



Norges Bank Investment Management

Nicolai Tangen

press@nbim.no

Kopi: Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Deres referanse: [Deres ref.]

Vår referanse: 2024/167

Dato: 31.01.2025

Publikasjonsnr.: NIM-B-2025-007

Innspill til klimakriteriet i SPU's retningslinjer: relevant rettsutvikling

1. Innledning

NIM har i en årrekke arbeidet med tematikken klima og menneskerettigheter, som ofte også har sider til næringslivets menneskerettighetsansvar.¹ Vi har blant annet igangsatt et prosjekt som ser nærmere på selskapers ansvar for klima, miljø og menneskerettigheter etter både åpenhetsloven og det nylig vedtatte aktsomhetsdirektivet fra EU.²

NIM har notert seg at NBIM har overtatt ansvaret for håndteringen av klimakriteriet i de etiske retningslinjene for SPU.³ Vi ønsker derfor å dele noen av våre refleksjoner rundt rettslige aspekter ved selskapers håndtering av risiko knyttet til klima og menneskerettigheter med dere, og håper at innspillet vårt kan danne et nyttig bakteppe for dette arbeidet.

I det følgende drøfter vi den internasjonale rettsutviklingen og hvordan den kan komme til å påvirke *innholdet* i fondets etiske retningslinjer, både på menneskerettighetsområdet og klimaområdet, samt føre til mulig økt søksmålsrisiko for stater og selskaper.

Dette diskuterer vi gjerne nærmere i et eventuelt møte med dere, og imøteser videre dialog.

¹ Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er et uavhengig, offentlig organ som organisatorisk er tilknyttet Stortinget, jf. NIM-loven § 2. Se også NIMs hjemmesider om klima, <https://www.nhri.no/temaer/klima/>

² Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD).

³ I Etikkrådets årsmelding fra 2023 heter det: «Etikkrådets retningslinjer har inneholdt et kriterium om uakseptable klimagassutslipp siden 2016. Etikkrådet har gitt fem tilrådninger om utelukkelse, og til sammen fire selskaper er utelukket etter dette kriteriet. Fra 2022 har Norges Bank i praksis overtatt hovedansvaret for klimakriteriet. Selve kriterieteksten er ikke endret.»

2. Om klimakriteriet i retningslinjene

Som kjent har etikkrådets retningslinjer inneholdt et kriterium om uakseptable klimagassutslipp siden 2016. Retningslinjene omfatter både «grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene» og «handlinger eller unnlatelser som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser»

I stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond utland (SPU) fra 2022 omtales klimakriteriet på følgende måte:

Etikkrådet peker på at klimakriteriet skiller seg fra de andre utelukkelseskriteriene blant annet ved *at det ikke eksisterer etablerte normer* som det enkelte selskapet kan vurderes opp mot. [...]

Etikkrådet mener at forutsetningene som lå til grunn ved opprettelsen av klimakriteriet er endret. Innretningen og organiseringen av klimakriteriet bør derfor vurderes på nytt. Etikkrådet anbefaler at Norges Bank gis et ansvar for å vurdere selskaper etter klimakriteriet, slik banken allerede har etter kullkriteriet. Etikkrådet viser til at ansvaret for kullkriteriet i prinsippet er delt mellom Norges Bank og Etikkrådet, men at hovedansvaret for gjennomføringen ligger hos Norges Bank.⁴ (Vår utheving).

Premisset om at det ikke finnes etablerte normer som selskapet kan vurderes opp mot, har endret seg gjennom omfattende rettsutvikling på dette området den siste tiden.

For menneskerettighetskriteriet er normgrunnet nedfelt i internasjonale konvensjoner, som anvendes i tråd med blant annet tolkningsuttalelser fra domstoler og overvåkningsorganer.⁵ Den 9 april 2024 behandlet Storkammeret i EMD tre prinsipielle og viktige saker om forholdet mellom klimaendringene og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. I lys av disse avgjørelsene og uttalelser fra FN-komiteer, kan klima som utelukkelsesgrunn være relevant å vurdere også under dette kriteriet, fordi det er etablert at klimaskade/klimagassutslipp kan utgjøre menneskerettighetsbrudd.

