk det på omtrent 15 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, se NOU 2023: 25, s. 30. Dette er altså større enn 2,5-5 millioner tonn i 2050, som er de 5-10 % gjenværende utslipp det kan være i Norge under 2050-målet.

<sup>129</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 16.

<sup>130</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 34 («Klima- og miljøministeren anerkjenner at usikkerheten knyttet til kjøp av utslippsenheter og skogkreditter innenfor EUs klimarammeverk og kjøp av kvoter under Parisavtalens artikkel 6 er stor.»)

<sup>131</sup> NOU 2023: 25, s. 66-67.

<sup>132</sup> Se *Decision (EU) 2015/1814 Concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme* OJ L 264, 9.10.2015, artikkel 1(5a), endret ved en rekke senere direktiver (siste tilgjengelige konsolidert versjon er av 1.1.2024). Les mer om bakgrunnen for, og innholdet i, de siste endringene her: [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve_en) (hentet 26.06.2024).

<sup>133</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 17 («På grunn av marknadsstabiliseringsreserven og slettemekanismen kan nasjonal politikk for å kutte dei kvotepliktige utsleppa medverke til avgrensa reduksjonar av globale utslepp. Når det er eit overskot på kvotar i marknaden vil delar av overskotet kunne bli permanent sletta gjennom

Klima- og miljødepartementet uttalte i forarbeidene til klimaloven fra 2017 at Norges andel av kvotesystemet etter 2030 ikke er kjent i dag, og at det derfor på daværende tidspunkt ikke var «mulig å si noe presist [...] om kvotesystemets bidrag til oppfyllelsen av 2050-målet».<sup>134</sup>

Etter reformene i EUs kvotesystem etter 2017, viser nye anslag at taket på utslipp antageligvis senkes ned mot null i 2040.<sup>135</sup> Dette innebærer i så fall at det ikke vil være rom for etterfølgende utslipp fra kvotepliktig sektor.

Det siste året har flere pekt på risikoen myndighetene løper ved en sen og brå omstilling ved å utsette utslippskutt i Norge, som Klimautvalget 2050,<sup>136</sup> EØS-utvalget,<sup>137</sup> og Miljødirektoratet.<sup>138</sup> Kvotekjøp kan ha vært en gunstig strategi tidligere og ha fordeler på kort sikt. Det ville, som nevnt tidligere, også vært en forsvarlig strategi fremover om målet var å kutte en del utslipp. I et 2050-perspektiv er det imidlertid utilstrekkelig fordi under Parisavtalen skal så godt som alle utslipp fjernes. Dette forutsetter store kutt i territorielle utslipp. I et 2050-perspektiv uttaler Klimautvalget 2050 at kvotekjøp er mer et «spørsmål om *når* et utslipp skal kuttes, enn *om* det skal kuttes», og et spørsmål om «hvilke små utslipp som fortsatt skal være igjen.»<sup>139</sup>

Riksrevisjonen kritiserte nylig myndighetene for å ikke ha tatt stilling til dette:

Riksrevisjonen kan ikke se at usikkerheten ved tilgangen til utslippsenheter, skogkreditter og kvoter er tatt hensyn til i styringen og samordningen på området. Vi finner ikke holdepunkter – verken i dokumenter vi har gjennomgått, eller i intervjuer – for at departementene i fellesskap har

---

slettemekanismen. Viss redusert etterspørsel etter kvoter fra norske aktører som følge av politikk for å redusere utslepp fører til at flere kvotar bli sletta, kan denne politikken medverke til globale utsleppsreduksjonar.»)

<sup>134</sup> Prop. 77 L (2016-2017) s. 55.

<sup>135</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt* s. 6-7; NOU 2023: 25, s. 65-67. Se også Duwe m.fl. *Can current EU climate policy reliably achieve climate neutrality by 2050? Post-2030 crunch issues for the move to a net zero economy*, (Berlin: Ecologic Institute, Oeko-Institut, 2023), s. 12; Energi og Klima, «Kvotemarked: EU og verden», tilgjengelig her: <https://www.energiogklima.no/klimavakten/kvotemarked-eu-og-verden> (hentet 16.09.2024) («EUs langsiktige mål om netto nullutslipp av klimagasser innen 2050 betyr at kvotemengden må senkes videre etter 2030. Ifølge eksperter på kvotemarkedet innebærer de siste reformene at taket på utslipp senkes til null i 2040.»)

<sup>136</sup> NOU 2023: 25, s. 27: «En strategi som utsetter alle utslippskutt i Norge til andre, billigere kutt er gjennomført i andre land kan gi en sen og brå omstilling i Norge når man nærmer seg 2050».

<sup>137</sup> NOU 2024:7 s. 150: («Mot 2050 vil Norge stå overfor en minkende tilgang til antakelig betydelig dyrere kvoter i alle sektorer. Ved fortsatt lave nasjonale utslippskutt, kan det bli behov for å gjennomføre svært kostbare tiltak i løpet av kort tid for å nå egne klimamål. Dermed er det også behov for virkemidler som fører til større utslippskutt i Norge»).

<sup>138</sup> Miljødirektoratet, *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag* s. 7 («Bruk av fleksibilitet i stor skala vil også forsinke omstillingen som er nødvendig. Fram mot 2050 må så godt som alle dagens utslipp fjernes. Det er kort tid til 2050, og behov for forutsigbarhet og styrket klimapolitikk.») og Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt* s. 6: «Kvotesystemet alene gir ikke nødvendig omstilling».

<sup>139</sup> NOU 2023: 25, s. 67 og s. 24.

diskutert hvordan de skal forholde seg til at muligheten for å kjøpe utslippsenheter og kvoter er usikker.<sup>140</sup>

Riksrevisjonen mener at Regjeringens klimastatus og -plan for 2024 «i liten grad har redegjort for usikkerhet eller hvordan departementet faktisk arbeider med eventuell bruk av slike mekanismer», og at denne usikkerheten «ikke i tilstrekkelig grad blitt drøftet og kommunisert, verken i dialogen mellom departementene eller overfor Stortinget».<sup>141</sup>

NIM kjenner heller ikke til at myndighetene har vurdert hvordan man skal sikre en intergenerasjonell fordeling av byrden av å kutte *territorielle* utslipp ned mot netto null. Fra et EMK-rettslig perspektiv kan en slik sen og brå omstilling, der omfattende inngrep for å kutte utslipp utsettes og skyves helt til siste liten, føre til at byrden ved å kutte utslipp nasjonalt stadig skyves fremover på barn og fremtidige generasjoner. Enkelt forklart kan det føre til at dagens politikk skyver nødvendige inngrep for å kutte utslipp over på fremtidige rettighetsbærere. NIM mener dette er problematisk under EMK artikkel 8, i lys av de kravene EMD mener er nødvendig for å beskytte individer mot farlige klimaendringer.

### Oppsummering

Oppsummeringsvis mener NIM at klimalovens 2050-mål, uten at alt opptak fra skog- og arealbruk regnes inn, og der fleksible mekanismer under Parisavtalen er utelukket, samlet sett oppfyller de kravene EMD oppstiller til langsiktige målsetninger (netto nøytralitet) i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 548. Disse forutsetningene kan med fordel presiseres i klimaloven, slik Klimautvalget 2050 foreslår.<sup>142</sup> NIM i forlengelsen at myndighetene bør ta stilling til hvordan bruken av EUs kvotesystem kan bidra til at byrden ved å kutte territorielle utslipp fordeles forholdsmessig mellom generasjoner.

For fullstendighetens skyld nevner NIM at Stortinget i 2016 vedtok et *mål om klimanøytralitet* i 2030, altså før 2050.<sup>143</sup> Dette målet er ikke lovfestet, og vil derfor ikke være tilstrekkelig for å imøtekomme forpliktelsene etter EMK. Videre skal dette

---

<sup>140</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 19.

<sup>141</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 19.

<sup>142</sup> NOU 2023: 25 s. 77 («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 CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, uten at utslipp og opptak fra sektoren for skog- og arealbruk er regnet inn. Norge skal ikke bruke kvoter for å nå målet.»).

<sup>143</sup> Stortingsvedtak nr. 897 (14.06.2016): «Stortinget ber regjeringen legge til grunn at Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030, og at klimanøytralitet kan oppnås gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid». Tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65501> (hentet 16.09.2024).



målet i stor grad skal oppnås gjennom internasjonalt samarbeid og kvotekjøp,<sup>144</sup> som står i et spenningsforhold til behovet for progressive territorielle kutt. Det kan også stilles spørsmål ved om definisjonen av begrepet klimanøytral har endret seg i etterkant av Stortingets vedtak. Eksempelvis definerer som nevnt et EU-direktiv fra 2024 det som villedende handelspraksis å hevde at en vare er klimanøytral gjennom såkalt «offsetting» som kvotekjøp.<sup>145</sup> Selv om målet derfor ikke oppfyller kravene etter EMK artikkel 8, er det som nevnt positivt med initiativer som sikrer utslippskutt internasjonalt som kommer *i tillegg til, ikke på bekostning av*, territorielle kutt.

#### **5.4 Er rammeverket for øvrig egnet til å sikre at Norge blir et lavutslippssamfunn i 2050?**

Det neste spørsmålet er om Norges klimarammeverk for å bli et lavutslippssamfunn i 2050 samlet sett er egnet til å sikre at Norge gjør sin del for å kutte utslipp og beskytte individer mot klimaendringene. Dette må avgjøres etter en helhetsvurdering av flere faktorer, jf. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550.

##### **5.4.1 Tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende**

Spørsmålet her er om Norge har et slikt karbonbudsjett eller satt tilsvarende grenser for gjenværende utslipp, vurdert i lys av globale mål for utslippsreduksjoner, jf. den første faktoren i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 a).

