

Klima- og miljødepartementet

**Deres referanse:** 24/3557  
**Vår referanse:** 2024/181  
**Dato:** 26.11.2024  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2024-043

## HØRINGSUTTALELSE

## Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035

### 1. Innledning

Regjeringen har sendt et notat om Norges klimamål for 2035 på høring. Regjeringen ber om innspill på hva Norges klimamål bør være, innenfor spennet på 55–80 prosent reduksjon i utslipp sammenlignet med utslippsnivået i 1990.

Regjeringen ber også om høringsinstansenes syn på om utformingen av målet bør beskrives nærmere i lovteksten for å klargjøre innhold og forutsetninger. Regjeringen ber videre om innspill på om Norge bør ha et delmål om innenlandske ambisjoner, og hvordan dette eventuelt bør formaliseres, herunder fordeler og ulemper ved et eventuelt delmål og andre ulike løsninger.

Regjeringen foreslår også:

- at målet kan gjennomføres ved kutt nasjonalt, deltakelse i EUs kvotesystem og kjøp av utslippsreduksjoner under Parisavtalens artikkel 6
- at addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren regnes med inn mot måloppnåelsen
- å være åpen for et fortsatt klimasamarbeid med EU, men det er avhengig av innretningen på fremtidig EU-regelverk

Innledningsvis vil NIM peke på det er positivt at regjeringen sikrer en bred høring av hva Norges klimamål bør være. Dette fremmer borgernes rett til deltagelse i beslutningsprosesser på miljøområdet. I det følgende vil NIM kommentere på de nasjonale og folkerettslige rammene for regjeringens forslag, særlig EMK artikkel 8 og Grunnloven § 112.

## 2. Oppsummering

### 2.1 Vinduet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C lukker seg

Klimaendringene har allerede dramatiske konsekvenser for menneskers liv, helse og sikkerhet over hele verden. De påvirker også Norge i betydelig grad. Hvor alvorlige 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 begrenset og krymper raskt grunnet fortsatt høye globale klimagassutslipp. En rapport fra FNs miljøprogram i oktober 2024 anslår at med dagens politikk, virkemidler og tiltak vil global oppvarming overstige 3°C innen slutten av århundret.

FNs miljøprogram oppfordrer derfor alle land til å levere inn dramatisk forsterkede nasjonale bidrag for 2035 under Parisavtalen. Et land bør ha et klimamål og handle på en måte som er forenelig med at alle andre kan gjøre det samme, og at 1,5°C-målet i Parisavtalen fortsatt nås. Regjeringen undertegnet på COP 29 i år en erklæring som oppfordret land til å vedta og melde inn nasjonale mål som er i tråd med 1,5°C-målet, for å holde dette målet i live. Valg av klimamål for 2035 er etter vårt syn noe av det viktigste regjeringen kan gjøre for å bidra til at 1,5°C-målet nås.

### 2.2 Regjeringen bør vedta et ambisiøst 2035-mål for å bidra til respekt for folkeretten og menneskerettighetene

Det er tverrpolitisk enighet om at folkeretten er Norges førstelinjeforsvar, fordi Norge som en liten stat er avhengig av en regelstyrt verdensorden. På klimaområdet er folkeretten særlig viktig, fordi klimakrisen bare kan løses dersom alle gjør sin del for å redusere sine egne klimagassutslipp. Parisavtalen er bare så robust og motstandsdyktig som den gjøres til. Dette krever politisk og rettslig støtte til avtalen og effektiv gjennomføring.

Etter Parisavtalen artikkel 4 og klimaloven § 5 har norske myndigheter forpliktet seg til at nye klimamål må utgjøre en *progresjon* fra tidligere klimamål, fremme *gradvis omstilling* til 2050, uttrykke Norges *høyeste mulige ambisjon*, og være basert på *beste tilgjengelige vitenskapelige grunnlag*.

NIM mener det er svært kritikkverdig at regjeringen sender på høring et forslag som åpner for et klimamål om 55 prosent kutt innen 2035, det samme som nåværende mål for 2030. Dette vil bryte med Parisavtalen og klimalovens krav til progresjon. Forslaget legger også opp til å oversitte fristen for å melde inn nasjonale bidrag under Parisavtalen, som er 10. februar 2025. Å åpne for dette, bidrar til å svekke respekten for folkeretten og den globale innsatsen for å bekjempe klimaendringene.

Norge vil trolig også bryte disse rettslige rammene dersom Norges klimamål ikke utgjør en *progresjon* i ambisjonsnivå, og følger en skissert lineær utvikling for

omstilling til lavutslippsamfunnet i 2050. Departementet anslår at dette forutsetter omtrent 65 prosent kutt i klimagassutslipp innen 2035.

Når man tar høyde for det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense global oppvarming til 1,5°C og hva Norges høyeste mulig ambisjon kan være, som disse reglene krever, må det norske klimamålet mot 2035 være enda høyere. Regjeringen undertegnet nylig en erklæring på COP 29 som forplikter statene til å arbeide for nye nasjonale bidrag som er i tråd med 1,5°C-målet.

Regjeringen har nå mulighet til å bruke denne høringsrunden til å ta lederskap for Parisavtalen og menneskerettighetene. Ved å melde inn et ambisiøst nasjonalt bidrag under Parisavtalen, som oppfyller rettslige krav og føringene i den nevnte erklæringen, kan Norge ta en viktig rolle i en ustabil verden der folkeretten og Parisavtalen utfordres. NIM mener dette er en rolle Norge både kan og bør ta.

### **2.3 Miljødirektoratets anbefaling til Norges 2035-mål ivaretar menneskerettighetene på en god måte**

Grunnlovens miljøparagraf 112 setter viktige føringer for klima- og miljøpolitikken. Parisavtalen, klimaloven og EMK artikkel 8 setter konkrete rettslige krav til Norges klimamål. Rettspraksis under EMK artikkel 8 stiller krav til det rettslige og administrative rammeverket som skal sikre utslippskutt, men ikke til valg av spesifikke klimatiltak. Dette er basert på en grundig vurdering av forholdet mellom jus og politikk.

NIM har fremmet flere anbefalinger til myndighetene for at de skal ivareta sine menneskerettslige krav på klimaområdet i vår utredning om «*Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*». I dette høringsnotatet viser departementet til at de vil komme tilbake med eventuelle lovendringer etter en grundig vurdering av kravene etter EMK artikkel 8.

NIM mener imidlertid Norges klimamål for 2035 må vurderes i lys av EMK, som har betydning for målsetningene staten setter seg. For det første må målene være tilstrekkelige ambisiøse for å ivareta menneskerettighetene, basert på prinsippet om at alle stater har ansvar for egne utslipp. Som del av dette, må statene basere målene deres på det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense global oppvarming til 1,5°C og hensynta behovet for en intergenerasjonell byrdefordeling. For det andre krever EMD progresjon i klimamål gjennom et bindende rammeverk som sikrer målet om netto nullutslipp innen de neste tre tiårene.

NIM mener at Grunnloven § 112 og EMK artikkel 8 – samt rammene klimaloven og Parisavtalen setter – ivaretas godt av Miljødirektoratets anbefaling for Norges mål for 2035. Miljødirektoratet anbefaler at:

- Norge bør melde inn et mål om å **reducere utslippene** i 2035 tilsvarende minst **80 prosent** av nasjonale utslipp i 1990.
- Norge bør melde inn at **nasjonale utslipp** skal reduseres med **minst 60 prosent** i 2035 sammenlignet med 1990.
- Norge bør melde inn et **separat mål for skog- og arealbrukssektoren** som gir reduserte utslipp og økt opptak på både kort og lang sikt.

