

Klima- og miljødepartementet

Deres referanse: 25/3444

Vår referanse: 2025/212

Dato: 19.12.2025

Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-057

HØRINGSUTTALELSE

Forslag om endring i klimaloven i lys av rettsutviklingen på menneskerettsfeltet

1. Innledning

NIM viser til høringsnotat 1. oktober 2025 om endringer i klimaloven i lys av rettsutviklingen på menneskerettighetsfeltet, og takker for muligheten til å gi innspill.

NIM peker på at vi tidligere har skrevet en bredere utredning om *KlimaSeniorinnen* og det norske rammeverket.¹ Myndighetene bidrar med dette lovforslaget til et sterkere rammeverk og bedre kontroll med politikk og gjennomføring, og til å overholde internasjonale forpliktelser.

Som NIM vil gjennomgå under mener vi likevel at det ennå er en risiko for brudd på EMK, bl.a. gjennom manglende oppfyllelse av krav i Parisavtalen.

2. Menneskerettslige krav

2.1 *KlimaSeniorinnen* – bakgrunn og Sveits' brudd

I april 2024 fastslo EMD i *KlimaSeniorinnen mot Sveits* for første gang at menneskerettighetene i EMK – i saken artikkel 8 – pålegger statene en plikt til å beskytte sine innbyggere mot klimaendringer.

Konkret satte de opp en plikt for statene om å (1) redusere sine klimautslipp betydelig og progressivt, i god tid og på en passende og konsistent måte, for å nå netto null innen rundt 2050; og (2) handle aktivt og sette opp et godt rammeverk på nasjonalt nivå, inkludert gjennomføring, som kan sikre at staten gjennomfører sin plikt i (1).² Statene har liten skjønnsmargin når det gjelder rammeverket for

¹ NIM-U-2024-001, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*. Se nærmere her: <https://www.nhri.no/NIM-U-2024-001>.

² *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20), avsn. 548 og 549.

fastsettelsen av de nødvendige *målene*, men stor skjønnsmargin når det gjelder valg av *midler* for å forfølge disse målene.³

For å vurdere om statene hadde et godt nok rammeverk uttaler EMD at det må gjøres en helhetsvurdering av om statene har holdt seg innenfor sin skjønnsmargin, som hensyntar om statene har:⁴

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

Domstolen viser til flere konsepter i bokstav (a) og (b) som har ulike formål og funksjoner. En **tidslinje for karbonnøytralitet** angir en frist for når et lands utslipp og opptak av klimagasser er i balanse, slik at nettobidraget er null – for eksempel innen 2040 eller 2050. Et **karbonbudsjett** fastsetter en øvre grense for hvor mye CO₂ et land kan slippe ut for at verden skal holde seg innenfor et gitt temperaturmål – for eksempel 50 millioner tonn CO₂ for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Et **klimamål** angir utslippsreduksjonene et land planlegger å oppnå innen en viss dato – for eksempel en reduksjon på 70–75 % innen 2035. Et **veikart/utslippsbane** beskriver planlagte tiltak og utviklingen i utslipp som skal føre verden eller et land til et bestemt klimamål.

Statene har liten skjønnsmargin når det gjelder de fem momentene i helhetsvurderingen fordi de faller innenfor det overordnede rammeverket for å fastsette, iverksette og oppdatere klimamål i tråd med statens internasjonale forpliktelser. Skjønnsmarginen er derimot stor når det gjelder valg av konkrete virkemidler for å forfølge disse målene, som for eksempel tiltak for å redusere forbruk av fossil energi i ulike sektorer, fremme utbygging av fornybar energi eller bevare naturområder for å binde karbon.

I vurderingen av det sveitsiske systemet trakk domstolen særlig frem tre grunner til at dette ikke var i tråd med kravene:

- i) det var hull i det rettslige rammeverket ved at utslippskutt i perioden 2025 til 2030 var uregulert
- ii) fraværet av et karbonbudsjett eller likende; og

³ Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits [GC] (53600/20), avsn. 543 og 549.