Vi er ikke kjent med hvorvidt NBIM har besluttet hvordan klimakriteriet skal operasjonaliseres. Formålet med dette brevet er derfor å fremme den relevante menneskerettslige rettsutviklingen som utgjør et viktig grunnlag for vurderinger av hvilke standarder som bør legges til grunn under klimakriteriet.

⁴ Meld. St. 9 (2021-2022), s. 111.

⁵ NOU 2020: 7.

3. Relevant rettsutvikling

3.1 Innledning

London School of Economics (LSE) publiserer årlige rapporter som gir en global oversikt over klimasøksmål.⁶ På verdensbasis er det hittil registrert over 2500 klimasøksmål. Over halvparten av sakene som er behandlet har hatt utfall som bidrar til å beskytte klimaet, for eksempel ved at en stat må vedta strengere klimapolitikk, eller at tillatelser til forurensende prosjekter blir kjent ugyldige.

I Klimarisikoutvalgets rapport fra 2018 ble klimarelatert søksmålsrisiko identifisert som en relevant risikofaktor.⁷ Klimasøksmål kan bygge på ulike rettsgrunnlag, og rettes mot både mot stater og selskaper.

3.2 Staters menneskerettslige ansvar

3.2.1 Innledning

Rettsutviklingen knyttet til staters ansvar for å beskytte sine innbyggers rettigheter mot klimaendringene går raskt. Vi vil i det følgende kort presentere noen av de mest sentrale sakene med særlig fokus på menneskerettigheter

3.2.2 Rettsutvikling i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)

Fra et europeisk perspektiv er klimaavgjørelsene EMD av særlig betydning. I den nevnte dommen fra april 2024 mot Sveits, fastslo EMD for første gang at konvensjonsstatene er forpliktet etter EMK artikkel 8 til å redusere klimagassutslipp for å beskytte individers liv, helse og livskvalitet mot klimaendringene.⁸ Domstolen bekreftet dermed tolkningen av EMK som allerede var etablert i flere saker for nasjonale domstoler i Nederland, Tyskland og Belgia.⁹

EMD konkluderte med at myndighetene har en positiv plikt til å ha og gjennomføre et rammeverk som sikrer substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt med sikte på å oppnå netto nøytralitet, i prinsippet innen de neste tre tiårene. Hver stat

⁶ Setzer J and Higham C, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, tilgjengelig her: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2024-snapshot/>.

⁷ NOU 2018: 17 s. 84 følgende.

⁸ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. v. Sveits* [GC] (53600/20) 09.04.2024.

⁹ *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.

må gjøre sin del for å redusere sine klimagassutslipp og ivareta sine innbyggers rettigheter i henhold til EMK.

3.2.3 Rådgivende uttalelse fra Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ)

ICJ er blitt bedt av FNs generalforsamling om å gi en rådgivende uttalelse om staters folkerettslige forpliktelser på klimaområdet.¹⁰

ICJ er særlig bedt om å besvare hvilke forpliktelser stater har overfor individer og folkegrupper, både nåværende og fremtidige generasjoner, som rammes av de negative konsekvensene av klimaendringene.

Dette spørsmålet skal vurderes i lys staters menneskerettslige forpliktelser etter sentrale konvensjoner som FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). SPs overvåkningsorgan, menneskerettighetskomiteen, har i flere generelle kommentarer og individklagesaker presisert at eksisterende rettigheter under konvensjonen, som retten til liv og retten til kulturutøvelse, pålegger stater en plikt til å beskytte sine borgere mot skadene av klimaendringer.¹¹ ØSK-komiteen har anerkjent koblingen mellom klimaendringer, påvirkningen på landområder og rettigheter etter ØSK i sine generelle kommentarer.¹² I tillegg har FNs barnekomité slått fast at klimakrisen, sammen med tap av biologisk mangfold og omfattende forurensning, utgjør en akutt og systemisk trussel mot barns rettigheter globalt.¹³