Anbefalingene tar hensyn til de nevnte rettslige kravene og faktorene som må vurderes ved valg av klimamål.<sup>1</sup> NIM støtter derfor denne anbefalingen. Å lovfeste disse målene i klimaloven, vil også sikre demokratisk forankring gjennom vedtakelse på Stortinget, og forutberegnelighet for borgere, næringsliv og andre om hvilke klimamål Norge styrer etter. Det vil også bidra til å oppfylle regjeringens omstillingsmål, som vedtatt i Hurdalsplattformen.

For øvrig kan noen av våre viktigste innspill oppsummeres slik:

- **Vurderinger av karbonbudsjett.** NIM etterlyser vurderinger av hvordan Norges klimamål for 2035 skal forholde seg til det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Dette er et viktig moment for å oppfylle menneskerettslige krav etter EMK artikkel 8, og erklæringen regjeringen nylig signerte under COP29.
- **Retten til miljøinformasjon og effektiv deltagelse i beslutningsprosesser** beskyttes av Grunnloven § 112 andre ledd, miljøinformasjonsloven, Århuskonvensjonen og EMK artikkel 8. NIM mener denne retten best beskyttes ved at myndighetene vedtar forutsigbare og tydelige klimamål, som gjør det enklere for borgerne å bidra til miljøvern og beskytte selv mot helse- og miljøskade. NIM anbefaler også at myndighetene sikrer nasjonale mekanismer som gir allmenheten effektiv tilgang til de avtalene Norge inngår for kjøp av utslippsreduksjoner fra andre land etter Parisavtalen artikkel 6, som muliggjør etterprøving av avtalenes effekt.
- **Bred konsekvensutredning av økonomiske og administrative konsekvenser.** Grunnloven § 112 andre ledd krever at myndighetene må sikre en grundig saksbehandling som avdekker konsekvensene av ulike naturinngrep, inkludert klimagassutslipp. I sin samfunnsøkonomiske analyse fokuserer departementet hovedsakelig på kostnadene ved klimatiltak i Norge, men vurderer i liten grad kostnadene ved å *ikke* kutte utslipp. Nytteeffekter, som fordelene ved at norsk næringsliv omstiller seg tidlig og at myndighetenes legger press på andre land til å gjennomføre

---

<sup>1</sup> Dette er *progresjon, gradvis omstilling til et lavutslippsamfunn, beste tilgjengelig vitenskap og behovet for innenlandske utslippskutt* for å sikre fordeling av byrden ved å kutte utslipp hjemme mellom generasjoner.

Parisavtalen, er i liten grad diskutert og tallfestet. Å få dette mer utførlig belyst, vil bedre realisere retten til miljøinformasjon.

- **Vurdere å vedta klimamål for eksport- og importutslipp.** I lys av den raske rettsutviklingen på klimaområdet, bør myndighetene vurdere om det er holdbart å ikke regulere Norges eksport- og importutslipp.

### 3. Betydningen av folkeretten og internasjonalt samarbeid for Norge

Det er generell politisk enighet om at folkeretten er Norges førstelinjeforsvar, fordi Norge er småstat er avhengig av en regelstyrt verdensorden. På klimaområdet er folkerett særlig viktig, fordi klimakrisen bare kan løses dersom alle gjør sin del for å redusere sine egne klimagassutslipp. Parisavtalen er så robust og motstandsdyktig som den gjøres til. Dette krever politisk og rettslig støtte til avtalen og effektiv gjennomføring.<sup>2</sup>

NIM mener det er svært kritikkverdig at Norge, for det første, sender et forslag om klimamål som åpner for et klimamål 55 prosent kutt innen 2035, som vil bryte med Parisavtalens – og klimalovens – krav til progresjon. For det andre er det også kritikkverdig at myndighetene legger opp til å oversitte fristen for å melde inn nasjonale bidrag under Parisavtalen, som er 10. februar 2025.<sup>3</sup> Prosessuelle frister er avgjørende for å sikre fremdrift i det globale samarbeidet, og har en særlig viktig side til prosessen for den globale gjennomgangen etter Parisavtalen artikkel 15. Brudd på slike krav bidrar til å svekke respekten for folkeretten, og den globale innsatsen for å bekjempe klimaendringene.

Å følge Parisavtalens regler og melde inn Norges høyeste mulige ambisjon, som legger press på andre land til å gjøre det samme, er noe av det viktigste Norge kan gjøre for å bidra til den globale innsatsen for å redusere klimagassutslipp. Regjeringen undertegnet en erklæring på COP 29 som forplikter statene til å arbeide for nye nasjonale bidrag under Parisavtalen som

- samsvarer med FN klimapanelts utslippsbaner og den globale gjennomgangens anmodning om dype, raske og vedvarende utslippskutt, i tråd med 1,5-°C-målet;

---

<sup>2</sup> Se leder av Parisavtalens etterlevelseskomité, Christina Voigt, i *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2050*, Hans Chr. Bugge og Christina Voigt (red.) 2. utgave (Oslo: Universitetsforlaget, 2024), s. 192.

<sup>3</sup> UNFCCC, *Paris Agreement Implementation and Compliance Committee Gears up to help Countries meet Key Deadlines*, 10.06.2024, tilgjengelig her: <https://unfccc.int/news/paris-agreement-implementation-and-compliance-committee-gears-up-to-help-countries-meet-key>.

- består av absolutte utslippsmål for hele økonomien som dekker alle klimagassutslipp, sektorer og utslippskategorier;
- er i tråd med bratte og troverdige utslippsreduksjoner frem mot landenes respektive 2050-mål, i samsvar med en lineær eller brattere bane.<sup>4</sup>

Regjeringen har nå mulighet til å bruke denne erklæringen og innspillene som kommer i denne høringsrunden til å ta lederskap for Parisavtalen og menneskerettighetene. Ved å melde inn et ambisiøst nasjonalt bidrag under Parisavtalen, som oppfyller rettslige krav og føringene i denne erklæringen, kan Norge ta en viktig rolle i en ustabil verden der folkeretten, menneskerettighetene og Parisavtalen utfordres. Dette er en naturlig forlengelse av det viktige arbeidet regjeringen gjør for å sikre respekt for folkeretten på andre områder.

NIM mener dette er en rolle Norge både kan og bør ta på klimaområdet. Det vil også gjøre at vi er mer på linje med europeiske land vi liker å sammenlikne oss med. For eksempel har Storbritannia meldt inn et nasjonalt bidrag om å redusere sine utslipp med 81 prosent innen 2035, og begrunner dette blant annet med at de vil ta internasjonalt lederskap i kampen mot klimakrisen.<sup>5</sup>

## 4. Rettslige rammer, særlig EMK artikkel 8 og Grl. § 112

### 4.1 Innledning

Grunnlovens (Grl.) miljøparagraf § 112, plassert i menneskerettskapittelet, gir borgerne en rett til et miljø som sikrer helsen. Det er ikke tvilsomt at bestemmelsen også omfatter klima. Grl. § 112 er blant annet relevant for tolkning av lover og for skjønnsutøvelse i forvaltningen, er et direktiv for Stortinget og myndighetene. Den gir staten både positive og negative plikter.<sup>6</sup> Bestemmelsen var en del av det såkalte «Klimasøksmålet» for Høyesterett, men slik saken var lagt opp, avklarte den ikke om – og eventuelt hvilke – føringer bestemmelsen legger for de rettslige rammene på klimaområdet, herunder valg av klimamål.