⁴ Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits [GC] (53600/20), avsn. 550.

iii) historisk utilstrekkelige utslippskutt.

Samlet hadde ikke Sveits ivaretatt sin plikt til å “act in good time and in an appropriate and consistent manner regarding the devising, development and implementation of the relevant legislative and administrative framework.”⁵

Kritikken av Sveits understreker at EMD i *KlimaSeniorinnen* ikke bare setter opp rent formelle eller prosessuelle krav – men at de kravene som settes opp klart ses i lys av hvorvidt staten faktisk kutter, og vil kutte, utlipp. Det grunnleggende kravet og formålet er å sikre utslippskutt som nødvendig for å beskytte rettigheter.

Et manglende karbonbudsjett var sentralt i domstolens kritikk av det Sveitsiske system, og domstolen uttalte at “the Court is 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”.⁶ Her beskriver domstolen et karbonbudsjett som et regulatorisk tiltak for å kvantifisere begrensninger på nasjonale utlipp. Metodisk peker domstolen på at et karbonbudsjett kan ta utgangspunkt i UNFCCC og Parisavtalens byrdefordelingsprinsipp, i lys av det gjenværende globale karbonbudsjettet.⁷ Domstolen uttaler klart at å ha klimamål ikke i seg selv er det samme som eller tilstrekkelig til å gjennomføre denne plikten:

“the IPCC has stressed the importance of carbon budgets and policies for net-zero emissions (see paragraph 116 above), which can hardly be compensated for by reliance on the State’s NDCs under the Paris Agreement, as the Government seemed to suggest.”⁸

2.2 Oppfølging av Sveits i ministerkomiteen

Ministerkomiteen har i to runder vurdert Sveits’ oppfølging av dommen. Sveits gav etter dommen raskt uttrykk for at de hadde oppfylt alle kravene, ved å tette sitt lovhull og å omregne klimamålene de allerede hadde til et karbonbudsjett.⁹

Dette ble klart avvist som tilstrekkelig av ministerkomiteen, som anerkjente at Sveits har tatt positive tiltak, men:

“invited (...) the authorities to further demonstrate that the methodology used to devise, develop and implement the relative legislative and administrative

⁵ *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20), avsn. 573.

⁶ *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20), avsn. 570.

⁷ *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20), avsn. 569–571.

⁸ *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20), avsn. 571.

⁹ DH-DD(2024)1123, *Bilan d’action – Arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse du 9 avril 2024 (Grande Chambre)*, punkt 5.2.5.

framework (...) relies on a quantification, through a carbon budget or otherwise, of national greenhouse gas emissions limitations; in so doing, encouraged the authorities to use the questions set out by the Secretariat in the Notes on the agenda, including on any national mechanism to monitor and assess the mitigation measures”¹⁰

*Notes on the agenda*¹¹ fra ministerkomiteens sekretariat utdyper dette nærmere, ved å avvise at en ren kvantifisering av et budsjett ut fra Sveits’ NDC (klimamål) er tilstrekkelig. Som sitatet viser forslø også sekretariatet at Sveits burde opprette en «national mechanism» for å vurdere tiltak, fordi ministerrådet ikke er særlig egnet til slik detaljoppfølging.

I neste runde hadde Sveits’ satt opp et visst karbonbudsjett (også med utgangspunkt i en omregning fra eksisterende klimamål), men i tillegg presentert noen argumenter for metoden som lå bak og hvordan regjeringen mente det var i tråd med «fair share» og «equity».¹² I *Notes on the agenda* fra sekretariatet og i den endelige avgjørelsen fra ministerkomiteen aksepteres dette som en valgt metode, uten at det nødvendigvis tas stilling til om den oppfyller kravene. Det understrekes at ministerkomiteen ikke er særlig egnet til detaljkontrollering av slik politikk, og man anbefaler at Sveits oppretter et uavhengig klimaråd.¹³

Ministerkomiteens oppfølging bekrefter etter vårt syn at nasjonale klimamål og veikart uten noen nærmere vurdering ikke i seg selv kan utgjøre et karbonbudsjett eller liknende. Samtidig er komiteen lite egnet til detaljoppfølging, og understreker viktigheten av at statene i sitt rammeverk har organer som kan følge opp klimapolitikken selv.