Klimaloven § 6 andre ledd pålegger regjeringen å

basert på et faglig grunnlag, hvert år overfor Stortinget på egnet vis redegjøre for, redegjøre for [...]

d) status for Norges karbonbudsjett, også innenfor et eventuelt klimasamarbeid med EU om felles oppfyllelse av klimamål.

Dette gjøres gjennom Regjeringens klimastatus og -plan (Grønn bok).

Gjennom klimaavtalen med EU har Norge sluttet seg til innsatsfordelingsforordningen for 2021–2030.<sup>146</sup> Denne gir Norge et karbonbudsjett for *ikke-kvotepliktige* utslipp for perioden 2021–2030, der Norge under nåværende avtale skal redusere utslippene med minst 40 % innen 2030 sammenliknet med 2005.<sup>147</sup> Gjennom Norges tilslutning til EUs innsatsfordelingsforordning får Norge årlige karbonbudsjetter for ikke-kvotepliktige utslipp, som fastsettes av ESA.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Se *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 18, om dette målet: «Noreg deltek difor i internasjonale karbonmarknader med eit mål om å auke farten og omfanget av dei globale utsleppskutta.»

<sup>145</sup> *Empowering Consumers Directive Annex 2, punkt 4c).*

<sup>146</sup> Se *EØS-avtalen – Protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter*, artikkel 3.8.

<sup>147</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 14.

<sup>148</sup> EFTA Surveillance Authority Decision, *Setting out the annual emission allocations for the period from 2021 to 2030 for Iceland and Norway pursuant to the Effort Sharing Regulation*, 21.7.2021 (Decision No: 204/21/COL).

Innsatsfordelingsforordningen bestemmer at hvert lands karbonbudsjettet skal fastsettes ut fra brutto nasjonalprodukt per innbygger. Land med høyt brutto nasjonalprodukt per innbygger må kutte mest, men det er mulig å justere budsjettet noe basert på hvilke land som har størst potensial for kostnadseffektive utslippsreduksjoner.<sup>149</sup>

Norge har ikke inngått en avtale med EU om å frivillig slutte seg til den forsterkede innsatsfordelingsforordningen for 2021–2030.<sup>150</sup> Regjeringen tar likevel ifølge sin klimastatus- og plan høyde for at Norge skal redusere utslipp under innsatsfordelingsforordningen med 50 % innen 2030.<sup>151</sup> Norge har heller ikke inngått en ny klimaavtale med EU etter 2030. Dette betyr at Norge ikke har et bindende karbonbudsjett for ikke-kvotepliktige utslipp etter 2030.

For *kvotepliktig sektor* har ikke Norge fastsatt et karbonbudsjett ut over Norges deltagelse i EUs kvotesystem. Etter de nyeste reformene av EUs kvotemarked, skal utslippene fra og med 2024 reduseres med 4,3 % per år,<sup>152</sup> ned mot null i 2040. Dette kan i praksis være fastsatte grenser for utslippskutt ned mot netto null, tilsvarende et karbonbudsjett. Samtidig vil et nasjonalt karbonbudsjett for kvotepliktige utslipp, etter reformene i EUs kvotemekanismer, bidra til ytterligere reduksjon av klimagasser under det europeiske kvotetaket. Forutsetningene som lå til grunn for vurderingene av om et nasjonalt karbonbudsjett skulle innføres da klimaloven ble vedtatt i 2017, har derfor endret seg.<sup>153</sup>

Dette betyr at det ikke finnes et nasjonalt fastsatt karbonbudsjett eller tilsvarende grenser for hvordan *alle i utslipp i Norge* skal reduseres *etter 2030*.

NIM er heller ikke kjent med at Norge har tatt selvstendig stilling til hvor stor andel vi kan ta av det gjenværende globale karbonbudsjett for å nå 1,5°C-målet. Miljødirektoratet uttaler at de ikke er kjent med at det finnes «analyser som tallfester hva Norges utslippsmål og bidrag bør være med utgangspunkt i Klimapanelets

---

<sup>149</sup> Innsatsfordelingsforordningen fortalens punkt 2.

<sup>150</sup> Myndighetene har ikke enda besluttet om Norge skal knytte seg til den forsterkede innsatsfordelingsforordningen fra 2023, se Regjeringens posisjonsnotat, *Forsterket innsatsfordeling 2021-2030*, 12.06.2023, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/avg/forsterket-innsatsfordeling-2021-2030/id2878385/> (hentet 27.06.2024).

<sup>151</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan*, s. 14.

<sup>152</sup> Klima- og miljødepartementet, *Dette er klimakvotesystemer på bedriftsnivå*, 22.01.2024, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimavoter/id2076655/> (hentet 27.06.2024).

<sup>153</sup> I 2023 uttalte Klima- og miljødepartementet at «Viss redusert etterspørsel etter kvoter frå norske aktørar som følgje av politikk for å redusere utslépp fører til at fleire kvotar bli sletta, kan denne politikken medverke til globale utsléppsreduksjonar», jf. *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 17. Se motsetningsvis, Prop.77 L (2016-2017) s. 45 («Utslippsreduksjonene skjer der kostnadene er lavest og det er ikke av betydning hvor mye hvert land reduserer sine utslipp innenfor taket. Tvert imot kan en nasjonal begrensning på utslippene i kvotepliktig sektor ha negative konsekvenser for næringsvirksomhet og næringsutvikling i Norge»).

karbonbudsjett og vurderinger av rettferdig byrdefordeling».<sup>154</sup> I *Klimaseniorinnen* argumenterte Sveits for at det ikke fantes en etablert metode for å beregne hver stats andel av det globale karbonbudsjettet, og at regjeringens interne vurderinger ved utarbeidelse av klimamål uansett var lik et karbonbudsjett. EMD avviste dette på bakgrunn av at Parisavtalen inneholder byrdefordelingsprinsipper som kan hjelpe til med å beregne nasjonale karbonbudsjetter, at FNs klimapanel har understreket viktigheten av en slik prosess, og at EUs klimalov åpner for veiledende karbonbudsjetter.<sup>155</sup>

En analyse av Norges andel av dette budsjettet vil måtte ta utgangspunkt i at det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C er cirka 150 GtCO<sub>2</sub> for en 67 % sjanse, eller cirka 100 GtCO<sub>2</sub> for en 83 % sjanse, per januar 2024.<sup>156</sup> Med dagens globale utslipp, vil dette brukes opp før 2030.

Det finnes flere verktøy for å beregne hver stats andel av det globale karbonbudsjettet etter ulike metoder. Et eksempel er «Carbon Budget Explorer», som er utviklet av Netherlands eScience Center, i samarbeid med det nederlandske miljødirektoratet.<sup>157</sup> Dette verktøyet indikerer at nåværende mål i klimaloven for 2030 og 2050 tillater høyere norske utslipp enn Norges andel av det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C, selv ved en metode der Norges andel beregnes ut fra innbyggertall (*per capita*).<sup>158</sup> En annen studie underbygger det samme.<sup>159</sup>

Metoder basert på historiske klimagassutslipp (*polluter pays*) eller økonomisk kapasitet (*ability to pay*) krever at Norge reduserer utslippene enda mer. Metoder

---

<sup>154</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, s. 20.

<sup>155</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570-571.

<sup>156</sup> Forster m.fl., «Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence».

<sup>157</sup> Verktøyet er tilgjengelig her: <https://www.carbonbudgetexplorer.eu/> (hentet 26.06.2024). Blant annet basert på dette verktøyet, har det nederlandske miljødirektoratet anbefalt at Nederland reduserer sine utslipp med 90 % innen 2040, og bidrar utover det med finansiering av utslippsreduksjoner internasjonalt, se Detlef van Vuuren m.fl., «What are Just and Feasible Climate Targets for the Netherlands?» (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2024), tilgjengelig her: <https://www.pbl.nl/en/publications/what-are-just-and-feasible-climate-targets-for-the-netherlands> (hentet fra 27.06.2024).

<sup>158</sup> I følge dette verktøyet, hvis man fordeler det globale karbonbudsjettet med en 67 % sjanse for å nå 1,5°C-målet likt mellom alle stater basert på innbyggere (*per capita*), må Norge redusere sine utslipp med 69 % innen 2030 sammenlignet med 1990-nivået, og med 90 % innen 2040. For å ha 83 % sjanse for å nå 1,5°C-målet, må Norge redusere sine utslipp med 80 % innen 2030 og nå netto negative utslipp innen 2040. Under en slik tilnærming har Norge et gjenværende karbonbudsjett på mindre enn 100 MtCO<sub>2</sub> i 2024. Vi gjør oppmerksom på at dette verktøyet bruker en global utslippsdatabase som ser ut til å overvurdere Norges utslipp de siste årene. Vi forventer imidlertid ikke at dette vil ha noen vesentlig effekt på det estimerte *per capita* karbonbudsjettet for Norge.

<sup>159</sup> Dr. Yann Robiou du Pont, «Calculation of a carbon budget for Norway», ekspertuttalelse vedlagt klagernes innlegg i Greenpeace Nordic m.fl. v. Norge (34068/21), 14.08.2024, tilgjengelig her: <https://www.greenpeace.org/norway/klimaendringer/klimasoksmal/ecthr-documents/> (hentet 13.09.2024).

som opprettholder statens nåværende andel av globale utslipp inn i fremtiden (*grandfathering*) vil gi rom for høyere utslipp i Norge, men anses generelt som inkonsistente med en rettfærdig tilnærming til byrdefordeling under Parisavtalen.<sup>160</sup>

### **Oppsummering**

Fraværet av et helhetlig karbonbudsjett for alle utslipp frem mot 2050 var sentralt for domfellelsen av Sveits, fordi EMD ikke var overbevist om at et effektivt rammeverk på klimaområdet kunne være på plass dersom myndighetene ikke hadde kvantifisert nasjonale grenser for klimagassutslipp.<sup>161</sup> Sveits fikk dessuten kritikk for av EMD for å ikke ha et karbonbudsjett, og for at de tillot flere klimagassutslipp enn det som var forenelig med selv en fordeling av det globale karbonbudsjettet per innbyggertall.<sup>162</sup>

Norge mangler et karbonbudsjett og har heller ikke satt tilsvarende begrensinger for hvilke gjenværende klimagassutslipp i alle sektorer Norge kan tillate etter 2030, som tar hensyn til Norges rettfærdige andel av det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C. I følge data NIM har sett på, vil Norges nåværende klimamål, på samme måte som for Sveits, også i praksis tillate høyere utslipp enn det som er forenelig med en fordeling av det globale karbonbudsjettet til land basert på innbyggertall. Denne faktoren taler dermed med tyngde for at Norges rammeverk ikke er tilstrekkelig under EMK artikkel 8.