---

<sup>4</sup> European Commission, *COP29: Joint Press Release on 1.5°C-Aligned Ambition in NDCs Toward Net Zero*, 21.11.2024, tilgjengelig her: [https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/cop29-joint-press-release-15degc-aligned-ambition-ndcs-toward-net-zero-2024-11-21\\_en](https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/cop29-joint-press-release-15degc-aligned-ambition-ndcs-toward-net-zero-2024-11-21_en); Klima- og miljødepartementet, *Norge oppfordrer til nasjonale mål i tråd med 1,5-gradersmålet*, 21.11.2024, tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-oppfordrer-til-nasjonale-mal-i-trad-med-15-gradersmalet/id3075579/>.

<sup>5</sup> Department for Energy Security and Net Zero, *UK shows international leadership in tackling climate crisis*, 12.11.2024, tilgjengelig her: <https://www.gov.uk/government/news/uk-shows-international-leadership-in-tackling-climate-crisis>.

<sup>6</sup> HR-2020-2472-P avsn. 138-149. Det vil si både plikt til å iverksette tiltak for å beskytte denne retten, men også en plikt til å avstå fra tiltak som kan true denne retten.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har derimot 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 Den europeiske menneskerettskonvensjon (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.

Avgjørelsene fra EMD tydeliggjør domstolens 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»).

Departementet uttaler i høringsnotatet at de vil komme tilbake med «eventuelle lovendringer etter en grundig vurdering» av kravene etter EMK artikkel 8 i lys av *KlimaSeniorinnen*. NIM viser til vår utredning om hvilke implikasjoner dommen har for Norges helhetlige rettslige og administrative rammeverk på klimaområdet, hvor vi også fremmet en rekke anbefalinger.<sup>7</sup> Vi vil ikke gjenta detaljene der, men understreker at fastsettelsen av klimamålet for 2035 må skje i lys av menneskerettslige krav. Våre innspill er derfor i stor grad knyttet til dette.

EMD etablerer fem faktorer for å vurdere om statens rettslige og administrative rammeverk ivaretar plikten etter EMK artikkel 8 til å beskytte innbyggerne mot skadelige klimaendringer, jf. *KlimaSeniorinnen* avsn. 550. En av faktorene er at statene må ha en god prosess for oppdatering av klimamål basert på den beste tilgjengelige vitenskapen. Norges rammeverk oppfyller dette kravet gjennom klimaloven § 5, som denne høringen inngår i.

Hovedfokuset her er noen ytterligere faktorer etter EMK artikkel 8, som er relevante for departementets vurderinger av klimamålet for 2035: *karbonbudsjett, krav til progresjon, rettidig implementering av klimamål og handle i god tid*.

Der det er relevant, vil også NIM peke på rettslige rammer etter:

---

<sup>7</sup> NIM publiserte den 23. september 2024 om *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2024/norges-rettslige-rammeverk-pa-klimaområdet-i-lys-av-emk-artikkel-8/>. Spørsmålet i utredningen var om norske myndigheter, i lys av avklaringene fra EMD, oppfyller sine forpliktelser etter EMK artikkel 8. NIMs samlede vurdering var 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.

- *Parisavtalen*, som er menneskerettslig relevant på flere grunnlag, både ved at fortalen i Parisavtalen henviser til statens menneskerettslige forpliktelser, og ved at den inngår som tolkningsfaktor for rettigheter etter bl.a. EMK.
- *Klimaloven*, ettersom EMD oppstiller krav til det rettslige rammeverket som må være på plass for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser, langt på vei gjennom mellomliggende mål i «a binding regulatory framework at the national level».<sup>8</sup>
- *FNs barnekonvensjon*, fordi FNs barnekomité mener klimakrisen er en akutt og systemisk trussel mot barns rettigheter globalt, og har flere anbefalinger til statene om utslippskutt.<sup>9</sup>

## 4.2 Hvert tonn CO<sub>2</sub> teller (dråpen i havet avvises)

Før vi går inn på de konkrete forpliktelsene statene har etter EMK artikkel 8, er det viktig å etablere hvorfor EMD mener at hver stat har en menneskerettslig plikt til å redusere klimagassutslipp.

I sakene for EMD argumenterte 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»). Dette spørsmålet om årsakssammenheng, som EMD grundig vurderer, har både en naturvitenskapelig og en normativ dimensjon.<sup>10</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>11</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>12</sup>

<sup>8</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 549.

<sup>9</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*, CRC/C/GC/26, 22.08.2023, særlig del V.A.

<sup>10</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 423-424, 437-444.

<sup>11</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>12</sup> *Bljakaj m.fl. v. Croatia* (74448/12) 18.09.2014, avsn. 124 med videre henvisninger.



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 konkluderer dermed med at enhver stat etter EMK må gjøre *sin del* for å kutte utslipp for å beskytte rettigheter- og har med andre ord et rettslig ansvar for dette.<sup>13</sup>

### **4.3 Karbonbudsjett og 1,5-gradersmålet som utgangspunkt for hvilke klimamål myndighetene setter seg**

FNs klimapanel har lenge understreket viktigheten av karbonbudsjetter. Basert på dette, vektlegger EMD hvorvidt myndighetene har vedtatt en tidslinje for karbonnøytralitet og karbonbudsjett eller tilsvarende grenser for hvor store klimagassutslipp det er rom for, jfr. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 a).

Det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C er cirka 150 GtCO<sub>2</sub> for en 67 prosent sjanse, eller cirka 100 GtCO<sub>2</sub> for en 83 prosent sjanse, per januar 2024.<sup>14</sup> Med dagens globale utslipp vil dette uttømmes før 2030. En rapport fra FNs miljøprogram i oktober 2024 anslår at med dagens politikk, virkemidler og tiltak vil global oppvarming overstige 3°C innen slutten av århundret.<sup>15</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>16</sup> EMD mente imidlertid at dette ikke var nok.<sup>17</sup> EMD var ikke overbevist om at et rettslig rammeverk er tilstrekkelig etter EMK artikkel 8 uten at statene har et karbonbudsjett eller annen kvantifisering av hvilke gjenværende utslipp som skal tillattes.<sup>18</sup>

Som vi gjennomgår i vår utredning, tilsier dommen at statene må 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

---

<sup>13</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 444.

<sup>14</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>15</sup> FNs miljøprogram, *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please!*, 24.10.2024, Summary, XI og XVII.

<sup>16</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570.

<sup>17</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 571.

<sup>18</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 570: «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.»