2.3 KlimaSeniorinnen og det norske rammeverket

NIM skrev høsten 2024 en grundig analyse av *KlimaSeniorinnen* og dens implikasjoner for Norges oppfyllelse av EMK og det norske regelverket. I utredningen tok vi utgangspunkt i de fem kravene EMD fremhever i avsnitt 550 av dommen. Norge anses å oppfylle det kravet som omtales i bokstav d, som gjelder å ha en prosess for å oppdatere klimamål i tråd med vitenskapen – noe som er ivaretatt i klimaloven § 5. NIM mente at Norge trolig ikke oppfylte de øvrige fire kravene i helhetsvurderingen. Vi viste særlig til at:¹⁴

¹⁰ CM/DeI/Dec(2025)1521/H46-30, punkt 5.

¹¹ CM/Notes/1521/H46-30.

¹² DH-DD(2025)712, *Informations complémentaires – Exécution de l’arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse du 9 avril 2024 (Grande Chambre)*, punkt 2.2.

¹³ Se CM/Notes/1537/H46-37 og CM/DeI/Dec(2025)1537/H46-37, punkt 5.

¹⁴ NIM-U-2024-001, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*, kap. 5.

1. Norge har ikke vedtatt et helhetlig nasjonalt karbonbudsjett frem mot 2050 innenfor 1,5-gradersmålet i Parisavtalen;
2. Norge har ikke utarbeidet tilstrekkelige mellomliggende klimamål og et veikart for hvordan utslipp skal kuttes i ulike sektorer helt frem mot 2050;
3. Norske utslippskutt er lavere enn de Sveits' ble kritisert for. Selv hvis kvotekjøp hensyntas, indikerer dette at Norge ikke er i ferd med å omstille seg til et lavutslippssamfunn i tide;
4. Norge bygger mye av klimaplanene på samarbeid med EU, men der er ikke rammeverket avklart frem til 2050.

For å bedre det norske rammeverket, og å sikre gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene, kom NIM med seks anbefalinger:¹⁵

- Fastsette et karbonbudsjett frem til 2050;
- Ha bindende klimamål for 2035, 2040 og 2045;
- Lovfesting av årlige veikart fra regjeringen til Stortinget som redegjør for effekten av tiltak og status for oppfyllelsen;
- Opprettelse av et uavhengig klimaråd;
- En strategi for forholdsmessig fordeling av byrden ved å kutte nasjonale utslipp;
- I den grad rammeverket skal bero på samarbeid med EU må det så raskt som mulig avklares hva innholdet i en ny klimaavtale med EU er.

Fordi EMD setter opp en helhetsvurdering må ikke nødvendigvis alle de fire utfordringene fullt ut løses, eller alle de seks anbefalingene gjennomføres, for at det (etter NIM sitt syn) skal være tilstrekkelig for å minimere risikoen for brudd på EMK.

2.4 ICJs rådgivende uttalelse

Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) avga 23. juli 2025 en rådgivende uttalelse om staters folkerettslige forpliktelser i tilknytning til klimaendringer, hvor den kom med flere viktige avklaringer om staters forpliktelser etter bl.a. menneskerettighetene. ICJ knytter statenes forpliktelser til å beskytte menneskerettighetene tett opp til oppfyllelse av Parisavtalen, og bekrefter at de skadelige virkningene av klimaendringene hindrer realiseringen av menneskerettigheter.¹⁶

Parisavtalen stiller også krav til Norges kutt av klimautslipp, særlig hva gjelder selve *klimamålene* og deres utforming. Parisavtalen setter i artikkel 2(1)(a) som mål å

¹⁵ NIM-U-2024-001, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*, kap. 2.