### **Anbefaling**

NIM anbefaler dermed at Norge, basert på det gjenværende globale karbonbudsjettet for 1,5°C-målet, fastsetter et helhetlig karbonbudsjett for alle utslipp, som viser fordelingen av utslippskuttene frem mot 2050.

I det følgende vil NIM vise til to eksempler for å illustrere ulike fremgangsmåter og metoder for å fastsette et slikt karbonbudsjett. Felles for disse er at de bygger på faglige råd fra uavhengige klimaråd, og sikrer åpenhet og transparens for premissene som ligger til grunn for vurderingene myndighetene gjør av karbonbudsjett. Dette muliggjør en faglig opplyst demokratisk debatt om hvilket ansvar Norge tar og bør ta for å nå 1,5°C-målet. Det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5°C-målet er svært lite, men disse metodene tar også hensyn til at hva som er realistisk å gjennomføre innenfor dette karbonbudsjettet, både territorielt og ved bruk av fleksible mekanismer.

---

<sup>160</sup> Se f.eks. Rajamani m.fl., «National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law ».

<sup>161</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570.

<sup>162</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 569.

Det første eksempelet er metoden til EUs vitenskapelige klimaråd for å gi råd om EUs 2040-mål.<sup>163</sup> I følge EUs klimalov er en av rollene til klimarådet å beregne et veiledende karbonbudsjett for EU.<sup>164</sup> Klimarådet bruker en metode som vurderer EUs andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C i lys av både metoder for rettfærdig byrdefordeling mellom land og mulige utslippsreduksjonsscenarioer for EU. I en vurdering av dette, kom rådet til at:

The lowest feasible budget estimates from the scenarios assessed in this report are still higher than the equal per capita emissions allocations and other fair share estimates based on principles such as ‘polluter pays’ and ‘ability to pay’. Whichever ethical principle is considered, there is a gap between the feasibility estimates and fair share estimates. This indicates that the EU should be looking to address this shortfall as part of its commitment to the Paris Agreement temperature goal.<sup>165</sup>

Rådet mente altså at ingen mulige utslippsreduksjonsscenarioer for EU var i tråd med selv en *per capita* fordeling av det gjenværende globale karbonbudsjettet for 1,5°C-målet. Derfor mener rådet at EU bør sikre internasjonale utslippskutt *i tillegg til, ikke på bekostning av*, territoriale utslippskutt. Rådet anbefalte derfor at EU skulle redusere utslippene med 90–95 % innen 2040, med et karbonbudsjett på 11-14 GtCO<sub>2</sub> for perioden 2030–2050. Rådet anbefalte videre at EU satte målet så høyt som mulig, og at EU fremover bidrar til utslippsreduksjoner utenfor EU gjennom internasjonale initiativer for å dekke opp det resterende underskuddet.<sup>166</sup>

I følge EUs klimalov må EU-kommisjonen, basert på dette rådet, offentliggjøre sitt eget veiledende karbonbudsjett for perioden 2030-2050, som også hensyntar den beste tilgjengelige vitenskapen og som er i samsvar med EUs forpliktelser under Parisavtalen.<sup>167</sup> I februar 2024 foreslo EU-kommisjonen et mål om 90 % utslippskutt innen 2040 med et tilsvarende veiledende karbonbudsjett på 16 GtCO<sub>2</sub>e for

---

<sup>163</sup> 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*, kapittel 4.5, 5.1.

<sup>164</sup> European Climate Law, artikkel 3.2 b.

<sup>165</sup> 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*, s. 48.

<sup>166</sup> *Ibid*, s. 10 og 48.

<sup>167</sup> European Climate Law, artikkel 4.4.

perioden 2030-2050.<sup>168</sup> Etter EU-valget i juni 2024 uttalte den påtroppende presidenten i EU-kommisjonen at dette 2040-målet skal forankres i EUs klimalov.<sup>169</sup>

Det andre eksempelet kommer fra det danske klimarådet. I 2019 estimerte det at dersom Danmark skulle nå sitt klimamål om 70 % utslippsreduksjon innen 2030 og netto null innen 2050, hadde landet et gjenværende karbonbudsjett på 325–525 MtCO<sub>2e</sub>.<sup>170</sup> Rådet fant at dette var i tråd med at Danmarks andel av det globale karbonbudsjettet for 1,5°C-målet ble fastsatt basert på innbyggertall (*per capita*).<sup>171</sup> Danmarks utslipp de siste fem årene har brukt opp minst halvparten av dette budsjettet. Norge vil sannsynligvis ha et omtrent like stort resterende *per capita* karbonbudsjett som Danmark, siden landene har et lignende innbyggertall og dermed en omtrent tilsvarende andel av verdens befolkning.

Siden 2022 har klimarådet brukt en ny klimamodell som har mange likhetstrekk med et karbonbudsjett, men som i stedet bruker et hypotetisk scenario der Danmarks utslipp skaleres opp til globalt nivå basert på Danmarks andel av verdens befolkning.<sup>172</sup> Ifølge denne modellen vil Danmarks nåværende klimamål fortsatt være i tråd med målet om å holde global oppvarming under 1,5°C innen 2100, men det vil være en lang periode hvor temperaturen overstiger dette nivået. For å redusere risikoen for overskridelse, anbefaler klimarådet at Danmark vurderer mer ambisiøse mål, som for eksempel 80 % utslippsreduksjon i 2030, 90 % i 2035 og netto null i 2040.<sup>173</sup> Etter NIMs vurdering er dette et eksempel på en metode som fastsetter grenser for hvor store gjenværende utslipp et land tillater, som kan sammenlignes med et karbonbudsjett.

Disse eksemplene belyser metoder det kan ses hen til for å fastsette et nasjonalt karbonbudsjett. Selv om EMD som nevnt ikke stiller spesifikke krav til valg av metode, er eksistensen av et karbonbudsjett en sentral faktor i forpliktelsen til å ha

---

<sup>168</sup> *Communication from the Commission: Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society*, COM/2024/63 final, Document 52024DC0063, 06.02.2024, tilgjengelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:63:FIN> (hentet 20.09.24); *Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Part 5 Accompanying the Communication*, SWD/2024/63 final, Document 52024SC0063, 06.02.2024, s. 10, tilgjengelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0063> (hentet 20.09.24).

<sup>169</sup> Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029, 18.07.2024, tilgjengelig her [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en) (hentet 16.09.2024).

<sup>170</sup> Klimarådet, *Rammer for dansk klimapolitik: Input til en ny dansk klimalov med globalt udsyn*, 02.10.2019, s. 10-11, tilgjengelig her: <https://klimaraadet.dk/da/node/362> (hentet 30.08.2024).

<sup>171</sup> Ibid, s. 12. Dette er basert på en 66 % sjanse for å nå 1,5°C-målet.

<sup>172</sup> Klimarådet, *Danmarks klimamål: Vurdering af Danmarks nuværende og kommende klimamål i et globalt klimaperspektiv*, 2022, kapittel 4.2, tilgjengelig her: <https://klimaraadet.dk/da/analyse/danmarks-klimamaal> (hentet 30.08.2024).

<sup>173</sup> Ibid, kapittel 6.

et rettslige rammeverk etter EMK artikkel 8. En faglig, åpen og etterprøvbart prosess, hvor et forslag til karbonbudsjett blir sendt på høring og vurdert mot realistiske utslippsscenarioer, vil derfor ikke bare sikre demokratisk debatt, men også bidra til at Norge gjør sin del for å redusere utslipp i tråd med 1,5°C-målet og beskytte rettigheter under EMK artikkel 8.

#### **5.4.2 Mellomliggende klimamål og veikart på veien mot netto null**

Den andre faktoren i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 b) peker som nevnt på to ting. For det første, må myndighetene ha utarbeidet mellomliggende klimamål frem mot netto nullutslipp. For det andre, må myndighetene ha utarbeidet et veikart for utslippskutt som myndighetene skal oppnå i ulike sektorer frem mot netto nullutslipp rundt 2050.

#### **Mellomliggende klimamål**

Det første spørsmålet er om Norge har mellomliggende klimamål som i prinsippet fremstår å være i stand til å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Norge har et klimamål for 2030. Etter klimaloven § 3 skal målet være at «klimagassutslippene i 2030 reduseres med minst 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.» Norge har ikke øvrige lovfestede klimamål mellom 2030 og 2050.

2030-målet kan etter klimaloven oppfylles sammen med EU, som Norge gjør gjennom sine klimaavtaler med EU. Regne- og oppgjørsmetoden for disse utslippene vil, som for 2050-målet, være avgjørende for hvilke utslipp som reelt sett må reduseres i Norge.

For opptak i *skog- og arealbrukssektoren* har departementet i forarbeidene presisert at «Norges eksisterende klimamål under Parisavtalen tilsvarer med andre ord ambisjonsnivået i EUs forsterkede klimamål for 2030 for ikke-kvotepliktige (utenom skog- og arealbruk) og kvotepliktige utslipp. [...]»<sup>174</sup> Videre har departementet uttalt at endringen av klimamålet i 2023 ikke endrer på «forutsetningene for målet og heller ikke tilnærmingen til hvordan skog- og arealbruk skal regnes inn».<sup>175</sup> Slik NIM forstår dette, skal opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren ikke regnes med i måloppnåelsen for 2030 sammenliknet med 1990. Samtidig synes departementet i 2023 å åpne for at *ytterligere* opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren, ut over de som fantes i 1990, kan regnes med. Hvordan dette skal gjøres, gjenstår ifølge Klima- og miljødepartementet å avklare.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Prop.182 L (2020–2021) s. 4-5, 9.