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 prosent eller 83 prosent grad sannsynlighet.<sup>19</sup> Også FNs barnekomite peker på 1,5°C-målet som viktig for å begrense oppvarming og beskytte barns rettigheter.<sup>20</sup>

Valg av metode for beregning av det nasjonale karbonbudsjettet bør også forklares i lys av prinsippene under Parisavtalen.<sup>21</sup> Det finnes ulike metoder å beregne et nasjonalt budsjett på. Et eksempel er vurderingene fra EUs klimaråd om hva EUs klimamål for 2040 burde være, som departementet selv viser til i høringsnotatet, eller fra Danmarks klimaråd.<sup>22</sup>

Departementets vurderinger av ambisjonsnivå for klimamålet for 2035, viser til bl.a. Parisavtalen og vitenskapelig grunnlag.<sup>23</sup> NIM etterlyser imidlertid en vurdering av hvordan ambisjonsnivået må kobles opp mot Norges menneskerettslige forpliktelser. Uten en vurdering av Norges andel av det gjenværende globale karbonbudsjettet for å 1,5°C-målet, er det risiko for at Norge ikke tar et tilstrekkelig ansvar for å beskytte individer mot klimaendringene, i lys av EMK artikkel 8. En slik vurdering vil også bidra til å fremme Parisavtalen artikkel 4.1 og klimaloven § 5 første ledd b), som krever at klimamål skal baseres på beste tilgjengelige vitenskap. Dette påpeker departementet selv i høringsnotatet.

**4.4 Mellomliggende klimamål, progresjon og forbud mot regresjon**  
EMD vektlegger om myndighetene har vedtatt mellomliggende klimamål som anses tilstrekkelig for å nå målet om netto nullutslipp, jfr. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 b). 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 nettonøytralitet for å sikre en rettferdig byrdefordeling

---

<sup>19</sup> Se også en rådgivende uttalelse fra FNs havrettstribunal, som tolker FNs havrettskonvensjon artikkel 194 slik at den forplikter til utslippskutt «taking into account, inter alia, the best available science and relevant international rules and standards contained in climate change treaties such as the UNFCCC and the Paris Agreement, in particular the global temperature goal of limiting the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels and the timeline for emission pathways to achieve that goal.», se Advisory Opinion no. 31, 21.05.2024, avsn. 243.

<sup>20</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 97 og avsn. 98b).

<sup>21</sup> Det bør også tas hensyn til at hvis alle land velger den beregningsmetoden som gir dem det største nasjonale karbonbudsjettet mulig, vil det globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C overskrides. 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>22</sup> Se NIM, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*, s. 42-45.

<sup>23</sup> Se høringsnotatet punkt 3.2.

mellom generasjoner, i et rettslig bindene rammeverk.<sup>24</sup> NIM mener EMDs krav har betydning for Norges valg av klimamål på tre måter.

For det første, 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. Dette anerkjenner også FNs barnekomité.<sup>25</sup> *Progressive* utslippsreduksjoner må forstås som et krav som stenger for en svekkelse (regresjon) av klimamålene under EMK artikkel 8.

Dette kravet om progresjon følger også av Parisavtalen artikkel 4.3:

Hver parts suksessive, nasjonalt fastsatte bidrag vil utgjøre en *progresjon* utover dens til enhver tid gjeldende nasjonalt fastsatte bidrag og være uttrykk for dens *høyest mulige ambisjon*, og skal gjenspeile partens felles, men differensierte ansvar og respektive muligheter sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter. (vår utheving)

Artikkel 4.11 bestemmer videre 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.<sup>26</sup>

Tilsvarende følger det av klimaloven § 5 andre ledd at oppdaterte klimamål som Stortinget legger frem for Stortinget skal «utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050».

Som departementet selv skriver, kan ikke Norge ha et klimamål «for 2035 som ikke er en progresjon fra gjeldende mål under Parisavtalen eller er mindre ambisiøst enn 2030-målet».<sup>27</sup> Dette innebærer f.eks. at

- Norge ikke kan «gå over til å telle med skog fullt ut i 2035, uten samtidig å øke måltallet tilsvarende.»<sup>28</sup>
- «Et ambisjonsnivå som ligger helt i den nederste delen av spennet som regjeringen ber om innspill på innebærer heller ikke en progresjon fra

---

<sup>24</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 548, 549.

<sup>25</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 98c).

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Høringsnotatet s. 18.

<sup>28</sup> Trær og torv i Finland slipper nå ut mer CO<sub>2</sub> enn de tar opp. Dette skaper utfordringer for lovfestede klimamål, se mer i the Guardian her: <https://www.theguardian.com/environment/2024/oct/15/finland-emissions-target-forests-peatlands-sinks-absorbing-carbon-aoe>.

dagens klimamål, og vil ikke være i tråd med føringer og krav i Parisavtalen og klimaloven.»<sup>29</sup>

NIM er enig med departementet i at å fullt telle med skog, eller gå inn for et mål om 55 prosent reduksjon i utslipp i 2035 sammenlignet med utslippsnivået i 1990, vil være brudd på Parisavtalen 4.3, jfr. 4.11, og klimaloven § 5. I tillegg vil det også være et klart argument for brudd på EMK artikkel 8, i den helhetsvurderingen som nå må gjøres jfr. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550. Departementet kan dermed ikke lovfeste et slikt mål.

For det andre, uttaler EMD at land må ha mellomliggende klimamål som viser hvordan det overordnede målet om klimanøytralitet kan nås, innenfor nasjonale tidsrammer.

Norge har lovfestet et mål i klimaloven § 4 om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klimaloven § 5 andre ledd forutsetter at mellomliggende klimamål skal fremme en gradvis omstilling fram mot 2050.

Departementet er inne på dette, når de uttaler at

Et klimamål for perioden mellom de to lovfestede målene bør bidra til at det lovfestede klimamålet for 2050 kan nås, og skal som beskrevet i klimalovens § 5 andre ledd fremme gradvis omstilling fram mot 2050. En skissert lineær utvikling i utslippsmålene fra 2030 til 2050 gir et punkt på i underkant av ca. 65 prosent utslippsreduksjon i 2035.<sup>30</sup>

NIM mener en slik tilnærming er et viktig utgangspunkt for å sikre at mellomliggende mål bidrar til tilstrekkelig progresjon mot det langsiktige 2050-målet. I forlengelsen er det viktig å ta innover seg hvor langt Norge har kommet med utslippskutt på veien til å bli et lavutslippssamfunn i 2050.

I Regjeringens Grønn bok viser framskrivingene for norske utslipp «at med en videreføring av allerede vedtatt politikk [...] er utslippene i 2030 ventet å være om lag 19 prosent lavere enn i 2023 og 26 prosent lavere enn i 1990.»<sup>31</sup> Som departementet selv peker på, vil kvotemengden i EUs kvotesystem vil være netto null før 2040 for de utslippene som i dag omfattes av dagens reduksjonsregler. Dette taler for større ambisjoner om progresjon i nasjonale utslippskutt frem mot 2035.

For det tredje, må – og i alle fall bør – de mellomliggende klimamålene lovfestes i klimaloven. EMD understreker at mellomliggende mål burde gjennomføres i et

---

<sup>29</sup> Høringsnotatet s. 21.

<sup>30</sup> Høringsnotatet s. 20.

<sup>31</sup> *Regjeringas klimastatus- og plan*, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024), 6.10.2023 s. 130.

rettslig bindende rammeverk på nasjonalt nivå, og at de relevante målene og tidslinjene må utgjøre en integrert del av det rettslige rammeverket, som et grunnlag for generelle og sektorvise utslippskutt.<sup>32</sup> Etter NIMs syn sikres menneskerettighetene best hvis forpliktelsen til substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt sikres i lov.

En lovregulering av dette vil også sikre demokratisk forankring gjennom lovvedtak på Stortinget, og forutberegnelighet for borgere, næringsliv og andre om hvilke mål og hvilket karbonbudsjett Norge styrer etter.