Spørsmålet er nå om ICJ vil støtte vurderingene til FN-komiteene og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som har konkludert med at stater har en plikt til å beskytte sine innbyggers rett til liv, helse og andre grunnleggende rettigheter mot skadevirkningene av klimaendringene. Dersom ICJ kommer til en lignende konklusjon, kan dette, selv om uttalelsen fra ICJ ikke vil være rettslig bindende, få stor betydning for utvikling og tolkning av folkeretten på klimaområdet. Domstolens rådgivende uttalelse er ventet i løpet av 2025.

¹⁰ Initiativet til resolusjonen kom fra studenter ved stillehavsoyer, som inspirerte øystaten Vanuatu til å få FNs generalforsamling til å be om en rådgivende uttalelse fra ICJ. FNs generalforsamling, resolusjon 77/276, 29.3.2023. Resolusjonen ble vedtatt med konsensus. Oversikt over saken på ICJs nettsider er tilgjengelig her: <https://www.icj-cij.org/case/187>.

¹¹ *Portillo Cáceres v. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016), 20.09.2019; *Benito Oliveira et al. v. Paraguay*, (CCPR/C/132/D/2552/2015), 21.09.2022; *Teitiota v. New Zealand*, (CCPR/C/127/D/2728/2016), 2019; *Daniel Billy et al. v. Australia*, (CCPR/C/135/D/3624/2019), 23.09.2022; General comment No. 36 on article 6: right to life (CCPR/C/GC/36) avsn. 26 og 62.

¹² General comment No. 26 (2022) on land and economic, social and cultural rights (E/C.12/GC/26), 24.01.2023.

¹³ General Comment nr. 26 on children's rights and the environment, with a special focus on climate change (CRC/C/GC/26) 2023.

3.3 Statsansvar etter folkeretten

Et relevant spørsmål for Norge og SPU er risikoen for at en stat går til erstatningssøksmål mot en annen stat på grunn av klimaskade.

Et brev fra Utenriksdepartementet om klimarelatert søksmålsrisiko fra 2018 ble vedlagt rapporten fra Klimarisikoutvalget.¹⁴ Rapporten vurderte særlig risikoen for mellomstatlige søksmål mot Norge ved en internasjonal domstol. Konklusjonen den gang var:

Kortversjonen er at det er en lang rekke juridiske hindringer som må overkommes for å gå til slike søksmål. Så langt har det så vidt vites ikke vært noen store, prinsipielle klimasaker mellom stater, eller mot en stat i annen stats domstol. Samtidig synes trenden å være en stadig større grad av rettsliggjøring av klimaspørsmål.¹⁵

Det kan nå være grunn til å stille spørsmål ved om enkelte av de juridiske hindringene er i ferd med å reduseres, slik at sannsynligheten for slike søksmål øker.

Statsansvar for klimaskade vil avhenge av om den innklagede staten har begått et folkerettsbrudd.¹⁶ Dommene fra EMD kan bidra til å øke sannsynligheten for at klimaskader vil kunne anses som folkerettsbrudd. ICJ har tidligere gitt uttalelser om staters aktsomhetsansvar i møte med konkret miljøskade.¹⁷ I den nevnte ICJ-uttalelsen om klimaforpliktelser er domstolen bedt om å avklare følgende spørsmål:

(a) What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations?

(b) What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:

¹⁴ NOU 2018: 17, Klimarisiko og norsk økonomi.

¹⁵ NOU 2018:17, Vedlegg 8, Brev fra Utenriksdepartementet om klimarelatert søksmålsrisiko, 8.6.2018.

¹⁶ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, artikkel 2.

¹⁷ Folkeretten inneholder en aktsomhetsforpliktelse for stater for å unngå å volde miljøskade utenfor eget territorium. ICJ har omtalt det som følger: «The Court points out that the principle of prevention, as a customary rule, has its origin in the due diligence that is required of a State in its territory. ... A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State», Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgement 20.4.2010 avsn. 101.

