

Energidepartementet

Deres referanse: 25/630

Vår referanse: 2025/101

Dato: 16.04.2025

Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-020

HØRINGSUTTALELSE

Norgespris og strømstønad til husholdninger

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra Energidepartementet av 10. mars 2025 om Norgespris på strøm. NIM takker for muligheten til å gi innspill.

NIM mener tiltak som skal sørge for at alle får tilgang på strøm kan bidra til å oppfylle sentrale rettigheter som FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 11. Samtidig påpeker NIM behovet for å utrede klima- og miljøkonsekvensene ved Norgespris på strømmordningen grundigere for å sikre gjennomføring av Norges klimaforpliktelser. Som NIM tidligere har pekt på, krever Grl. § 112 at miljø- og klimahensyn integreres i kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget i alle sektorer.¹ Nedfor redegjør vi noe for grunnlag og innhold i plikten til vurdering og utredning.

En hovedobservasjon herfra er at høringsnotatet etter det vi kan se ikke viser at det er foretatt noen slik vurdering. I notatets kapittel 5.1 står det at ordningen isolert svekker insentivene til strømsparing og energieffektivisering, noe man kunne tenke at medfører risiko for økt strømforbruk. Notatet nøyer seg imidlertid med å legge til grunn at “det er vanskelig å anslå hvorvidt og i hvor stor grad Norgespris vil føre til høyere strømforbruk i husholdningene sammenliknet med dagens situasjon”.² En hel rekke andre virkninger og regelverk drøftes i notatets kapittel 5 til 7, men ikke de eventuelle virkningene på tilbud og etterspørsel av strøm, og hvordan det henger sammen med Norges klimamål og behovet for å omstille økonomien.

¹ Se bl.a NIM, *Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/06/Horingsuttaelse-fra-NIM-Forslag-til-endring-i-veileder-til-PUD-PAD.pdf>, NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforkomster*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforkomster-NIM-B-2022-008-v02.pdf>.

² Høringsnotatet s. 23.

2. Plikten til å integrere miljø- og klimahensyn

Grl. § 112 utgjør klart nok en skranke for hvilke *inngrep* som kan gjøres i natur og miljø i Norge. I henhold til forarbeidene skulle bestemmelsen imidlertid også videreføre miljøprinsippene som kom til uttrykk i Brundtlandkommisjonen,³ herunder prinsippet om «integrering av miljøvern hensyn i offentlige beslutningsprosesser [...]».⁴ I sin utredning av grunnlovsspørsmålet fulgte Backer opp dette,⁵ og pekte på at integrering av klima- og miljøhensyn burde ligge i kjernen av en slik bestemmelse.⁶ Fordi klimaendringer er sektorovergripende utfordringer oppstiller Grl. § 112 altså både en plikt til å avstå fra inngrep, og til å sikre at klima- og miljøhensyn integreres i all offentlig myndighetsutøvelse. Klimautvalget 2050 fulgte opp dette i sin rapport og pekte på behovet for å integrere klimahensyn på tvers av sektorer, i alle forvaltningsledd og i all lovgivning som berører klima.⁷

Ettersom Norge er folkerettslig forpliktet til å kutte klimagassutslipp i henhold til Parisavtalens målsetting om 1.5 grader,⁸ må slik integrering skje ved alle beslutninger og tiltak som kan påvirke klimainteresser enten direkte, indirekte på kort eller lang sikt. I 2024 fastslo Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at EMK art. 8 pålegger statene en forpliktelse til å verne borgerne mot skadelige klimaendringer.⁹ EMD legger her opp til en helhetsvurdering av blant annet hvorvidt staten sikrer et tilstrekkelig rettslig rammeverk for å nå utslippsmålsettingene. Norge er folkerettslig forpliktet til å sikre at enhver myndighetsutøvelse er i tråd med målsettingen om å motvirke skadelige klimaendringer i Norge.¹⁰

3. Plikten til å utrede klima- og miljøpåvirkning

Grunnloven § 112 gir borgerne en materiell rett til et levedyktig miljø og klima, og en prosessuell rett til tilgang på miljøinformasjon gjennom «kunnskap om [...] virkningene av planlagte og iverksatte inngrep [...]» jf. første og annet ledd. Det er staten som plikter å «gjennomføre disse grunnsetninger» jf. tredje ledd.

³ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen), 1987.

⁴ Innst. S nr. 163 (1991-1992) s. 4.

⁵ Se Backer, *Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper*, 1990 s. 9.

⁶ Ibid s. 34.

⁷ NOU 2023:25 *Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050* (Klimautvalget 2050), s. 313 og 332.

⁸ I henhold til Parisavtalen er Norge forpliktet til å utforme klimamål som reflekterer statens høyest mulige ambisjon for utslippskutt opp mot temperaturmålsettingen om «well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels», se artikkel 2(1)(a), jf. artikkel 4(1) til 4(4). I KlimaSeniorinnen la EMD til grunn at statene forplikter å utforme rammeverk som er forenelig med 1.5-gradersmålet jf. dommens avsn. 436 og 558-572.

⁹ *KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits* [GC] (53600/20) 09.04.2024 avsn. 514-520.

¹⁰ Se NIM, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*, for en grundigere redegjørelse av dommens betydning for Norge. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/09/Norges-rettslige-rammeverk-pa%CC%8A-klimaomra%CC%8AAdet-i-lys-av-EMK-artikkel-8-23.09.2024.pdf>.