<sup>175</sup> Prop.107 L (2022–2023) s. 1, punkt 2.3.

<sup>176</sup> Prop.107 L (2022–2023) s. 4.

Ordlyden i klimaloven § 3 presiserer ikke om, og i så fall hvilke, kvotekjøp som skal hensyntas i måloppnåelsen. Departementet har i proposisjon under klimaloven uttalt at

Flere av høringsinstansene foreslår også at det i klimaloven lovfestes at oppnåelse av klimamålene må baseres på utslippsreduksjoner i Norge. Departementet vil påpeke at markedssamarbeid under Parisavtalens artikkel 6 for å nå målet er aktuelt dersom målet ikke oppfylles gjennom norsk deltakelse i EUs klimaregelverk og slik samarbeid dermed blir nødvendig. Så lenge en oppgjørsmekanisme med EU for å sikre konsistent rapportering ikke er på plass kan vi ikke vite om norsk deltakelse i EUs klimaregelverk vil føre til at Norge når helt til 55 prosent utslippsreduksjon.<sup>177</sup>

Klimaloven legger med andre ord opp til et system der fleksible mekanismer i stor grad kan brukes som ledd i måloppnåelse frem mot 2030. Klimaloven § 3 skaper på denne måten en risiko for en sen og brå omstilling, som øker risikoen for at barn og fremtidige generasjoner må leve med større inngrep i sine rettigheter. Som EMD uttaler i avsnitt 548–549 og legger opp til i avsnitt 550 b), må statene kutte utslipp umiddelbart og progressivt, og utslipp må nødvendigvis også kuttes territorielt for å sikre fordeling mellom generasjonene av byrdene ved utslippskutt. Det fremstår ikke som om Norge, gjennom klimaloven, legger opp til dette. Dette er en faktor som trekker i retning av at Norge ikke oppfyller sine forpliktelser etter EMK artikkel 8.

Regjeringens politiske omstillingsmål om at alle utslipp skal reduseres i Norge – uten bruk av fleksible mekanismer – med 55 % sammenliknet med 1990 innen 2030, tar bedre hensyn til behovet for en gradvis omstilling. Dette er positivt fra et menneskerettslig ståsted, men målet er ikke juridisk bindende, og regjeringen har avvist å lovfeste det.<sup>178</sup> Det bidrar dermed heller ikke til ivaretagelse av de kriteriene EMD setter til et rettslig forpliktende klimarammeverk.

Det kan også nevnes at Regjeringen jobber med å lage et nytt klimamål for 2035 som skal meldes inn under Parisavtalen. Miljødirektoratet har vurdert hva dette målet bør være, og anbefaler at Norge bør ha som mål å redusere utslipp av klimagasser med minst 80 % i 2035 sammenliknet med 1990, og et eget mål for 60 % reduksjon nasjonalt.<sup>179</sup>

### **Veikart frem mot 2050-målet**

---

<sup>177</sup> Prop.107 L (2022–2023) s. 6-7.

<sup>178</sup> Finansdepartementet, *Meld. St. 2 (2022-2023), Revidert nasjonalbudsjett 2022*, punkt 3.6.4.

<sup>179</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, s. 2. Dette er begrunnet med en metode som ligner på den nevnte fra EUs vitenskapelige klimaråd.



Det andre spørsmålet er om myndighetene har utarbeidet et veikart for utslippskutt som myndighetene skal oppnå i ulike sektorer frem mot netto nullutslipp rundt 2050.

Regjeringen forpliktet til å årlig redegjøre for Stortinget om klimaarbeidet etter klimaloven § 6. Dette gjelder blant annet «gjennomføring av klimamål» i klimaloven, «framskrivinger av utslipp og opptak» og «en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepiktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse».

Fra og med 2022 oppfylder regjeringen rapporteringskravene etter klimaloven § 6 gjennom Regjeringens klimastatus og -plan (Grønn bok), der kapittel 4 diskuterer status for klimamål og måloppnåelse. Dette er et viktig grep som styrker styrings- og rapporteringsmekanisme under klimaloven § 6.

Samtidig gjenstår det, slik Riksrevisjonen har påpekt, «mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene». Dette gjelder særlig planleggingen for virkemiddelbruk for å nå 2050-målet. Riksrevisjonen kritiserer at virkemidlene i rapporteringen er «i mange tilfeller ikke tidfestet og konkretisert», og det fremgår ikke av planen hvilket departement som har ansvar for å ferdigstille og gjennomføre de ulike virkemidlene. Dette innebærer at det er «usikkerhet knyttet til å få etablert tilstrekkelige virkemidler til å oppnå nødvendige reduksjoner i klimagassutslippene slik at Norge kan bli et lavutslippssamfunn.»<sup>180</sup>

Den danske klimaloven har et system som i større grad forplikter myndighetene til å ha en plan og et veikart for å nå netto nullutslipp. I tillegg til en generell bestemmelse om en klimastatus- og plan, bestemmer den danske klimaloven § 7 at klima-, energi- og forsyningsministeren skal utarbeide et årlig klimaprogram som legges frem til Folketinget. Klimaprogrammet skal blant annet inneholde «De planlagte klimatiltak og virkemidler med effekt på kort og lang sikt og den forventede fremtidig effekt heraf».

EMD peker også på at det er relevant i helhetsvurderingen om myndighetene har satt mål for ulike sektorer. Stortinget har vedtatt ambisjoner for noen sektorområder, men disse er ikke lovfestet i klimaloven. Riksrevisjonens vurdering er at «mangelen på sektorvise strategier for klimaarbeidet [kan] bidra til å svekke departementenes opplevde forpliktelse».<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 10.

<sup>181</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 14.

Etter NIMs syn mangler dermed Norge et tilstrekkelig veikart som viser utslippsbanene som myndighetene skal oppnå i ulike sektorer frem mot netto nullutslipp rundt 2050, slik EMD formulerer dette i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 b).

### Oppsummering

Norge har ikke mellomliggende klimamål for 2035, 2040 og 2045. Klimalovens 2030-mål er etter NIMs syn ikke alene tilstrekkelig for å sikre en utslippsbane som er i stand til å nå 2050-målet. Myndighetene redegjør heller ikke i tilstrekkelig grad for forventet effekt av ulike tiltak og virkemidler som viser et veikart («pathway») til 2050. Begge disse punktene taler etter NIMs syn for at kravene i EMK artikkel 8 ikke er oppfylt.

#### 5.4.3 Dokumentasjon for rettidig implementering av klimamålene

Den tredje relevante faktoren er om norske myndigheter kan dokumentere for at de rent faktisk har, eller er i ferd med, å nå egne klimamål i rett tid.

Norge har bidratt til utslippskutt internasjonalt. Norge har blant annet deltatt i EUs kvotesystem siden 2008,<sup>182</sup> og oppfylt sine forpliktelser under Kyotoprotokollen. Dette har bidratt til utslippskutt og derigjennom til å beskytte individer mot klimaendringene. Som diskutert i punkt 4.3.3, mener NIM at det ligger innenfor myndighetenes skjønnsmargin å bruke kvotesystemer for å beskytte innbyggerne mot klimaendringer på veien mot et lavutslippsamfunn, men at dette forutsetter en helhetlig plan for hvordan territoriale kutt skal øke over tid.

Norge hadde i 2022 kuttet 4,7 % i *territorielle* utslipp siden 1990. Foreløpige tall viser at utslippene var redusert med 9,1 % i 2023 sammenliknet med 1990, slik at utslippskuttene var nesten dobbelt så store i 2023 som de siste 22 årene. Dette er et skritt i riktig retning og et nødvendig taktskifte. Til tross for dette ligger norske territoriale kutt lavere enn de kuttene Sveits fikk kritikk for av EMD. Det ligger også langt under hva andre land i nasjonale domstoler har blitt pålagt etter EMK artikkel 8.<sup>183</sup>

Når det gjelder framskrivningene, var vurderingene av måloppnåelse i Regjeringens klimastatus og -plan per 6. oktober 2023 ulik for de ulike klimamålene:

- Med *vedtatt politikk* i nasjonalbudsjettet for 2023 kunne regjeringen dokumentere forventede *territorielle* utslippsreduksjoner på omtrent 24 %

---

<sup>182</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 16.

<sup>183</sup> Uten at det har direkte rettslig betydning, har nasjonale domstoler pålagt stater å redusere sine territoriale utslipp med 25 % og 30 % innen 2020 sammenliknet med 1990 for å beskytte retten til liv og privatliv etter EMK artikkel 2 og 8, se *Urgenda*, avsn. 7.5.1; *Klimaatzaak*, avsn. 169, 176, 179, 191, 199, 202, 213, 214.

sammenliknet med 1990 i 2030, under det politiske omstillingsmålet på 55 %.<sup>184</sup>

- For utslipp i *ikke-kvotepliktig sektor* har Norge pådratt seg en utslippsgjeld på 2,8 millioner tonn under klimaavtalen med EU. Men regjeringen presenterte ny politikk, virkemidler og tiltak som for første gang sannsynliggjorde at Norge reduserer ikke-kvotepliktige utslipp med 50 % sammenliknet med 2005 i 2030.<sup>185</sup> ESA publiserte imidlertid en rapport 31. oktober 2023, der de mente Norge hadde et betydelig utslippsgap for å oppnå selv 40 % utslippsreduksjoner for ikke-kvotepliktig sektor.<sup>186</sup>
- Myndighetene kan først dokumentere effekten fra *kvotesystemet* under 2030-målet når et mellomstatlig oppgjør mellom Norge og EU skjer.<sup>187</sup>
- I tilfelle 2030-målet ikke oppfylles gjennom norsk deltakelse i EUs klimaregelverk, har regjeringen åpnet for en *ad hoc* bruk av avtaler under Parisavtalen artikkel 6, selv om det per i dag fremstår uklart i hvilken grad disse kvotene vil ha en tilstrekkelig kvalitet til at det vil aksepteres at kvotene brukes.