¹⁶ *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 374, 375, 386.

begrense “the global average temperature to well below 2C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5C”. På grunn av flere erklæringer fra statspartsmøtene som ICJ ser som etterfølgende enighet mellom statene, har domstolen tolket det slik at 1.5-gradersmålet er det sentrale.¹⁷

Artikkel 4 pålegger statspartene å kutte sine utslipp i tråd med temperaturmålene. Konkret skjer det ved at partene, etter artikkel 4(2), skal levere nasjonale bestemte mål. Disse skal, etter artikkel 4(3), representere en fremgang fra de tidligere målene og utgjøre statens «highest possible ambition», tatt byrdefordelingsprinsippet i betraktning.¹⁸

ICJ klargjorde i sin rådgivende uttalelse at statene ikke står helt fritt til å fastsette disse klimamålene – men heller at “the content of a party’s NDC must, in fulfilment of its obligations under the Paris Agreement, be capable of making an adequate contribution to the achievement of the temperature goal”.¹⁹

Statenes klimamål må være gode nok til at de samlet kan nå 1.5-gradersmålet,²⁰ og i den sammenheng må byrdefordelingsprinsippet hensyntas, slik at land med store historiske utslipp og høy kapasitet for handling må kutte mer.²¹

Domstolen understreker også at statene har en aktsomhetsplikt til å faktisk gjennomføre og nå målene, som kan inkludere «legislation, administrative procedures and an enforcement mechanism, and exercising adequate vigilance to make such a system function effectively».²² Domstolen klargjør at det er en streng aktsomhetsplikt.

Vi nevner også kort at domstolen setter opp relativt tilsvarende plikter under det mellomstatlige *no harm*-prinsippet og menneskerettighetene.²³

¹⁷ *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 224.

¹⁸ Common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDRRC).

¹⁹ *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 242.

²⁰ *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 245–246.

²¹ *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 247–249.

²² *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 253. Se også avsn. 282 som under sedvaneretten understreker betydningen av “effective enforcement and monitoring mechanisms to ensure their implementation».

²³ Se, henholdsvis, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, General List No. 187, avsn. 271–315 og avsn. 369–404.

2.5 Oppsummert

Etter NIM sitt syn er kravene som settes opp av EMD og ICJ komplementære og sammenfallende, selv om det brukes noe forskjellige begreper. Grovt sett kan det sies at begge domstolene krever at (1) statene har tilstrekkelige klimamål som, i lys av en byrdefordeling mellom statene, kan nå 1.5-gradersmålet, og (2) at det må eksistere et rammeverk som kan sikre gjennomføring.

Det kan tenkes forskjeller i terskel, fordi under EMK inngår alt i en helhetsvurdering der artikkel 8 enten er brutt eller ikke, mens ICJ setter opp konkrete krav under de forskjellige artiklene i Parisavtalen som kan brytes hver for seg.

Dette gjelder særlig kravet om et karbonbudsjett, altså en vurdering av hvor mye klimagass hvert land kan slippe ut under 1.5-gradersmålet. Selv om det var et av de mest sentrale momentene i premisene for at Sveits ble domfelt i EMD, er det likevel bare ett av flere momenter i en helhetsdrøftelse.

Under Parisavtalen er det derimot, slik ICJ nå har klargjort, et krav om å aktsomt melde inn klimamål som er gode nok til å nå 1.5-gradersmålet, og representerer landets høyeste mulige ambisjon, byrdefordeling tatt i betraktning.

Vurderingen EMD legger opp til, og den ICJ legger opp til, er i praksis den samme vurderingen – en vurdering av om de planlagte nasjonale utslippene er forenelig med globale klimamål. ICJ sin rådgivende uttalelse kan slik sies å forsterke kravene EMD setter opp.