(i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?

Avhengig av ICJs konklusjoner, vil risikoen for at en stat går til erstatningssøksmål for klimaskade basert på folkeretten kunne øke. Norge, som et rikt land med store oljeinntekter, kan bli mer utsatt. Men det vil, som UD også peker på, gjenstå rettslig uavklarte spørsmål som har betydning for spørsmålet om ansvar både av materiell og prosessuell art, som gjør det vanskelig å fastslå graden av risiko.

3.4 Nærmere om klimasøksmål mot selskaper

Ifølge den ovennevnte rapporten fra LSE er det anlagt rundt 230 strategiske klimasøksmål mot selskaper siden 2015. Sakene baserer seg på ulike rettslige grunnlag, men flere saker er basert på aktsomhetsplikter i lys av selskapers ansvar for å sikre menneskerettighetene.

Særlig kjent er saken mot oljeselskapet Shell, anlagt av den nederlandske miljøorganisasjonen *Milieudéfensie*. I mai 2021 påla tingretten Shell å redusere alle sine utslipp, inkludert forbrenningsutslipp, med 45 prosent innen 2030.

Shell anket dommen, og i november 2024 kom avgjørelsen fra ankeinstansen i Haag.¹⁸ Shell vant saken. Retten mente imidlertid at Shell har en ulovfestet aktsomhetsplikt til å redusere sine utslipp for å beskytte menneskerettighetene i tråd med vitenskapen, med henvisning til EMK artikkel 8 og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).

Domstolen mente imidlertid at det ikke forelå tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å pålegge et konkret mål om reduksjon av forbrenningsutslipp. Samtidig uttalte retten at investeringer i nye olje- og gassprosjekter kan bryte aktsomhetsplikten, noe som kan åpne døren for flere søksmål. Det er foreløpig uklart om saken vil ankes til høyesterett i Nederland.

Denne saken viser hvordan den rettslige utviklingen innen klima og menneskerettigheter også påvirker selskaper. For eksempel stiller den norske åpenhetsloven krav til aktsomhetsvurderinger relatert til «grunnleggende menneskerettigheter». Selv om klima og miljø opprinnelig var avgrenset fra lovens virkeområde, har rettsavklaringene i EMD gjort det klart at miljøpåvirkning med konsekvenser for menneskerettighetene også omfattes. Dette innebærer at norske

¹⁸ *Milieudéfensie et al. mot Royal Dutch Shell*, ankeinstansen i Haag, pl. avsn. 7.44-7.45.

virksomheter må vurdere hvordan klimaendringer påvirker rettigheter under blant annet SP, ØSK, FNs barnekonvensjon og EMK. Forbrukertilsynet, som fører tilsyn med åpenhetsloven, har allerede lagt dette til grunn.¹⁹

En nylig studie publisert i tidsskriftet *Nature* av en forskergruppe fra LSE viser at klimasøksmål også kan ha finansiell betydning.²⁰ Ifølge studien synker aksjeverdien til store olje- og gassprodusenter med opptil 0,5 % når et søksmål varsles, og med 1,5 % dersom selskapet taper saken. Selv om verdifallet kan være midlertidig, fremhever forskerne at klimasøksmål utgjør en reell finansiell risiko som selskaper bør ta på alvor.

3.5. Rettslige standarder for selskapers klimaansvar i EU-retten

Et eksempel på rettslige normer for selskaper som kan tjene til inspirasjon, finner vi i EUs bærekraftsdirektiv og EUs aktsomhetsdirektiv, som begge er EØS-relevante.²¹

EUs aktsomhetsdirektiv artikkel 22 krever at selskapene vedtar og gjennomfører en *omstillingsplan* for å bidra til å bekjempe klimaendringene ved å redusere eget klimagassutslipp.