På nåværende tidspunkt kan myndighetene altså ikke dokumentere at omstillingsmålet nås. Ut fra tilgjengelig dokumentasjon er det noe mer sannsynlig at målet i klimaloven § 3 nås, i så fall med bruk av fleksible mekanismer.<sup>188</sup>

Sett i lys av de lave territorielle kuttene så langt og behovet for progressive, substansielle og umiddelbare utslippskutt, er dette en faktor som taler for at Norge ikke oppfyller sin positive forpliktelse til å beskytte mot klimaendringene etter EMK artikkel 8.

#### **5.4.4 Prosess for oppdatering av klimamål i tråd med vitenskapen**

Den fjerde faktoren EMD vektlegger er om myndighetene har en prosess for å oppdatere sine klimamål på en aktsom måte i tråd med den beste tilgjengelige vitenskapen.

---

<sup>184</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan* s. 97 og 106. For effekt av planlagt politikk eller utredet potensial for utslippsreduksjoner, se figur 4.7 på s. 106.

<sup>185</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan*, s. 4-7, 97, 100.

<sup>186</sup> Efta Surveillance Authority, *ESA Climate Progress Report 2023*, 31.11.2023, s. 11, tilgjengelig her: [https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Climate\\_Progress\\_Report\\_2023\\_Final.pdf](https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Climate_Progress_Report_2023_Final.pdf) (hentet 27.06.2024)

<sup>187</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan*, s. 17: (det er «nødvendig å gjennomføre eit mellomstatleg oppgjør for å fordele klimaeffekten av kvotesystemet mellom EU og Noreg.»)

<sup>188</sup> EØS-utvalget skriver imidlertid at «Under klimaavtalen slik den foreligger nå, basert på EUs opprinnelige klimaregelverk for 2030 vedtatt i 2018, ligger Norge ikke an til å nå målene for hverken innsatsfordelingen eller skog- og arealbrukssektoren.», se NOU 2024:7, s. 146.

Klimaloven § 5 lyder som følger:

For å fremme omstilling til et lavutslippssamfunn, jf. § 4, skal regjeringen i 2020 og deretter hvert femte år legge fram for Stortinget oppdaterte klimamål. Disse skal

- a) legge til grunn beste vitenskapelige grunnlag
- b) så langt som mulig være tallfestede og målbare.

Klimamål etter paragrafen her skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050.

En slik prosess, som eksplisitt viser til at målene skal utgjøre en progresjon, fremme omstilling mot 2050, og være basert på beste vitenskapelige grunnlag, oppfyller etter vårt syn de kravene EMD oppstiller i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 d). Dette er en faktor som taler for at Norge har et tilstrekkelig rammeverk på klimaområdet.

#### **5.4.5 Handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak**

Den femte og siste faktoren EMD nevner er at statene må handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak. EMD legger opp til at valg av virkemidler og tiltak for å nå klimamålene ligger innenfor myndighetenes skjønnsmargin.

Klimaloven legger i stor grad opp til at Norge skal oppnå sine mål med EU. Det er opp til myndighetene å velge hvor tett Norges klimalovverk skal knyttes opp mot EU. Men dersom myndighetene vil samarbeide med EU for å nå klimamålene, må myndighetene vise hvordan EU-samarbeidet fører til at de handler i god tid og iverksetter relevant lovgivning og tiltak som muliggjør netto nullutslipp i prinsippet innen de neste tre tiårene.

Norges deltagelse i EUs kvotesystem er forankret i EØS-avtalen, slik at omtrent halvparten av norske klimagassutslipp vil være dekket uavhengig av om en ny avtale inngås.

Derimot regulerer Norges klimaavtale med EU den andre halvparten av Norges utslipp, som er dekket av som reguleres av innsatsfordelingen. Avtalen regulerer i tillegg samarbeidet om skog- og arealbruksregelverk (LULUCF-forordningen). Denne klimaavtalen gjelder fortsatt kun 40 % utslippskutt i 2030. Det er uklart når en avtale for felles oppfyllelse av 55 % kutt i 2030 kommer på plass, og Norge har heller ikke

har ikke et samarbeid med EU om utslippskutt i disse sektorene for tiden etter 2030.<sup>189</sup>

Dette fører til en usikkerhet om hvilke tiltak og lovgivning Norge skal iverksette for å nå klimamålene. På klimaområdet har EU en rekke reguleringer som er relevante for Norge, men det tar tid å avklare det regulatoriske rammeverket med EU og deretter gjennomføre dette i norsk rett. Dette skaper usikkerhet, og kan totalt sett gi et kortere tidsvindu i Norge for å gjennomføre en allerede krevende omstilling av økonomien og samfunnet. EØS-utvalget anbefaler derfor, blant annet, at etterslepet på klimarelevant EU-regelverk må reduseres og at Norge må bedre koordinere sine posisjoner i de europeiske diskusjonene om ny politikk.<sup>190</sup>

Behovet for rettidig og umiddelbar handling for å redusere utslipp taler for at regjeringen bør beslutte og lage en plan for hvordan den skal iverksette tiltak som beskytter mot farlige klimaendringer under EMK artikkel 8, enten ved å samarbeide med EU ved utforming av relevante lovgivning og tiltak, eller ved å utforme disse selv. Dersom samarbeidet med EU skal føre til at Norge reduserer utslipp til netto null, vil NIM peke på behovet for at regelverket fra EU utformes og gjennomføres i god tid for å nå målet om klimanøytralitet i 2050. Regjeringen ønsker ifølge sin *Klimastatus og -plan* å fortsette samarbeidet med EU etter 2030, og ha dialog fremover om, og på hvilke vilkår, klimaregelverk skal gjøres gjeldene i Norge.<sup>191</sup> Samtidig er dette per skrivende stund (2024) ikke avklart.

I fravær av en slik avklaring, er det vanskelig å se at myndighetene oppfyller kravet EMD oppstiller til at myndighetene handler i god tid ved å utforme, utvikle og gjennomføre det relevante rettslige rammeverket.<sup>192</sup> Også denne faktoren taler dermed for at Norge ikke oppfyller de kravene som EMD oppstiller.

## 5.5 Konklusjon

I vurderingen av om norske myndigheter oppfyller sin plikt etter EMK artikkel 8 til å redusere klimagassutslipp for å beskytte sine innbyggere mot skadelige klimaendringer, har NIM lagt vekt på at Norges lovfestede mål i klimaloven § 4 om å bli et lavutslippssamfunn i 2050 danner et godt utgangspunkt for at Norge skal gjøre sin del for å beskytte mot farlige klimaendringer under EMK artikkel 8. Klimaloven § 5 legger også til rette for en god prosess for oppdatering av klimamål hvert femte år basert på den beste tilgjengelige vitenskapen, i tråd med faktoren nevnt i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 d.

---

<sup>189</sup> NOU 2024:7, s. 143: «Norske medier meldte i 2023 om uenigheter innad i regjeringen om klimasamarbeidet med EU om skog- og arealbruk, og klimaavtalen er ikke oppdatert per januar 2024.»

<sup>190</sup> NOU 2024:7, s. 148–151.

<sup>191</sup> *Regjeringens klimastatus og -plan*, s. 15.

<sup>192</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 572.

NIMs samlede vurdering er likevel at klimaloven neppe ivaretar de kravene som følger av EMK. Dette skyldes at den norske klimaloven etter vår vurdering ikke ivaretar de øvrige fire av de fem faktorene EMD vektlegger i helhetsvurderingen som følger av *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550.

For det første har Norge ikke et helhetlig karbonbudsjett som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt mot netto null rundt 2050, i tråd med internasjonale klimamål (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 a). Norge har ikke vedtatt et karbonbudsjett eller noe tilsvarende som setter grenser for utslipp i både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor helt frem mot 2050, basert på Norges andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å nå 1,5°C-målet i Parisavtalen. De nåværende målene i klimaloven ser ut til å tillate flere norske utslipp enn selv det som er forenelig med at dette globale karbonbudsjettet fordeles til land basert på innbyggertall. Det samme gjorde den sveitsiske klimaloven, som EMD vektla som et argument for at Sveits krenket EMK artikkel 8. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt Norge tar et tilstrekkelig stort ansvar for å beskytte individer mot klimaendringene.

For det andre har ikke Norge utarbeidet tilstrekkelige mellomliggende klimamål i klimaloven og et veikart for hvordan utslipp skal kuttes i ulike sektorer helt frem mot 2050 (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 b). Norge har verken lovfestede mellomliggende klimamål mellom 2030 og 2050, eller et veikart for hvordan slike mål skal nås, fastsatt sektorvis eller liknende, slik EMD forutsetter. Det er et skritt i riktig retning at regjeringen har tatt grep for å styrke klimapolitikken gjennom å opprette Regjeringens klimastatus og -plan (Grønn bok). Men det ivaretar etter NIMs syn ikke de kravene til som EMD oppstiller til veikart, og beskriver heller ikke hvordan nødvendige utslippskutt for å nå klimamålene skal gjennomføres innen alle sektorer og innenfor relevante tidsrammer. Det gjenstår også mye arbeid med å utvikle og styrke politikk, virkemidler og tiltak for å nå klimamålene. Grønn bok avklarer dessuten i liten grad på hvordan klimagassutslippene skal reduseres også etter 2030.