Alle stater må derfor vurdere – under en streng aktsomhetsplikt som fremheves av i begge domstoler – om deres planlagte klimautslipp overgår deres andel av det gjenværende CO₂ som kan slippes ut basert på prinsippet om byrdefordeling.

Det er også verdt å merke seg at begge domstoler understreker behovet for effektiv håndheving og overvåking av pliktene og gjennomføringen, som blant annet er viktig for transparens, tilgjengelig informasjon og et bedre fungerende demokrati på et komplekst område som klimapolitikk.

Ministerkomiteens særlige påpekning om et uavhengig overvåkende organ (som et nasjonalt klimaråd) som et viktig organ i oppfølgingen av Sveits illustrerer en måte og en institusjonell ordning som kan bidra til det.

3. Kommentarer til forslagene

3.1 De konkrete forslagene

I lovendringene foreslås det tre endringer i klimaloven:

- (1) Et krav om å utarbeide og jevnlig oppdatere en klimaplan for å nå klimamålene, som fremlegges for Stortinget;

- (2) Et krav om å lage indikative utslippsbaner som viser vei til 2050;
- (3) En endring i den årlige redegjørelsen for Stortinget («grønn bok» eller «klimastatus- og plan»), der regjeringen også må redegjøre for framskrivninger av utslipp og opptak, gjennomføring av klimamål og tilpasning til klimaendringene.

Departementet beskriver kravet om klimaplan som en gjennomføring av EMD sitt krav til å «utarbeidet mellomliggende klimamål og et veikart på veien mot netto null»,²⁴ mens kravet om indikative utslippsbaner skal være en gjennomføring både av det punktet, og av punktet om å «vedtatt en tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende». Det skal også kunne bidra til punktet om å handle i god tid og på egnet måte.²⁵

NIM viser tilbake til vår analyse av *KlimaSeniorinnen*, og våre anbefalinger på grunnlag av den (se over, punkt 2.3). De forslagene som gjennomføres her vil langt på vei, sammenholdt med at det ble vedtatt et klimamål for 2035, styrke det norske rammeverket og bidra til å gjennomføre utarbeidelsen av et veikart for oppfyllelse av klimamål og veien til netto null.

Samtidig viser vår utredning av *KlimaSeniorinnen* at det norske rammeverket har flere svakheter, som ikke følges opp i dette lovforslaget. Basert på vår analyse, og som vi kommer tilbake til i neste punkt, vil ikke indikative utslippsbaner kunne tilfredsstillende kravet om å vedta et «karbonbudsjett eller tilsvarende». EMD setter opp karbonbudsjett (eller tilsvarende) og veikart (utslippsbaner) som to forskjellige krav fordi de, som vi kommer tilbake til, tjener en klart forskjellig funksjon og formål i et godt rammeverk.

Etter vårt syn er ICJ sin rådgivende uttalelse også på visse punkter strengere her, og øker slik sett den rettslige risikoen ved de svakhetene ved rammeverket som vi identifiserte i vår utredning.

3.2 Hva mangler

3.2.1 Generelt

NIMs analyse av det norske rammeverket konkluderte med at det var risiko for brudd på EMK artikkel 8 som følge av særlig fire svakheter (se punkt 2.3). Dette lovforslaget, sammen med klimamålet for 2035, reduserer i stor grad en av disse svakhetene. Det gjenstår likevel, etter vårt syn, tre svakheter: at norsk klimamål- og politikk ikke er basert på et karbonbudsjett innenfor 1.5-gradersmålet, at vi har lave utslippskutt og ikke kan dokumentere at målene gjennomføres, og at vi baserer

²⁴ Se Høringsnotatet, punkt 4.2.

²⁵ Se Høringsnotatet, punkt 4.3.

klimapolitikken på et uavklart forhold til EU som betyr et uavklart rettslig rammeverk.