Klimaomstillingsplanen må:

- Være forenelig med omstillingen til en bærekraftig økonomi, og begrensningen av den globale oppvarming til 1,5°C i overensstemmelse med Parisavtalen og målet om å oppnå klimanøytralitet innen 2050.
- Beskrive selskapets eksponering for olje, kull og gass.
- Beskrive de tidsbestemt målene om å redusere utslipp for 2030 og hvert femte år etter dette, frem til 2050, basert på vitenskapelig bevis og, der det er relevant, *absolutte* utslippsmål for klimagassutslipp i *scope 1, scope 2 og scope 3*.²²

¹⁹ <https://www.forbrukertilsynet.no/vi-jobber-med/apenhetsloven/klima-miljo-og-menneskerettigheter>

²⁰ Sato, M., Gostlow, G., Higham, C. et al. Impacts of climate litigation on firm value. *Nat Sustain* 7, 1461–1468(2024).

²¹ 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 eller EUs aktsomhetsdirektiv), OJ L, 2024/1760, 5.7.2024; Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (CSRD eller EUs bærekraftsdirektiv), OJ L 322/15, 16.12.2022.

²² «Greenhouse Gas Protocol», en global standard for regnskap og rapportering av klimagassutslipp, deler selskapers utslipp inn i tre kategorier, kalt Scope 1, 2 og 3. Scope 1 er direkte utslipp fra installasjoner som helt eller delvis eies eller kontrolleres av selskapet, mens Scope 2-utslipp er indirekte utslipp som selskapet bidrar til ved å kjøpe elektrisitet, damp eller varme til sine forretningsaktiviteter fra tredjeparter. Scope 3-utslipp defineres som

- Beskrive hvilke hovedtiltak selskapet gjør for avkarbonisering.
- Forklare og kvantifisere investeringer og finansiering for å gjennomføre klimaomstillingsplanen.
- Beskrive rollen til administrative-, ledelses- og tilsynsorganer med hensyn til klimaomstillingsplanen.²³

Innholdet i klimaomstillingsplanen er ment å tilfredsstille kravene i EUs bærekraftsdirektiv, som er gjennomført i norsk rett gjennom regnskapsloven § 2-4 andre ledd.

Samtidig går EUs aktsomhetsdirektiv lenger enn EUs bærekraftsdirektiv på to måter. *For det første* krever direktivet at planen *oppdateres* hver 12. måned og at den skal beskrive fremgangen selskapet har hatt for å nå egne utslippsmål. *For det andre* må planen faktisk gjennomføres. Dette er en innsatsforpliktelse og ikke en resultatforpliktelse, som betyr at det stilles krav om *beste-innsats*, men det tas hensyn til endrede omstendigheter som kan gjøre det urimelig å forvente at målene oppnås. Her må man hensynta at det internasjonale klimasamarbeidet bygger på en tanke om *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*.²⁴

Innholdet i disse rettslige standardene vil ligge fast. Det er derfor grunn til å se hen til om disse rettslige standardene kan bidra til å klargjøre klimakriteriet under retningslinjene.

4. Avslutning

I dette brevet har vi gjennomgått noen sentrale trekk og risikomomenter som følger av utviklingen i folkeretten, inklusive menneskerettighetene og EU-retten.

Som vist til innledningsvis, er vi ikke kjent med om Norges Bank har besluttet hvordan klimakriteriet skal operasjonaliseres. Formålet med gjennomgangen i dette innspillet har vært å fremheve den internasjonale utviklingen av juridiske normer som også kan brukes til å vurdere selskaper på klimaområdet, og som kan bidra til å fastsette hvilke standarder som skal gjelde under klimakriteriet.

andre indirekte utslipp som ikke inngår i Scope 2, inkludert utslipp fra bruk eller forbruk av produkter som selskapet leverer til tredjeparter, som andre organisasjoner eller forbrukere. Når det er olje- og gass det handler om, kalles disse Scope 3-utslippene på norsk ofte *forbrenningsutslipp*.

²³ CSDDD art. 22.

²⁴ Parisavtalen, artikkel 2(2) og UNFCCC, artikkel 3(1).

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.