#### **4.5 Innenlandske utslippskutt for å sikre fordeling av byrden ved å kutte utslipp hjemme mellom generasjoner**

Departementet ber om innspill på om Norge bør ha et delmål om hvor stor del av utslippskuttene som skal gjøres gjennom kutt i utslipp innenlands. Dette spørsmålet har vært gjenstand for omfattende politiske diskusjoner over tid. NIMs innspill her er basert på vurderingen av et av momentene som EMD oppstiller i sin helhetsvurdering etter EMK artikkel 8, som er om statene vil kunne dokumentere rettidig implementering av sine klimamål (*KlimaSeniorinnen* avsn. 550 c).

Norge har kun redusert territorielle utslipp med 9,1 prosent siden 1990. Dette er betydelig mindre enn Sveits, som hadde redusert sine utslipp med 19 prosent. EMD mente at Sveits krenket EMK artikkel 8, blant annet på grunn av for lave utslippskutt.

Norske myndigheter har imidlertid lenge oppfylt sine klimamål ved å bidra til utslippskutt i andre land gjennom EUs kvotesystem og kvotekjøp under Kyotoprotokollen. EMD drøfter ikke direkte slike fleksible mekanismer som virkemiddel for å oppnå utslippskutt, men også Sveits benyttet slike mekanismer for å nå sine mål uten at EMD vektla det. NIM viser til vår inngående drøftelse av denne problemstillingen i utredningen vår om hva dommen betyr for Norge. Kort oppsummert peker vi på følgende:

- Etter EMK har statene et individuelt 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.
- 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>32</sup> *KlimaSeniorinnen* avsn. 549.

Andelen av gjennomførte territorielle 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 territorielle 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 utslipp nasjonalt.

NIM mener derfor Norge bør ha et delmål om innenlandske utslippsreduksjoner, slik regjeringen allerede gikk inn for i Hurdalsplattformen.

Klimautvalget 2050 har påpekt at det i et 2050-perspektiv ikke lenger er relevant å spørre om *hvilke* nasjonale utslipp som skal kuttes, men «hvilke små utslipp som fortsatt skal være igjen.»<sup>33</sup> Som departementet er inne på, peker utvalget også på at å utsette utslippsreduksjoner i Norge til andre, billigere kutt er gjennomført i andre land kan bidra til en sen og brå omstilling i Norge, og at dette kan ha samfunnsmessige kostnader i form av for eksempel arbeidsledighet som man ikke tar hensyn til når man bare vurderer kostnaden ved utslippskutt enkeltvis.<sup>34</sup>

Departementet uttaler imidlertid «Utvalgets synspunkt på dette punktet ble gjenstand for debatt etter at rapporten ble lagt frem», men redegjør ikke for hva kritikken gikk ut på, eller hvem som fremsatte dem.<sup>35</sup> NIM viser til at Klimautvalgets synspunktet også støttes av EØS-utvalget, Miljødirektoratet og Riksrevisjonen, og etterspør myndighetenes vurdering av debatten.

På denne bakgrunn mener NIM at et delmål om innenlandske utslippsreduksjoner best vil ivareta menneskerettslige krav, ved å sikre progressive nasjonale kutt frem mot 2050, intergenerasjonell byrdefordeling og føre-var prinsippet.

#### **4.6 Handle i god tid for å iverksette lovgivning**

EMD vektlegger også om myndighetene handle i god tid på en passende og konsistent måte ved å utforme og iverksette relevant lovgivning og tiltak for å nå klimamålene, jf. *KlimaSeniorinnen* avsnitt 550 (e). Samtidig uttaler EMD, som nevnt, 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 sammen med EU. Norges deltagelse i EUs kvotesystem er forankret i EØS-avtalen, slik at omtrent

---

<sup>33</sup> NOU 2023: 25 s. 24.

<sup>34</sup> Høringsnotatet s. 30.

<sup>35</sup> Se nærmere i høringsnotatet punkt 4.3.3 og 5.3.

halvparten av norske klimagassutslipp vil være dekket uavhengig av om en ny avtale inngås. Men Norges klimaavtale med EU gjelder fortsatt kun 40 prosent utslippskutt i 2030, ikke 55 prosent som er målet klimaloven stiller. Det er uklart når en avtale for felles oppfyllelse av 55 prosent 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>36</sup>

Regjeringen uttaler følgende om fortsatt samarbeid med EU:

Regjeringen er åpen for et fortsatt samarbeid med EU (utover deltakelse i kvotesystemet) i oppfyllelsen av det nye klimamålet for 2035 under Parisavtalen, men det må foretas en konkret vurdering av om Norge skal delta i de nye klimaregelverkene når disse foreligger. [...] Det vil altså ta flere år før vi vet hvordan EUs klimaregelverk for perioden etter 2030 blir.<sup>37</sup>

Det er opp til myndighetene å velge hvor tett Norges klimaloverk skal knyttes opp mot EU. Men dersom myndighetene etter klimaloven vil samarbeide med EU for å nå klimamålene, også for 2035, må myndighetene vise hvordan EU-samarbeidet fører til at de handler i god tid og iverksetter relevant lovgivning og tilstrekkelige tiltak som muliggjør netto nullutslipp i prinsippet innen de neste tre tiårene. I følge ESA virker ikke Norges nåværende klimaavtale med EU å sikre tilstrekkelige utslippskutt – tvert imot uttaler de at selv dersom Norge benytter seg av de fleksible mekanismene som er tillat under avtalen, forventer Norge «a significant gap towards its current targets».<sup>38</sup> ESA anbefaler derfor Norge *sterkt* å treffe ytterligere tiltak for å redusere utslipp som omfattes av klimaavtalen med EU.

Alternativt, så kan norske myndigheter velge å heller fokusere på nasjonale tiltak for å sikre tilstrekkelige utslippskutt, uavhengig av EU. Dette er imidlertid noe regjeringen burde ta stilling til så raskt som mulig, både for å sikre at de handler i god tid og kutter utslipp i tråd med EMK artikkel 8, men også fordi det vil bidra til forutberegnelighet for næringsliv og borgere.

#### **4.7 Oppsummering og anbefaling**

Som redegjort for ovenfor, vil et mål på 55 prosent utslippskutt i 2035, det samme som for 2030, bryte Parisavtalen, klimalovens og EMKs krav til progresjon i mellomliggende klimamål. Dette kan Norge dermed ikke lovfeste.

---

<sup>36</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>37</sup> Høringsnotatet s. 14-15.

<sup>38</sup> EFTA Surveillance Authority (ESA), *Climate Progress Report 2024*, s. 4, tilgjengelig her:

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Finalprosent20Climateprosent20Progressprosent20report.pdf>

Et mål om ca. 65 prosent utslippskutt i 2035 vil være en progresjon, og ifølge departementet fremme en gradvis omstilling fram mot 2050, jfr. klimalovens § 5 andre ledd. Det vil imidlertid ikke sikre nasjonale utslippskutt. Dersom man også skal ta høyde for det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense global oppvarming til 1,5°C og hva Norges høyeste mulig ambisjon kan være, må målet være enda høyere.

NIM mener kravene etter EMK artikkel 8, Grl. § 112, klimaloven og Parisavtalen ivaretas best av Miljødirektoratets anbefaling for Norges mål for 2035.