For det tredje har Norge kun redusert territorielle utslipp med 9,1 % siden 1990. Dette er betydelig mindre enn Sveits, som hadde redusert sine utslipp med 19 %, men som EMD likevel mente krenket EMK artikkel 8 blant annet på grunn av for lave utslippskutt. Dette indikerer at Norge ikke vil kunne dokumentere rettidig implementering av klimamålene (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 c).

Norske myndigheter har imidlertid lenge oppfylt sine klimamål ved å bidra til utslippskutt i andre land gjennom EUs kvotesystem og kvotekjøp under Kyotoprotokollen. Selv om EMD ikke direkte drøfter slike fleksible mekanismer som virkemiddel for å oppnå utslippskutt, bygger EMDs praksis ofte på tolkninger av EMK som harmoniseres med andre internasjonale avtaler. Dette indikerer at kvotekjøp i tråd med internasjonale avtaler for å kutte utslipp kan inngå i helhetsvurderingen

etter EMK artikkel 8. Samtidig har Klimautvalget 2050, EØS-utvalget, Miljødirektoratet og Riksrevisjonen nylig advart om at Norge risikerer en rask og brå omstilling hvis vi fortsetter å utsette nasjonale utslippskutt.<sup>193</sup> Innen 2050 skal alle utslipp reduseres til netto null, og innen 2040 anslås det at EUs utslippstak for kvotepliktig sektor nærmer seg null. Som Klimautvalget 2050 har påpekt, er spørsmålet da ikke lenger hvilke territoriale utslipp som skal kuttes, men «hvilke små utslipp som fortsatt skal være igjen.»<sup>194</sup> For å oppnå netto nøytralitet innen de neste tre tiårene, må myndighetene derfor vise hvordan de planlegger å redusere utslippene i Norge til netto null. Forsinkede nasjonale kutt øker risikoen for fremtidige raske og brå tiltak som kan påvirke menneskerettighetene, på måter som særlig vil ramme unge og fremtidige generasjoner. De lave nasjonale utslippskuttene tyder derfor på at Norges omstilling til et lavutslippssamfunn går for tregt, og at denne tredje faktoren dermed heller ikke er ivaretatt.

For det fjerde har ikke Norge avklart om eller hvordan klimamålene skal nås i samarbeid med EU fremover. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt myndighetene vil handle raskt nok for å utvikle lovgivning og tiltak for å nå klimamålene i klimaloven (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 e). Klimaloven legger i stor grad opp til at Norge skal oppnå klimamålene gjennom regelverk som stammer fra Norges samarbeid med EU. Norge vil fortsatt delta i EUs kvotesystem, og kvotepliktige utslipp er derfor omfattet av dette samarbeidet fremover. Men når det gjelder utslipp som ikke omfattes av kvotesystemet, samt skog- og arealbruk, har Norge kun en avtale om 40 % kutt innen 2030. Det er uklart når en avtale om 55 % kutt innen 2030 vil komme, og det er ingen klimaavtale med EU for perioden etter 2030. Dette gjør det usikkert om Norge oppfyller den fjerde faktoren om å handle i tide for å nå netto null utslipp innen 2050.

I sum mener NIM at disse fire faktorene taler for at norske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet og implementert det rettslige rammeverket som er nødvendig for å ivareta kravene etter EMK artikkel 8 på klimaområdet.

## **6. Prosessuell rett til miljøinformasjon og deltagelse i beslutningsprosesser etter EMK artikkel 8**

Etter Grunnloven § 112 andre ledd har borgerne «rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen».<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Se nærmere i punkt 4.3.3 og 5.3.

<sup>194</sup> NOU 2023: 25 s. 24.

<sup>195</sup> Om saksbehandlingsregler er fulgt, prøves inngående etter § 112, jf. HR-2020-2472-P (*Klima*), avsn. 182.

Etter EMK artikkel 8 har borgerne også prosessuelle rettigheter på klima- og miljøområdet. I *KlimaSeniorinnen* trekker EMD særlig frem to elementer. For det første, borgenes rett til informasjon på klimaområdet, og for det andre, borgernes rett til deltagelse i offentlige beslutningsprosesser.<sup>196</sup> Ettersom Sveits ikke ivaretok de materielle kravene til rammeverket, vurderte ikke EMD nærmere om Sveits' rammeverk på klimaområdet ivaretok disse prosessuelle kravene.<sup>197</sup>

Etter NIMs syn er slike saksbehandlingskrav viktige, særlig fordi klimaendringene og klimapolitikken er kompleks og kan være vanskelig tilgjengelig for mange. Tilstrekkelig informasjon og brede høringer er derfor demokratiserende virkemidler som kan tilgjengeliggjøre viktige spørsmål for offentligheten.

Klimalovens formål etter § 1 andre ledd er å fremme «åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift» i arbeidet med å omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050.

Selv om verken gjennomgangen av klimamålene hvert femte år etter §§ 5 og 6 i seg selv legger til rette for medbestemmelse fra borgerne, har regjeringen tidligere sendt forslag til nye klimamål for Norge på offentlig høring. Dette er positivt fra et menneskerettslig ståsted. Medbestemmelse er imidlertid langt mer komplisert når det gjelder Norges klimaavtaler med EU.

Miljøinformasjonsloven, som det vises til i forarbeidene til klimaloven, gir borgere rett til miljøinformasjon hos offentlige og private aktører, og rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer.<sup>198</sup> Samtidig kunne retten til miljøinformasjon med fordel også vært bedre sikret under klimaloven generelt, og særlig i klimaloven § 6, i forbindelse med regjeringens årlige redegjørelse for Stortinget om status for Norges klimainnsats.

Riksrevisjonen mener det «er begrenset informasjon om blant annet usikkerhet, planlagt politikk og statsbudsjettets klimaeffekter» i Regjeringens klimastatus og -plan, og «at disse svakhetene får konsekvenser for beslutningstakernes informasjonsgrunnlag for utvikling av klimapolitikken».<sup>199</sup> Dette er et poeng som også gjør seg gjeldene for borgerne, som i enda mindre grad har forutsetningene for å sette seg inn i denne prosessen og informasjonen som kommer frem der.

---

<sup>196</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 554.

<sup>197</sup> Prosessuelle rettigheter på klimaområdet kan imidlertid bli viktigere i andre saker for EMD, for eksempel ved spørsmålet om plikt til utredning av klimakonsekvenser ved *åpningen* av oljefelt etter EMK artikkel 2 og 8 i *Greenpeace Nordic m.fl. mot Norge*.

<sup>198</sup> Prop.77 L (2016-2017) s. 26-27.

<sup>199</sup> Dokument 3:15 (2023–2024) s. 20.



Det er vanskelig å bry seg om det man ikke vet om. Etter NIMs syn er det viktig at borgerne får klar og tilgjengelig informasjon om hvordan regjeringen arbeider med en av de største menneskerettslige utfordringene i vår tid, som kan påvirke deres grunnleggende rett til miljø, hjem og eiendom, samt liv og helse. De mange klimamålene Norge har, de ulike forutsetningene for dem, og samarbeidet med EU, gjør også klimapolitikken komplisert. Det gjør at det kan være utfordrende for allmenheten og andre å ha oversikt over, og føre kontroll med, måloppnåelse, som igjen vanskeliggjør borgernes rett til tilstrekkelig miljøinformasjon som stiller dem i stand til å ivareta sin rett til et miljø som sikrer helsen, jf. Grunnloven § 112 første og andre ledd.

Før vedtakelsen av loven pekte flere på behovet for et uavhengig kontrollorgan som en premissleverandør for blant annet en opplyst offentlig debatt.<sup>200</sup> Departementets syn var da at et teknisk beregningsutvalg for klima under Miljødirektoratet ivaretok dette behovet. Teknisk beregningsutvalg for klima er nå oppløst. Miljødirektoratet spiller utvilsomt en sentral og viktig rolle som en faglig uavhengig premissleverandør på klimarådet, men er underlagt politisk styring fra Klima- og miljødepartementet.

NIM mener derfor det er grunn til å se hen til erfaringer andre land har gjort seg med *uavhengige* klimaråd. Det finnes over 20 slike i verden, blant annet i Danmark, EU, Finland, Sverige og Storbritannia.<sup>201</sup> Studier viser at en felles erfaring er at *uavhengige* klimaråd har en tilleggsverdi ved at de fasiliterer langsiktig, faktabasert og ambisiøs klimahandling, bidrar til transparens og inkludering av borgerne i sentrale beslutningsprosesser, og at myndighetene ansvarliggjøres for gjennomføringen av demokratisk vedtatte klimamål.<sup>202</sup> På denne måten bidrar de til forankring av, og kredibilitet til, politiske beslutninger på klimaområdet.

Selv om ikke klimaråd nevnes som en del av nødvendige prosessuelle garantier i *KlimaSeniorinnen*, er NIMs syn at dette vil kunne bidra til et styrket vern mot klimaendringer, mer tilgjengelig miljøinformasjon og ikke minst danne bedre forutsetninger for effektiv deltagelse i beslutningsprosesser. Dette kan fremme Grunnloven § 112 andre ledd og den prosessuelle delen av EMK artikkel 8. NIM har

---

<sup>200</sup> Prop 77. L (2016–2017) s. 10 og 47.

<sup>201</sup> Mer generell informasjon er tilgjengelig på International Climate Council Network sine hjemmesider her: <https://climatecouncilsnetwork.org/members/> (hentet 27.06.2024).

