



Klima- og miljødepartementet

Sendt per e-post til postmottak@kld.dep.no

DERES REF.: 24/3557

VÅR REF.: 338777

DATO: 3. januar 2025

Høring - forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 28 lovutvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Det vises til høringsbrev av 1. oktober 2024.

Regjeringen har sendt på høring et forslag om å lovfeste klimamål for 2035 i spennet mellom 55 prosent til 80 prosent reduksjon i klimagasser sammenholdt med utslippsnivået i 1990. Regjeringen har bedt om innspill på hvor i dette spennet kutt målet for 2035 bør ligge, hvordan målet nærmere bør beskrives i lovteksten, samt om Norge bør ha et delmål for innenlandske utslippsreduksjoner.

Dette høringssvaret er utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for miljø, klima og bærekraft. Lovutvalget består av Arne Oftedal (leder), Einar Bratteng, Cathrine Hambro, Kjetil Haare Johansen, Camilla Meland Madsen, Lars Ole Sikkeland og Tina Storsletten Nordstrøm.

3 Advokatforeningens merknader

Advokatforeningens syn kan sammenfattes slik:

Et forslag om å videreføre samme kuttmål på 55 prosent i 2035 som for 2030 fremstår for Advokatforeningen å være i strid med klimaloven § 5 annet ledd og Parisavtalen artikkel 4(3) jf. FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC). Det vil dermed være i strid med bindende folkerett. Mot denne bakgrunn advarer Advokatforeningen mot en lovfesting av et kuttmål for 2035 ned mot 55 prosent, slik høringsnotatet synes å legge opp til.

For Advokatforeningen fremstår forslaget videre å være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8, slik disse bestemmelser er autoritativt fortolket av Storkammeret i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i *Verein KlimaSeniorinnen et al. v. Switzerland*, avsnitt 545 flg. Bestemmelsene går i tilfelle konflikt foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Advokatforeningen utdyper sitt synspunkt i det følgende:

Presumsjonsprinsippet innebærer at norsk lovgivning forutsettes å samsvare med Norges folkerettslige forpliktelser, jf. f.eks. Ot.prp.nr.79 (1991–1992) på s. 3 og Rt-2000-1811 på s. 1829 flg. Etter Parisavtalen artikkel 4(3) er Norge folkerettslig forpliktet til å melde inn progressive kuttmål. Bestemmelsen lyder slik (vår understrekning):

3. Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

Tilsvarende krav om progressive utslippskutt følger av klimaloven § 5 annet ledd, og, for EUs vedkommende, av European Climate Law artikkel 4(5) *litra i*, jf. fortalen avsnitt 34. Regjeringens forslag om et kuttmål ned mot 55 prosent innen 2035 sammenholdt med utslippsnivået i 1990, vil representere regresjon og ikke progresjon fra det innmeldte og lovfestede kuttmålet for 2030 på «minst 55 prosent» i klimaloven § 3. Forslaget fremstår dermed folkerettsstridig. Regjeringen uttaler selv at kuttmål i det helt nedre spennet av 55 til 80 prosent «vil ikke være i tråd med føringer og krav i Parisavtalen og klimaloven», jf. høringsnotatet s. 22. Advokatforeningen finner det bekymringsverdig at høringsforslaget åpent synes å legge opp til at Norge skal bryte en sentral folkerettslig forpliktelse.

Advokatforeningen mener videre at det er problematisk at Regjeringen ikke foretar en nærmere vurdering av om lovforslaget er forenelig med statens positive forpliktelser etter EMK artikkel 2 og 8 til å sikre innbyggerne effektiv beskyttelse «from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change» (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 544).

Etter Advokatforeningens vurdering fremstår forslaget om et kuttmål ned mot 55 prosent i 2035 å være i strid med disse forpliktelsene etter EMK. EMD har presisert at konvensjonsstatene må iverksette tiltak for «the substantial and progressive reduction of their respective GHG emissions levels» (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 548). For å unngå «a disproportionate burden on future generations», har EMD videre stilt krav om «immediate action» og «adequate intermediate reduction goals» frem til netto nøytralitet (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 549, jf. også *Neubauer*). Ved vurderingen av om denne plikten er brutt, vektlegger EMD om statene har kvantifisert og holdt seg innenfor et gjenværende nasjonalt karbonbudsjett i overenstemmelse med det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1.5 grader med 67 prosent eller 83 prosent sannsynlighet (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 550 *litra a*, avsnitt 569-573).

Advokatforeningen konstaterer at lovforslaget ikke kvantifiserer et gjenværende nasjonalt karbonbudsjett. Tilgjengelige analyser basert på en *per capita*-allokering av FNs klimapanelers oversikt over det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1.5 grader med henholdsvis 83 prosent og 67 prosent sannsynlighet, tilsier at Norge ved ratifisering av Parisavtalen i 2016 hadde igjen henholdsvis 289 eller 359 millioner tonn CO₂ (MtCO₂). Årlige utslipp i størrelsesorden 50 MtCO₂ siden 2016 fra norsk territorium alene vil allerede ha uttømt disse karbonbudsjettene. Det betyr at lovforslaget åpner for å slippe ut mer klimagasser enn «even an 'equal per capita emissions' quantification approach would entitle it to use» (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 569).

For å unngå å påføre yngre og fremtidige generasjoner ytterligere uforholdsmessige byrder med å kutte utslipp til fortrenghet for deres fremtidige rettigheter, bør lovforslaget etter Advokatforeningens syn fastsette en brattere kuttbane enn 55 prosent. Advokatforeningen anbefaler videre å lovfeste delmål om innenlandske utslippskutt. For å unngå at kuttmaal fastsettes uten hensyntagen til at det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1.5 grader er i ferd med å brukes opp, bør lovforslaget kvantifisere «national GHG limitations» (*Verein KlimaSeniorinnen*, avsnitt 573).

Advokatforeningen viser til at Miljødirektoratet har anbefalt at Norge bør redusere utslipp innen 2035 tilsvarende 80 prosent kutt fra 1990, og et mål om nasjonale utslippsreduksjoner på 60 prosent i 2035 sammenholdt med 1990, samt at Norges institusjon for menneskerettigheter deler denne anbefalingen.

Vennlig hilsen



Siri Teigum
leder



Merete Smith
generalsekretær