For å sikre en effektiv utøvelse av både den materielle og prosessuelle rettigheten så oppstiller GrL § 112, hvor det er relevant, utredningsplikt for tiltak som kan ha innvirkning på klima og miljø.¹¹ En slik forutsetning ble også fremhevet av komiteen i forarbeidene til tidligere GrL § 110 b der det uttales at «annet ledd sikrer informasjonsretten i miljøspørsmål, herunder også det viktige miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved aktuelle tiltak».¹² Lovavdelingen har sluttet seg til dette og uttalte at det må «kunne legges til grunn at § 112 annet ledd pålegger det offentlige en viss utredningsplikt i forbindelse med lovforslag som kan ha negative konsekvenser for miljøet».¹³

Nøyaktig hvor langt plikten til å utrede klima- og miljøpåvirkning rekker, er ikke avklart.¹⁴ I lys av føre-var-prinsippet er det likevel nærliggende å anta at utredning må skje der det foreslås tiltak som *kan* ha en negativ effekt på klima- og miljø i Norge. En slik tolkning vil best ivareta GrL § 112 og sikre beskyttelse for klima- og miljø i alle sektorer av betydning, slik plikten til integrering av klimahensyn tar sikte på.

Formålet med utredningsplikten er å sikre borgere informasjon om miljøkonsekvenser, samt sette beslutningstakere i stand til å ta informerte beslutninger om miljø- og klima. For å utløse plikten må det dermed foreligge en viss sannsynlighet for at tiltaket kan ha en negativ effekt på klima eller miljø.¹⁵ Ettersom klima- og miljøpåvirkning ofte synliggjøres i ettertid, verner GrL § 112 også «etterslekten» slik at det må anlegges et langsiktig perspektiv når konsekvensene av et tiltak skal vurderes. For å ivareta formålet om å sikre informasjon til borgere og beslutningstakere er det etter NIMs syn viktig at slike utredninger inntas så tidlig som mulig, i tråd med føre-var-prinsippet.

4. Øvrige merknader til lovforslaget

NIM registrerer at Departementet foreslår å vedta et forbrukstak både for fritidsboliger og primærboliger.¹⁶ Et slik tak vil, slik Departementet ser det, kunne bidra til å ivareta foreliggende insentiver til energisparing og -effektivisering. Et forbrukstak vil etter NIMs syn utgjøre en nødvendig begrensning mot overforbruk

¹¹ Se bl.a HR-2020-2472-P avsn. 182-183 som pålegger det aktuelle organet å gjøre de vurderingene som GrL § 112 krever, og stiller kvalitetskrav til saksbehandlingen. Jo større konsekvenser et tiltak har, desto strengere krav til avklaring av konsekvensene.

¹² Innst. S.nr. 163 (1991-1992) s. 6.

¹³ Tolkningssuttalelse fra lovavdelingen av 14.04.2015, «Vedrørende Prop. 35 L (2014-2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv», Pkt. 3.

¹⁴ Hvorvidt GrL § 112 kan utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for utredningsplikt er diskutert flere steder i litteraturen, se bl.a Fauchald og Smith, *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112*, 2019, s. 175 flg.

¹⁵ Fauchald, *Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning*, 2015 s. 194.

¹⁶ Høringsnotatet s. 11 og 12 pkt. 4.1.5.

som ellers følger naturlig av høye markedspriser. NIM har ikke forutsetninger til å gå nærmere inn på de ulike forslagene til hvor forbrukstaket skal fastsettes, men bemerker at taket bør settes slik at insentiver til strømsparing og grønn omstilling opprettholdes. I den forbindelse minner vi om at målsettingen om et lavutslippssamfunn innen 2050¹⁷ krever at all «klima- og energipolitikk må planlegges ut fra det langsiktige målet». ¹⁸ Klimautvalget understreket derfor i sine anbefalinger at statens bistandsordninger ikke skal innrettes slik «at insentivet til effektiv energibruk og energisparing reduseres». ¹⁹ Videre påpeker utvalget at «kraftprisene må reflektere at kraft er en knapp ressurs for å gi insentiver til å begrense bruken av kraft». ²⁰

NIM registrerer at høringsnotatet fremhever mulige negative konsekvenser for både husholdningenes forbruk og produksjon av strøm. ²¹ Det er positivt at dette er nevnt, men samtidig er det ikke vurdert nærmere opp mot klima- og omstillingsmål. NIM understreker behovet for å integrere, vurdere, og der relevant utrede, konsekvenser tiltaket kan få for Norges klimapolitikk, særlig behovet for strøm som en såpass omfattende omstilling av økonomien forutsetter.

Generelt ønsker vi å påpeke at integrering av klima- og miljøhensyn i regelverksutforming er et viktig virkemiddel for å nå målsettingen om et lavutslippssamfunn innen 2050. ²² Etter NIMs syn tilsier Grl. § 112 derfor at det inntas en grundigere utredning av konsekvensene ordningen med Norgespris på strøm kan få for klima og omstillingen i Norge.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Ingvild Varnes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹⁷ Jf. Klimaloven § 1 (1).

¹⁸ Klimautvalget 2050 s. 93.

¹⁹ Klimautvalget 2050 s.112 pkt. 5.6.

²⁰ Ibid.

²¹ Høringsnotatet s. 24 pkt. 5.2, 5.3 og 5.6.

²² Jf. Klimaloven § 1 (1).