<sup>202</sup> Nick Evans m.fl., *Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies* (Ecologic Institute, og IDDRI, 2021); Harriet Dudley m.fl., *Independent expert advisory bodies facilitate ambitious climate policy responses* (ScienceBrief Review, 2021); Alina Averchenkova m.fl. «The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change» *Climate Policy* 21, nr. 9 (2021); Erika Karttinen m.fl., *Kartlegging av klimaråd – erfaringer med uavhengige, akademiske, klimaråd* (Menon Economics og CICERO, rapport nr. 9, 2023) tilgjengelig her: <https://www.menon.no/kartlegging-av-klimarad/> (hentet 16.09.2024).

tidligere fremmet en anbefaling til Stortinget om å vurdere etablering av et slikt klimaråd, og gjentar denne anbefalingen her.<sup>203</sup>

## 7. Ansvar for eksporterte og importerte utslipp etter EMK?

Norge eksporterer og importerer varer som fører til klimagassutslipp ut over det som inngår i Norges territoriale utslipp. Ifølge Miljødirektoratet *forbruker* norske husholdninger, privat næringsliv og offentlig sektor et samlet klimagassutslipp på 70 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020.<sup>204</sup> Disse utslippene er altså omtrent 43 % større enn Norges årlige territoriale utslipp. Som Klimautvalget 2050 peker på, er norsk forbruk «svært høyt i global målestokk».<sup>205</sup> For eksporterte varer, står petroleumssektoren i en særstilling. Norge eksporterer olje og gass til utlandet med utslipp som er ti ganger så store som territoriale årlige klimagassutslipp (ca. 500 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter).<sup>206</sup>

Etter internasjonale klimaavtaler er utgangspunktet at hver stat er ansvarlig for å redusere sine *territorielle* utslipp. Dette hviler på et globalt koordineringshensyn, der formålet er å unngå dobbelttelling av territoriale utslippsreduksjoner.<sup>207</sup>

For EMD var imidlertid spørsmålet om en stat kan ha et menneskerettslig ansvar for å redusere alle de utslipp de kan kontrollere, inkludert utslipp fra importerte og eksporterte varer. Selv om flere stater kan være ansvarlig for samme skadevoldende handling, presiserer EMD at en stats ansvar skal vurderes på individuelt nivå. Det sentrale er om en stat kunne truffet rimelige tiltak som hadde en reell mulighet («real prospect») til å redusere skadene klimaendringene har for individuelle rettigheter.<sup>208</sup> På menneskerettighetsområdet er et naturlig utgangspunkt at statene

---

<sup>203</sup> NIM, *Menneskerettighetene i Norge 2020: NIMs årsmelding, Dokument 6 (2020-2021)*, s. 36-37. Klimautvalget 2050 har anbefalt å opprette et uavhengig klimapanel, se NOU 2023: 25, s. 353.

<sup>204</sup> Richard Wood m.fl., *Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway – Environmentally Extended Input-Output Analysis of Emissions from Norwegian Economic Activity* (Vector Sustainability og XIO Sustainability Analytics A/S, rapport nr. M-2651, 2023), for Miljødirektoratet, se punkt 5.2 og 5.3, særlig figur 6, 10 og tabell 2, tilgjengelig her: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2024/januar-2024/utslipp-av-klimagasser-fra-norsk-forbruk-er-beregnet/> (hentet 27.06.2024).

<sup>205</sup> NOU 2023: 25, s. 150.

<sup>206</sup> Oljedirektoratet, «Sokkelåret 2021», 2022, s. 13, tilgjengelig her: <https://www.sodir.no/aktuelt/publikasjoner/rapporter/sokkelaret/sokkelaret-2021/> (hentet 16.09.2024); NOU 2023: 25 s. 224-225; Robbie Andrew, «Norway's emissions exports», 2023, tilgjengelig her: [https://folk.universitetetioslo.no/roberan/t/export\\_emissions.shtml](https://folk.universitetetioslo.no/roberan/t/export_emissions.shtml) (hentet 16.09.2024).

<sup>207</sup> Dette er ikke ment å utelukke konvensjonspartene adgang til å sette seg mål for å redusere eksporterte og importerte utslipp, noe partene har full anledning til, se f.eks. NOU 2023: 25 s. 213 og drøftelsen i *Waratah Coal Pty Ltd v. Youth Verdict m.fl.* (No 6) [2022] QLC 21, 25.11.2022, avsn. 674–681 og 695.

<sup>208</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 441-444.

må gjøre sin del – og det de kan – for å beskytte sine innbyggere mot klimaendringene.

I *KlimaSeniorinnen* anførte Sveits at innbakte klimagassutslipp fra varer landet importerer fra utlandet (på engelsk, «embedded emissions») ikke faller inn under statens jurisdiksjon etter EMK artikkel 1. Begrunnelsen var at myndighetene ikke utøvde direkte kontroll over slike utslipp, ettersom utslippskilden befant seg i utlandet.<sup>209</sup> Imidlertid mente EMD at dette spørsmålet ikke dreide seg om ekstraterritoriell jurisdiksjon basert på den geografiske plasseringen av utslippskilden. Dette var derimot et spørsmål om årsakssammenheng og ansvar. Så lenge individene som påstår rettighetsbrudd som følge av klimaendringene var innenfor statens territorium, er spørsmålet hvilke klimagassutslipp en stat har ansvar for under EMK artikkel 8.<sup>210</sup> Svaret på dette spørsmålet vil etter NIMs syn avhenge av hvilke utslipp en stat har en reell mulighet til å redusere (se punkt 3.3.3).

Sveits anførte også at klagerens påstander om ansvar for importerte utslipp kom for sent til å behandles av EMD. Domstolen avviste dette. I den sammenheng uttalte EMD at Sveits hadde akseptert at utslipp fra importerte varer utgjorde 70 % av Sveits sitt fotavtrykk i 2015, og at

It would therefore be difficult, if not impossible, to discuss Switzerland's responsibility for the effects of its GHG emissions on the applicants' rights without taking into account the emissions generated through the import of goods and their consumption or, as the applicants labelled them, "embedded emissions".<sup>211</sup>

Dette tyder på at EMD mener at utslipp fra varer som et land importerer kan være rettslig relevante under EMK, men EMDs flertall diskuterer ikke innbakte utslipp nærmere i dommen. En dissenterende dommer tolker flertallet slik at det har oppstilt en positiv forpliktelse under artikkel 8 til å også redusere innbakte utslipp.<sup>212</sup> NIM mener det mest treffende er å si at EMD i *KlimaSeniorinnen* ikke eksplisitt tok stilling til hvorvidt statene faktisk har ansvar for slikt utslipp under artikkel 8, men etterlot døren åpen for at statenes ansvar også kan omfatte dette.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 285

<sup>210</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 287.

<sup>211</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 280.

<sup>212</sup> Se *Partly Concurring Partly Dissenting Opinion of Judge Eicke i KlimaSeniorinnen*, avsn. 4.

<sup>213</sup> Se for en tilsvarende tolkning: Andreas Buser, «A Human Right to Carbon Import Restrictions? On the Notion of 'Embedded Emissions' in *Klimasenioren v Switzerland*», *EJIL: Talk!*, 16.04.2024 tilgjengelig her: <https://www.ejiltalk.org/a-human-right-to-carbon-import-restrictions-on-the-notion-of-embedded-emissions-in-klimasenioren-v-switzerland/> (hentet 16.09.2024), «Given the above-mentioned supportive findings, it may well be that the Court in future cases requires States to include embedded emissions in their regulatory frameworks and

I forlengelsen av dette, er det også et spørsmål om hvorvidt statene har ansvar for å redusere klimagassutslipp fra varer de eksporterer til utlandet etter EMK artikkel 8.

Utslipp fra eksporterte varer var ikke en sentral del av klagerens anførsler i *KlimaSeniorinnen*, og storkammeret vurderte ikke dette spørsmålet eksplisitt der. I *Duarte* presiserte imidlertid storkammeret at statene har «ultimate control over public and private activities based on their territories that produce GHG emissions». Domstolen pekte spesifikt på at

More fossil fuels being extracted or burnt anywhere in the world, beyond what can be offset by natural carbon sinks (net zero), will inevitably lead to higher GHG concentrations in the atmosphere and therefore to worsening the effects of climate change globally.<sup>214</sup>

Disse forholdene ga ikke grunnlag for å etablere noen særskilt ekstraterritoriell jurisdiksjon for skader på individer i utlandet.<sup>215</sup>

Selv om spørsmålet om ansvar under EMK artikkel 8 for utslipp fra importerte og eksporterte varer ikke uttrykkelig løses, antyder flertallet i *KlimaSeniorinnen* at konvensjonsstatene kan ha et bredere ansvar for utslipp som kan føre til skader i eget territorium enn bare de nasjonale utslippene. EMD understreker at eksport og forbrenning av petroleum fører til høyere klimagassutslipp, som øker de negative effektene av klimaendringene. En formålsorientert og funksjonell tilnærming tilsier, etter NIMs syn, også at stater under EMK artikkel 8 er ansvarlig for å redusere de utslippene de har direkte innvirkning på, eller kan sette inn tiltak mot.

En slik tilnærming vil være konsistent med Høyesteretts vurdering av spørsmålet under Grunnloven § 112. Høyesterett kom til følgende om ansvar for eksporterte utslipp fra varer generelt og olje og gass i HR-2020-2472-P:

[D]ersom 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.<sup>216</sup>

---

national carbon budgets, but for now, the Court did not clearly decide the issue». Se for en mer ekspansiv tolkning: Geraldo Vidigal, «International Trade and ‘Embedded Emissions’ after *KlimaSeniorinnen* – The Extraterritoriality of Climate Change Obligations», *VerfBlog*, 2024/5/01, tilgjengelig her: <https://verfassungsblog.de/international-trade-and-embedded-emissions-after-klimaseniorinnen/> (hentet 16.09.2024).

<sup>214</sup> *Duarte*, avsn. 192, 194.

<sup>215</sup> Spørsmålet om ansvar for utslipp fra eksportert olje og gass under EMK kan imidlertid bli avklart når saken *Greenpeace Nordic m.fl. mot Norge* (klagen over HR-2020-2472-P) behandles av EMD.

<sup>216</sup> HR-2020-2472-P (*Klima*), avsn. 149, 155. Se også mindretallet, avsn. 260 («Jeg er enig med førstvoterende i at begge former for utslipp i utgangspunktet faller innenfor Grunnloven § 112»).