Miljødirektoratet anbefaler at:

- Norge bør melde inn et mål om å redusere utslippene i 2035 tilsvarende minst 80 prosent av nasjonale utslipp i 1990.
- Norge bør melde inn at nasjonale utslipp skal reduseres med minst 60 prosent i 2035 sammenlignet med 1990.
- Norge bør melde inn et separat mål for skog- og arealbrukssektoren som gir reduserte utslipp og økt opptak på både kort og lang sikt.<sup>39</sup>

Denne anbefalingen tar høyde for de faktorene som må hensyntas ved valg av klimamål etter EMK artikkel 8, klimaloven § 5 og Parisavtalen artikkel 4, herunder *progresjon, gradvis omstilling* til et lavutslippsamfunn, *beste tilgjengelig vitenskap* og behovet for innenlandske utslippskutt for å sikre fordeling av byrden ved å kutte utslipp hjemme mellom generasjoner. Den bidrar også til forutsigbarhet for borgerne og næringslivet, og til at Norge gjennomfører de kravene til nasjonale bidrag for 2035 regjeringen påtok seg i erklæringen under COP29. NIM støtter derfor denne anbefalingen fra Miljødirektoratet.

## **5. Retten til miljøinformasjon og deltagelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet**

### **5.1 Innledning**

Grunnloven § 112 andre ledd beskytter borgernes rett til miljøinformasjon, og inneholder et saksbehandlingskrav som stiller krav til at myndighetene avklarer konsekvensene av ulike naturinngrep. Det er ikke tvilsomt at bestemmelsen også omfatter klimagassutslipp. Grl. § 112 andre ledd stiller også krav til utredning av klima- og miljøkonsekvenser av lovforslag.<sup>40</sup> Desto større konsekvenser et inngrep

---

<sup>39</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, 2023, s. 2.

<sup>40</sup> Se NIM, *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger*, kapittel 10, tilgjengelig her:

[https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/10/Veileder\\_for\\_utredning\\_av\\_menneskerettslige\\_problestillinger-NIM-V-2023-001.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/10/Veileder_for_utredning_av_menneskerettslige_problestillinger-NIM-V-2023-001.pdf)



har, jo strengere krav stilles til avklaringene av konsekvensene og jo mer inngående kan domstolskontrollen bli.<sup>41</sup>

Miljøinformasjonsloven, som bidrar til å gjennomføre Grl. § 112 andre ledd, skal «sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og dermed gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Loven skal også fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.» Miljøinformasjonsloven gjennomfører også liknende rettigheter etter Århuskonvensjonen.

I *KlimaSeniorinnen* viser EMD til at kravene etter EMK artikkel 8 både er av materielle og prosessuelle karakter. Under den prosessuelle søylen trekker EMD frem to elementer. For det første, borgenes rett til informasjon på klimaområdet, og for det andre, borgernes rett til deltagelse i offentlige beslutningsprosesser.<sup>42</sup>

NIM mener denne retten har sider til denne høringen og valg av Norges klimamål for 2035 på tre måter. For det første, ved behov for tydelige, forståelige og forutsigbare klimamål, som muliggjør borgernes effektive deltagelse i ulike beslutningsprosesser. For det andre, ved at allmenheten sikres god tilgang til avtaler om kjøp av utslippsreduksjoner under Parisavtalen 6. For det tredje, ved at utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser ved valg av klimamål må være bred og godt opplyst.

## **5.2 Tydelige og forutsigbare klimamål gjør allmenhetens demokratiske deltagelse i beslutningsprosesser enklere**

Norge har satt seg flere klimamål, som dekker ulike utslipp, har ulike forutsetninger og ulik bindingsgrad. Dette er et komplekst bilde, som skaper en kompleks debatt. Flere har pekt på at Norges klimamål er vanskelige å forstå, som skaper forvirring for bedrifter, i offentlig debatt, og kan til og med være et demokratisk problem.<sup>43</sup>

Etter NIMs syn er retten til miljøinformasjon viktig, særlig fordi klimaendringene og klimapolitikken er kompleks og kan være vanskelig tilgjengelig for mange. Dette har en klar side til demokratiet, ved at staten og borgerne må ha et godt og opplyst kunnskapsgrunnlag for å kunne ta opplyste demokratiske valg og ivareta naturen.

---

<sup>41</sup> HR-2020-2472-P avsn. 182-184.

<sup>42</sup> *KlimaSeniorinnen*, avsn. 554

<sup>43</sup> Andreas Bjartnes, Redaktør i Energi og Klima (<https://www.altinget.no/artikkel/redaktoer-ligner-et-demokratisk-problem-at-klimamaalene-er-vanskelige-aa-forstaa>); Stig Schjølset, Daglig leder i Miljøstiftelsen Zero (<https://www.altinget.no/klima/artikkel/zero-en-god-klimapolitikk-starter-med-et-forstaaelig-maal> og <https://www.altinget.no/artikkel/forvirrende-klimamaal-gjoer-norsk-klimaarbeid-til-et-mareritt>); Øystein Dørum, sjefsøkonom i NHO (<https://www.finansavisen.no/makro/2024/11/01/8199093/forvirrende-klimamal-skaper-forvirrede-bedrifter>).

Det er vanskelig å bry seg om det man ikke vet om.<sup>44</sup> Tilstrekkelig informasjon og brede høringer er derfor demokratiserende virkemidler som kan tilgjengeliggjøre viktige og komplekse spørsmål for offentligheten.

Å forstå klimapolitikken og klimamålene er særlig utfordrende for barn og unge, som er de som vil bli hardest rammet av klimaendringene. Barn har rett til ytringsfrihet, som innebærer rett til å motta og meddele opplysninger, jfr. FNs barnekonvensjon artikkel 13. Som FNs barnekomité har uttalt, er tilgang på informasjon avgjørende for å sikre at barn forstår potensielle effekter miljøskade har på deres rettigheter, og realisere barnets rett til å bli hørt etter artikkel 12.<sup>45</sup> Dette stiller krav til at statene sikrer at barn har tilgang på miljøinformasjon som er tilpasset barnets alder og forutsetninger.<sup>46</sup>

Miljødirektoratet la i sine anbefalinger særlig vekt på at «at framtidige klimamål skal være forutsigbare og så enkle som mulig å styre etter.»<sup>47</sup> Et delmål om nasjonale utslippskutt på 60 prosent, og et separat mål for skog- og arealbrukssektoren, gjør det også enklere for borgerne å forstå og vurdere måloppnåelsen under klimamålsetningene. For eksempel unngås komplekse vurderinger av hvilke utslipp fra skog- og arealbruk som er *addisjonelle*, fordeling av utslippskutt mellom Norge og EU, og hvordan effekten av avtaler under Parisavtalen artikkel 6 skal omdannes til utslippskutt som kan brukes til å nå målene i klimaloven.

På denne måten blir det lettere for borgerne å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål, jfr. miljøinformasjonsloven § 1, Grunnloven § 112 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 12 og 13.<sup>48</sup>

### 5.3 Betydning for bruk av Parisavtalen artikkel 6

Parisavtalens artikkel 6 åpner for at land kan samarbeide om å redusere utslipp gjennom kjøp og salg av klimagassreduksjoner. Departementet åpner for at kjøp av slike utslippsreduksjoner kan inngå i vurderingen av måloppnåelse for 2035-målet.