Som nevnt legger EMD opp til en helhetsvurdering av det rettslige rammeverket ved spørsmål om brudd på artikkel 8.

At Norge etter de foreslåtte endringene i klimaloven antageligvis vil oppfylle to av de fem momentene i helhetsvurderingen reduserer risikoen noe. Samtidig påpeker NIM at det grunnleggende formålet med artikkel 8 og kravene EMD oppstiller er å beskytte innbyggere mot skadelige klimaendringer, og helhetsvurderingen og kravene til rammeverket må ses i lys av det. Det er ikke ment å være rene formalkrav.

I lys av at artikkel 8 skal sikres er de to klart største svakhetene at Norge ikke kan dokumentere at vår klimapolitikk ligger innenfor 1.5-gradersmålet (gjennom et karbonbudsjett), og at Norge ikke kan dokumentere at vi faktisk gjennomfører klimamålene gjennom utslippskutt. De endringene som foreslås nå vil ikke endre eller sikre dette, og da vil det etter vårt syn være fortsatt risiko for brudd. Dette underbygges av EMD sin vurdering av Sveits, der det enkeltmomentet domstolen brukte mest tid på var den manglende begrunnelsen for hvordan og hvorfor deres politikk var i tråd med 1.5-gradersmålet (gjennom et karbonbudsjett).

NIM nevner også at ICJ sin rådgivende uttalelse og tolkning av Parisavtalen dessuten ikke bygger på en «helhetsvurdering». Kravene som ble fastsatt av ICJ om utformingen av statenes klimamål er selvstendig og kan brytes separat.

Vi viser også særlig til vår anbefaling om et uavhengig klimaråd som en del av en effektiv gjennomføring, som kan sikre objektiv informasjon til velgere, politikere og andre statsparter om hvordan Norge ligger an i gjennomføringen av sine forpliktelser. Dette er ikke noe EMD trekker frem eksplisitt, men både EMD og ICJ understreker behovet for effektive virkemidler for gjennomføring av klimaforpliktelser. I oppfølgingen av Sveits peker ministerkomiteen også klart på at det er vanskelig å vurdere gjennomføringen uten et uavhengig objektivt organ.

3.2.2 Særlig om kravet til utslippsmål - karbonbudsjett eller utslippsbaner

NIM vil vie noen særlige kommentarer til spørsmålet om karbonbudsjett slik EMD beskriver det, og klimamål som er i tråd med 1.5-gradersmålet, basert på statens høyeste mulige ambisjon og en vurdering av byrdefordeling, slik ICJ beskriver det. Som NIM har gjennomgått over mener vi dette i praksis er sammenfallende krav – nemlig at statene må vurdere hvorvidt deres planlagte utlipp er i tråd med 1.5-gradersmålet og en byrdefordeling mellom statene.

Som nevnt over forutsetter departementet at et krav om å utforme «indikative utslippsbaner» vil kunne gjennomføre det kravet. Den samme forutsetningen ligger

antakeligvis til grunn for at Miljødirektoratet først ble gitt i oppdrag å undersøke tilnærminger til et karbonbudsjett for Norge,²⁶ som Regjeringen senere endret til å heller gjelde utslippsbaner.²⁷

Etter NIM sitt syn er det klart at et karbonbudsjett og utslippsbaner er forskjellige ting. Det følger allerede av at EMD i avsnitt 550 bokstav a setter opp «carbon budget», mens bokstav b setter opp «emissions reduction (...) pathways (...) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall GHG reduction goals». Allerede her forutsettes det altså at et karbonbudsjett er noe annet enn veikart og utslippsbaner.