De klimagassutslipp og tilhørende skader på individers rettigheter i Norge, som myndighetene rent faktisk har kontroll over, eller kan påvirke gjennom sine handlinger, kan altså trekkes inn under Grunnloven § 112.

Samlet sett er NIMs syn at det utvilsomt vil være bedre i tråd med et EMK-rettslig ståsted at stater regulerer innbakte utslipp fra varer de importerer og eksporterer, noe det er mulig for dem å gjøre. I lys av det overnevnte, mener NIM også at myndighetene bør vurdere om det er holdbart å ikke regulere slike utslipp.

En forutsetning for å regulere disse utslippene er å kartlegge hvor store de er. Dette gjør myndighetene. Deretter er det relevant å utrede hvilke konsekvenser utslippene får for individers liv, helse og eiendom. Regjeringen legger nå opp til å konsekvensutrede effektene forbrenningsutslipp fra olje og gass har for miljøet i Norge, i lys av blant annet anbefalinger som NIM har fremmet over tid.<sup>217</sup>

Når det gjelder mulige materielle forpliktelser under EMK, kan man se for seg at de pliktene EMD oppstiller i *KlimaSeniorinnen* avsnitt 548–550 også gjelder, eller vil kunne gjelde, for import- og eksportutslipp. Til sammenlikning blir større selskaper pålagt et ansvar for å regulere eksport- og importutslipp (ofte kalt scope 3-utslipp) i EUs nye aktsomhetsdirektiv.<sup>218</sup> Disse kravene minner om de EMD oppstiller.

Myndigheten bør derfor vurdere å regulere disse utslippene på en måte som tilsvarer de territorielle utslippene, særlig ved å utrede utslippene, sette klimamål for å redusere disse, og lage strategier og planer for å kunne oppnå disse målene. I denne sammenhengen er det særlig relevante å vurdere at:

- Klimautvalget 2050 anbefaler at Norge etablerer et nasjonalt mål om å redusere utslipp av klimagasser fra forbruk konsistent med temperaturmålene i Parisavtalen.<sup>219</sup> Et annet mulig tiltak for å regulere noen

---

<sup>217</sup> NIM har imidlertid også fremmet en del innspill den foreslåtte saksbehandlingsjusteringen, blant annet at EUs prosjektdirektiv oppstiller en rettslig plikt til å konsekvensutrede forbrenningsutslipp, se NIM, *Høringsuttalelse – Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, 7.06.2024, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/06/Horingsuttalelse-fra-NIM-Forslag-til-endring-i-veileder-til-PUD-PAD.pdf> (hentet 27.06.2024). Dette har Høyesterett i Storbritannia nå har lagt til grunn, se *R (on the application of Finch on behalf of the Weald Action Group) (Appellant) v. Surrey County Council and others (Respondents)*, 20.06.2024, Trinity Term [2024] UKSC 20.

<sup>218</sup> *Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/285 (CSDDD)*, OJ L, 2024/1760, 5.7.2024, artikkel 22.

<sup>219</sup> NOU 2023: 25, s. 153.

importutslipp,<sup>220</sup> kan også være at Norge tar EUs forordning om karbontoll inn i EØS-avtalen.<sup>221</sup>

- Klimautvalget 2050 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».<sup>222</sup>

## 8. Retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6

Etter EMK artikkel 6 har enhver rett til rettferdig rettergang («fair trial»), som inkluderer retten til å kunne prøve avgjørelser av «borgerligere rettigheter og plikter» for en domstol. Retten aktiveres når det foreligger en reell tvist («*contestation*») om en sivil rettighet under nasjonal rett.<sup>223</sup>

EMD kom til at foreningen *KlimaSeniorinnen* hadde en reell tvist på det klagepunktet som gjaldt effektiv implementering av utslippskutt i tråd med nasjonale klimamål. Tvisten baserte seg, blant annet, på retten til liv og beskyttelse av fysisk integritet etter den sveitsiske grunnloven, og utfallet var direkte avgjørende for foreningen.<sup>224</sup> EMD viste at det i vurderingen måtte tas hensyn til at de særegne trekkene ved klimaendringene, for eksempel at konsekvensene av klimaendringene inntre gradvis over tid, og at dette truer rettigheter generelt, ikke bare rettighetene til konkrete enkeltpersoner.<sup>225</sup> EMD viste også til argumentasjonen for hvorfor organisasjoner burde tilkjennes klagerett for EMD.<sup>226</sup>

---

<sup>220</sup> Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), OJ L 130, 16.5.2023 artikkel 2(1), jf. annek 1 nr. 2. CBAM gjelder foreløpig sement, elektrisitet, gjødsel, jern- og stålprodukter, aluminiumsprodukter, og hydrogen. På sikt er formålet at CBAM skal dekke bredt og reflektere aktivitetene som dekkes av EU ETS, jf. artikkel 1(2) og fortalespunkt 27–30.

<sup>221</sup> Direktivet om CBAM er merket som EØS-relevant, men Utenriksdepartementet har etter en samlet vurdering «kommet til at forordningen ikke er EØS-relevant i den forstand at Norge er rettslig forpliktet til å innlemme den i EØS-avtalen», og har heller ikke tatt stilling til om det bør innføres på mer frivillig basis, se EØS-notatbasen, *CBAM*, 28.11.2023, tilgjengelig her <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/> (hentet 27.06.2024).

<sup>222</sup> NOU 2023: 25, s. 238.

<sup>223</sup> Se f.eks. *Grzęda v. Poland* [GC] (43572/18) 15.03.2022, avsn. 257–260 og *Bilgen v. Turkey* (1571/07) 09.06.2021, avsn. 53–64.

<sup>224</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 615–625

<sup>225</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 612–614.

<sup>226</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 621–622, jf. avsn. 489–501 og avsn. 621–622. I korte trekk vektla EMD (i) i moderne samfunn, i møte med komplekse offentlige beslutninger, kan foreninger representere en av få muligheter til at individer effektivt kan beskytte sine rettigheter; (ii) miljøorganisasjoners viktige rolle i å beskytte miljøet anerkjennes i Århuskonvensjonen, som er ratifisert av nesten alle Europarådets medlemsstater; (iii) organisasjoner tilkjennes

EMDs storkammer vurderte deretter om Sveits hadde krenket EMK artikkel 6 ved at saken til klagerne hadde blitt avvist i de nasjonale domstolene. Denne restriksjonen forfulgte i prinsippet et legitimt formål, ved å søke å skille genuine tvister om individbeskyttelse fra demokratiske prosesser og abstrakt utfordring av lov (*actio popularis*).<sup>227</sup> Avvisningen kunne likevel ikke rettferdiggjøres. EMD mente at sveitsiske domstoler ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert vitenskapelige bevis, ettersom høyesterett i Sveits hadde uttalt at den mente at det fortsatt var tid til å forebygge global oppvarming.<sup>228</sup> EMD understreket at nasjonale domstoler har en sentral rolle i å beskytte rettigheter på klimaområdet, og at tilgang til domstolene var viktig på dette området.<sup>229</sup> Restriksjonen i saken medførte at organisasjonen ikke hadde adgang til domstol selv, og heller ikke hadde noen annen adgang under nasjonal rett for å få prøvd saken. Restriksjonen grep derfor inn i selve kjernen av retten til domstolsprøving.<sup>230</sup>

På denne bakgrunn konkluderte storkammeret enstemmig med at Sveits hadde krenket EMK artikkel 6 ved at nasjonale domstoler avviste å behandle klagerens påstand om at Sveits brøt retten til liv og privatliv ved å ikke kutte nok utslipp.

Den norske klimaloven inneholder ikke sanksjoner og åpner ikke for rettslig overprøving av om klimalovens målsetninger følges. Samtidig presiserer forarbeidene til klimaloven at den ikke vil «endre adgangen til rettslig prøving etter annet lovverk».<sup>231</sup> På klimaområdet er det mulig å se for seg at Norges rettslige rammeverk, herunder klimaloven, utfordres med grunnlag i EMK artikkel 8. Søksmålsadgang må vurderes konkret etter tvisteloven §§ 1-3 og 1-4, forstått i lys av blant annet de nevnte kravene etter EMK artikkel 6.<sup>232</sup>

Ettersom fokuset i denne utredningen er om myndighetene ivaretar sine forpliktelser på klimaområdet etter EMK artikkel 8, går NIM i denne sammenheng ikke nærmere inn i en analyse på hva kravene etter EMK artikkel 6 vil innebære for Norge på klimaområdet.

---

generelt sett søksmålskompetanse i Europarådets medlemsland; (iv) klimaendringene er en «common concern of humankind», og behovet for «intergenerational burden-sharing» taler for å tillate representasjon i klimasaker.

<sup>227</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 631. Domstolen stiller likevel spørsmål ved realitetene i dette, se avsn. 634.

<sup>228</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 635.

<sup>229</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 639.

<sup>230</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 629–640, særlig avsn. 637–638.

<sup>231</sup> Prop.77L (2016-2017) s. 34-35.

<sup>232</sup> Om adgangen til å fremme fastsettelsessøksmål av mer generell karakter, se særlig HR-2021-417-P (*Acer*) og HR-2024-826-A.

## **9. Konklusjon**

Hovedspørsmålet i denne utredningen er om norske myndigheter oppfyller sin plikt etter EMK artikkel 8 til å redusere klimagassutslipp for å beskytte sine innbyggere mot skadelige klimaendringer.

NIMs samlede vurdering er at klimaloven og rammeverket neppe ivaretar de kravene som følger av EMK artikkel 8. Dette skyldes at fire av de fem faktorene EMD vektlegger i helhetsvurderingen som følger av *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 ikke ivaretas av det norske rammeverket.

Etter NIMs syn må klimaloven og norske målsetninger derfor styrkes for å sikre oppfyllelse av menneskerettighetene.