---

<sup>44</sup> Se britisk høyesterett i *R. et al. v Surrey County Council et al.* 20.06.2024, avsn. 21, om begrunnelsen for retten til miljøinformasjon og deltagelse: «First, public participation is necessary to increase the democratic legitimacy of decisions which affect the environment. Second, the public participation requirements serve an important educational function, contributing to public awareness of environmental issues. Guaranteeing rights of public participation in decision-making and promoting education of the public in environmental matters does not guarantee that greater priority will be given to protecting the environment. But the assumption is that it is likely to have that result, or at least that it is a prerequisite. You can only care about what you know about.»

<sup>45</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 32.

<sup>46</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 34.

<sup>47</sup> Miljødirektoratet, *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*, s. 2.

<sup>48</sup> Dette bidrar også til å fremme et av klimalovens formål, som etter § 1 andre ledd er å fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i Norges omstilling til et lavutslippsamfunn i 2050.

Forutsetningen for bruk av artikkel 6 er i følge Parisavtalen at dette skal «gi rom for høyere ambisjoner i sine utslippsreduksjons- og tilpasningstiltak».<sup>49</sup> NIM etterlyser for det første en nærmere og tydeligere vurdering fra myndighetene av hvordan bruken av artikkel 6 skal bidra til å høyne norske ambisjoner om utslippskutt.

NIM etterlyser for det andre vurderinger av hvordan retten til miljøinformasjon og deltagelse skal ivaretas ved bruk av artikkel 6.

Som Riksrevisjonen påpekte tidligere i år, var regelverket under Parisavtalen artikkel 6 fjerde ledd ikke helt ferdigstilt, og det var usikkerhet knyttet til slike avtaler.<sup>50</sup> I et brev til Riksrevisjonen datert 5. juni 2024, anerkjenner Klima- og miljøministeren at usikkerheten ved slike avtaler stor.<sup>51</sup> Også Klimautvalget 2050 løftet 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>52</sup>

På COP29 i år ble regelverket rundt Parisavtalen artikkel 6 ferdigstilt, og Norge signerte nye avtaler med Benin, Jordan, Senegal og Zambia om slikt samarbeid.<sup>53</sup> Dersom myndighetene, i lys av avklaringer under COP 29, mener systemet under artikkel 6 har tilstrekkelig integritet til at stater kan bruke det for å redusere sine klimagassutslipp, etterlyser NIM informasjon om dette.

For å sikre borgernes rett til miljøinformasjon og effektiv deltakelse, anbefaler NIM at myndighetene etablerer nasjonale mekanismer som gjør avtalene Norge inngår etter artikkel 6 lett tilgjengelige for offentligheten, og som sikrer at avtalens effekter kan vurderes i etterkant. Dette kan også bidra til at bruken av fleksible mekanismer under Parisavtalen artikkel 6 faktisk resulterer i høyere utslippsreduksjoner og beskytter retten til et levelig miljø, i tråd med menneskerettslige forpliktelser.

---

<sup>49</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.

<sup>50</sup> Dokument 3:15 (2023-2024) s. 16.

<sup>51</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>52</sup> NOU 2023: 25, s. 66-67.

<sup>53</sup> I følge Regjeringen kan benyttes til å dekke det som eventuelt mangler for å oppfylle Norges 2030-mål under Parisavtalen, i en situasjon der EU-samarbeidet ikke tar oss helt til 55 prosent utslippsreduksjon. Se Klima- og miljødepartementet, *Nytt initiativ skal kutte klimagassutslipp i utviklingsland*, 19.11.2024, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-initiativ-skal-kutte-klimagassutslipp-i-utviklingsland/id3075202/?expand=factbox3075208>.

## **5.4 Vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser**

### **5.4.1 Innledning**

Samfunnsøkonomiske kost-nytte analyser av ulike måltall er viktig. Samtidig, som nevnt i punkt 4, setter Parisavtalen, klimaloven og EMK tydelige *rettslige* rammer for hva som kreves av Norges klimamål. Disse må respekteres ved valg av klimamål.

NIM har ikke forutsetninger for å gjøre en selvstendig vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av ulike klimamål. NIM vil derfor, i lys av menneskerettslige rammer og særlig Grl. § 112 andre ledd, kun knytte tre bemerkninger til kunnskapsgrunnlaget departementet bygger på, og prinsipper vi mener bør være relevante i vurderingen.

### **5.4.2 Et bredt og opplyst kunnskapsgrunnlag**

For det første peker NIM på behovet for en bred og opplyst konsekvensutredning av de økonomiske og administrative konsekvensene av valg av klimamål. Dette bidrar til å ivareta borgernes rett til kunnskap om virkningene av planlagte og iverksatte klimamål, se Grl. § 112 andre ledd, som stiller krav til utredning av klima- og miljøkonsekvenser av lovforslag. Ettersom Grl. § 112 første ledd jfr. tredje ledd er et direktiv for myndighetene, og relevant for skjønnsutøvelsen i forvaltningen, mener NIM også at et slikt kunnskapsgrunnlag kan bidra til bedre beslutninger.

Departementet har *generelle* uttalelser om kostnadene av å ikke nå klimamålene i et globalt bilde, hvor de bl.a. løfter frem at både FNs klimapanel og EU-kommisjonens konsekvensutredning av unionens foreslåtte klimamål for 2040 understreker at de globale økonomiske kostnadene av manglete klimahandling langt overstiger de globale kostnadene ved å kutte utslipp.<sup>54</sup>

Når det kommer til diskusjoner ved nytte og kostnader av forslaget til det *norske* klimamålet, er det først og fremst kostnader som diskuteres. Departementet peker i et avsnitt innledningsvis på at *nytt* vil ligge i utslippskutt, mulig forutberegnelighet og at Norge bidrar internasjonalt, men konkluderer med at det er «vanskelig å tallfeste nytten samlet sett for Norge». Det gjøres tilsynelatende heller ingen forsøk på å tallfeste dette nærmere.<sup>55</sup>

Departementet bruker derimot tid på «noen vurderinger av mulige kostnader» som er gjort av SSB, Miljødirektoratet og SSB. Etter NIMs syn bidrar dette til at de økonomiske vurderingene får en slagside og ikke danner et tilstrekkelig bredt kunnskapsgrunnlag for den avveiningen som må gjøres ved valg av klimamål.

---

<sup>54</sup> Se henvisninger i høringsnotatet s. 24 og punkt 4.1.

<sup>55</sup> Høringsnotatet s. 27.

Departementet konkluderer for eksempel med at «Den samlede privatøkonomiske kostnaden for å redusere utslippene anslås til 45 milliarder kroner.»<sup>56</sup> Til sammenlikning anslo Norsk Naturskadepool at ekstremværet «Hans» alene kostet over to milliarder kroner i 2023.<sup>57</sup> Attribusjonsstudier kan i økende grad vise hvordan klimaendringene påvirker intensiteten til, og sannsynligheten for, slike ekstremværhendelser.<sup>58</sup> En studie fra 2023 indikerer for eksempel at mer enn 65 prosent av flom- og tørkehendelser på 2010-tallet i Norge kan ha blitt forsterket på grunn av klimaendringene.<sup>59</sup>

Hyppigheten og alvorligheten av ekstremvær kan ikke avverges av at Norge reduserer sine klimagassutslipp alene. Men, som nevnt over, holder EMD en stat ansvarlige for sine utslipp. NIM mener departementet i større grad bør tallfeste og beskrive nytten av at Norge vedtar et ambisiøst klimamål, basert på at hvert tonn CO<sub>2</sub> teller, både juridisk og vitenskapelig.