Klarere blir det hvis man ser på formålet med kravene. I premissene til *KlimaSeniorinnen* og diskusjonen rundt karbonbudsjett, som gjennomgått over (punkt 2.1), avviser domstolen klart at «Swiss national climate policy» eller «reliance on the State's NDC» kunne tilsvare et karbonbudsjett, og peker heller nettopp på statens forpliktelser under UNFCCC og Parisavtalen, og byrdefordelingsprinsippene der. En anførsel om at karbonbudsjett bare kunne fastsettes ut fra de nasjonale målene ble også klart avvist av ministerkomiteen (punkt 2.2 over).

Der veikart og utslippsbaner på den ene siden viser tilnærminger til hvordan man når de målene man har satt, har karbonbudsjett altså et annet formål ved å vurdere om den nasjonale klimapolitikken og klimamålene er i tråd med de overordnede globale målene og prinsippet om byrdefordeling.

Viktigheten av å gjøre sistnevnte vurdering styrkes etter vårt syn av ICJ sin rådgivende uttalelse, som oppstiller en streng aktsomhetsplikt for statene til å melde inn klimamål som kan nå 1.5-gradersmålet, som utgjør statens høyeste ambisjon, og som er i tråd med en byrdefordeling mellom statene.

Karbonbudsjett på den ene siden og veikart og utslippsbaner på den andre siden innebærer to forskjellige vurderinger for statene. For det første må de vurdere forholdet mellom nasjonale mål og globale mål – altså om deres planlagte klimakutt er tilstrekkelige og «fair» (gjennom et karbonbudsjett eller tilsvarende). For det andre må de planlegge veikart og utslippsbaner for gjennomføring av de nasjonale målene statene har satt. Begge er viktige, men det er funksjonelt og formålsmessig to klart forskjellige plikter.

Etter NIM sitt syn innebærer både EMD sin dom og ICJ sin rådgivende uttalelse at en vurdering av indikative utslippsbaner for de klimamål Norge allerede har, neppe kan sies å oppfylle et krav om å vurdere (eller forholde seg strengt aktsomt til) hvorvidt

²⁶ MDIR, *Tildelingsbrev 2025*, oppdrag nr. 74.

²⁷ MDIR, *Supplerende tildelingsbrev etter revidert nasjonalbudsjett 2025*, oppdrag nr. 114.

disse klimamålene er tilstrekkelige til at Norge tar sin andel av klimakuttene som må til for å nå 1.5-gradersmålet.

Det betyr etter NIM sitt syn at dette lovforslaget ikke utgjør et tydelig krav om å vedta et «karbonbudsjett eller lignende» for Norge, slik EMD forutsetter. Ei heller vil lovforslaget oppfylle den strenge aktsomhetsforpliktelsen under Parisavtalen og FNs menneskerettigheter, slik satt ut i ICJ sin rådgivende uttalelse, om å ha klimamål som uttrykker vår «highest possible ambition», i lys av byrdefordelingsprinsippet.

NIM påpekte og etterspurte en slik vurdering ved vedtakelsen av klimamålet for 2035.²⁸

4. Avslutning

NIM understreker igjen at vi støtter forslaget til endringer i klimaloven – som vi mener vil bidra til å skape et bedre rammeverk for gjennomføring av klimamål og redusere risikoen for brudd på EMK.

Samtidig tilsier vår tidligere utredning og analyse, samt vår analyse av ICJ sin rådgivende uttalelse, at de foreslåtte lovendringene og klimamålet for 2035 ikke alene vil være tilstrekkelig til å fjerne risikoen for menneskerettighetsbrudd.

NIM viser i den sammenheng til våre tidligere anbefalinger (se over, punkt 2.3), og etter ICJ sin rådgivende uttalelse viser vi særlig til viktigheten av å kvantifisere hvorvidt Norges mål og planlagte utslipp er i tråd med 1.5-gradersmålet og Norges forpliktelser.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Vetle Seierstad

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

²⁸ Se NIM-H-2024-043, *Forslag om endringer av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035*; NIM-H-2025-027, *Endringer i Klimaloven – Klimamål for 2035*.