Dette innebærer at departementets vurdering av konsekvensene ved valg av klimamål også bør vurdere juridiske og statsvitenskapelige perspektiver, samt kunnskap om kostnadene for Norge ved at Parisavtalens mål ikke nås. Det er positivt at regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal fremskaffe mer kunnskap om samfunnsøkonomiske konsekvenser av klimaendringene, men denne rapporten skal ikke leveres før 1. juli 2026.<sup>60</sup> I påvente av denne, bør vurderingene gjøres basert på tilgjengelig kunnskap. Videre bør nytten av at norsk næringsliv omstiller seg tidlig også adresseres. At disse vurderingene er vanskelige, bør ikke være et argument mot å utvide dem, basert på tilgjengelig kunnskap.

### **5.4.3 Kunnskap om langsiktige konsekvenser, av hensyn til fremtidige generasjoner**

For det andre bør analysen av økonomiske og administrative konsekvenser også se på langsiktige konsekvenser av valg av klimamål, av hensyn til fremtidige generasjoner. Dette hensynet er beskyttet i Grl. § 112, og EMD understreker betydningen av å fordele byrden mellom generasjoner ved å gjennomføre den grønne omstillingen, som kan kreve inngripende tiltak i individers rettigheter.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Høringsnotatet s. 31.

<sup>57</sup> Norsk Naturskadepool, *Ekstremværet Hans satte spor*, 7.8.2024, tilgjengelig her: <https://www.naturskade.no/nyheter/2024/ekstremværet-hans-satte-spor/>

<sup>58</sup> Se f.eks. World Weather Attribution (<https://www.worldweatherattribution.org/>).

<sup>59</sup> Yang, X. et al. "Attribution assessment of hydrological trends and extremes to climate change for Northern high latitude catchments in Norway", *Climatic Change* **176**, 139 (2023). <https://doi.org/10.1007/s10584-023-03615-z>

<sup>60</sup> Klima- og miljødepartementet, *Ekspertutvalg skal utrede samfunnsøkonomiske konsekvenser av klimaendringene*, 8.7.2024, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-skal-utrede-konsekvenser-av-klimaendringene/id3048004/>.

<sup>61</sup> *KlimaSeniorinnen* avsn. 419, 420.

Dersom bare noen utslipp skulle reduseres, kunne kvoter alene vært en fornuftig strategi, og Norge kunne basert seg på dette ved valg av klimamål. Men når verden skal kutte klimagassutslipp etter Parisavtalen ned mot netto null, er det en reell risiko for at kvoter og fleksible mekanismer etter hvert blir utilgjengelige fremover.<sup>62</sup>

Klimautvalget 2050 uttaler at «På mange måter innebærer kvotekjøp at man betaler for utslippsreduksjonen to ganger: først for kvoter, for å utsette omstillingen, og dernest for omstillingen på et senere tidspunkt.»<sup>63</sup> NIM kan ikke se at denne konkrete innvendingen er hensyntatt i departementets analyse av kost-nytte ved valg av klimamål og diskusjonen av fordelene ved bruk av fleksible mekanismer.

Etter NIMs syn tilsier hensynet til fremtidige generasjoner at analysen av økonomiske konsekvenser av valg av klimamål ikke alene kan se på 2035, men også vurdere hva utsatte utslippskutt vil bety for fremtidige generasjoner og beslutningstagere. Dette gjelder både økonomisk, men også risikoen for en sen og brå omstilling. Fraværet av progressive territorielle 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.

#### **5.4.4 Føre-var-prinsippet**

For det tredje, bør analysen av økonomiske og administrative konsekvenser også se på føre-var-prinsippet.

Departementet viser til at «omstillingen vi skal gjennom fremover må gjennomføres under stor usikkerhet, både når det gjelder tilgang på knappe ressurser, kostnader og samfunnsmessige virkninger, og når det gjelder hvor raskt teknologiutviklingen på ulike områder vil skje». Etter departementet syn tilsier stor usikkerhet «at det er fornuftig at målet åpner for kjøp av utslippsreduksjoner i andre land, for å ha nødvendig fleksibilitet i gjennomføringen.»

NIM mener håndtering av usikkerhet bør sees i en bredere sammenheng og det miljørettslige føre-var-prinsippet, som EMD også har vist til i sin rettspraksis.<sup>64</sup> I teorien er prinsippet beskrevet slik:

Føre-var-prinsippet er utviklet i internasjonal miljøpolitikk og miljørett nettopp for å møte styringsproblemet som skyldes mangelfulle kunnskaper og dermed

---

<sup>62</sup> 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>63</sup> NOU 2023: 25, s. 67.

<sup>64</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.

usikkerhet om miljøforhold og miljøvirkninger. Kjernen i prinsippet er at vi ved mangel på sikker viten må la «tvilen komme miljøet til gode».<sup>65</sup>

Dette prinsippet tilsier at myndighetene ikke bør bruke usikkerheten som ligger i departementets analyse av økonomiske og administrative konsekvenser som begrunnelse for å utsette eller unnlate å også redusere utslipp hjemme. 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>66</sup>

Slik sett bør myndighetene i dag planlegge for at byrden ved å kutte utslipp *nasjonalt* bør fordeles på en måte som ikke skyver ansvaret for utslippskutt over på fremtidige generasjoner ved at det settes et så høyt klimamål som mulig. Dette vil bedre fremme myndighetenes plikt til å iverksette tiltak som ivaretar et miljø som sikrer helsen også for etterslekten, jfr. Grunnloven § 112.

## 6. Kort om eksport- og importutslipp

Norge eksporterer og importerer varer som fører til klimagassutslipp ut over det som inngår i Norges territoriale utslipp, og som er dekket av klimaloven:

- Ifølge Miljødirektoratet *forbraker* norske husholdninger, privat næringsliv og offentlig sektor et samlet klimagassutslipp på 70 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020.<sup>67</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>68</sup>

Norge har så langt ikke lovfestet eller vedtatt noen klimamål for disse utslippene. Det foreslås heller ikke i høringsnotatet.

---

<sup>65</sup> Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2022) s. 62.

<sup>66</sup> Se Klimautvalget 2050 i NOU 2023: 25, s. 68 og 82.

<sup>67</sup> Richard Wood m.fl., Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway – Environmentally Extended InputOutput 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-klimagasserfra-norsk-forbruk-er-beregnet/>.

<sup>68</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).

I flere saker for domstolene den siste tiden har det vært et spørsmål om stater har et *menneskerettslig* ansvar for disse utslippene. Dette gjennomgår NIM nærmere i vår nevnte utredning. Kort oppsummert mener NIM at myndighetene, i lys av den raske rettsutviklingen, bør vurdere om det er holdbart å ikke regulere slike utslipp. NIM gjentar derfor vår oppfordring at myndighetene bør vurdere dette nærmere, særlig i lys av følgende anbefalinger fra Klimautvalget 2050:

- «Norge etablerer et nasjonalt mål om å redusere utslipp av klimagasser fra forbruk konsistent med Parismålene».<sup>69</sup>
- «Det utarbeides en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet, og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig. Utvalget tilrå at det ikke gis ytterligere tillatelser til leting, utvinning (PUD), eller anlegg og drift (PAD) inntil en slik strategi er ferdigstilt.»<sup>70</sup>

Vi er tilgjengelig for nærmere dialog om dette.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>69</sup> NOU 2023: 25 s. 153.

<sup>70</sup> NOU 2023: 25 s. 14.