

HANS CHR. BUGGE OG CHRISTINA VOIGT (RED.)

Klimarett

Internasjonal, europeisk og
norsk klimarett mot 2050

2. utgave



Universitetsforlaget

Hans Chr. Bugge og Christina Voigt (red.)

KLIMARETT

*Internasjonal, europeisk og norsk
klimarett mot 2050*

2. UTGAVE

UNIVERSITETSFORLAGET

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget 2024
1. utgave 2021

ISBN 978-82-15-06833-6

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Magnus Osnes
Sats: ottaBOK
Trykk og innbinding: Livonia Print, Latvia
Boken er satt med: Stempel Garamond 10,5/14
Papir: 90 g Arctic matt 1,0



Forord

I denne boken behandles rettslige temaer knyttet til arbeidet med å møte klimaendringene. Det er første gang en slik samling utgis i Norge.

I løpet av de siste 30 år har klimarett utviklet seg til et betydelig felt på internasjonalt, europeisk og nasjonalt nivå. Det er nær sammenheng mellom de tre nivåene. De internasjonale klimaforhandlingene, med Parisavtalen fra 2015 som det sentrale elementet, definerer målet og trekker opp forpliktelser for statene. Disse setter viktige rammer for arbeidet på regionalt og nasjonalt nivå. EU har på sin side etter hvert utviklet en ambisiøs og omfattende klimapolitikk med et tilhørende regelverk, som i økende grad også har satt og vil sette sitt preg på norsk klimapolitikk og klimarett.

Sammenhengen mellom det internasjonale og det nasjonale regelverket, og også forbindelsene mellom de forskjellige nasjonale temaene, gjør det både fristende og meningsfullt å samle dem mellom to permer.

Det kan likevel naturligvis diskuteres hva som bør være med i en bok om «Klimarett». Siden årsaken til de antatte klimaendringene dypest sett er å finne i handlinger knyttet til våre verdier, vår livsstil og vårt forbruk, kan det hevdes at deler av de fleste rettsområder er relevante. Men avgrensninger må foretas i en bok. Jeg har valgt å ta med de rettsområdene og den lovgivningen som jeg mener mest direkte har betydning for å redusere utslipp av klimagasser og avbøte virkninger av klimaendringer. Spennvidden er likevel stor.

Siden klimaendringene kan true menneskerettigheter, er også menneskerettighetene – herunder urfolks rettigheter – et tema i klimaretten. Klimaendringene representerer på flere måter en betydelig risiko også for økonomisk virksomhet. På internasjonalt plan utvikles stadig bedre standarder for håndtering av klimarisiko, og markedet for klimavennlig finansiering er voksende. Også dette feltet hører derfor med.

Boken dekker mange av de viktigste temaene i klimarett, men ikke alle, og flere hadde fortjent en fyldigere behandling enn det som har vært mulig her. Noen vil sikkert savne et emne eller mene at omtalen av et tema er for overfladisk. Jordbruk/matproduksjon kan være et eksempel. Hvis det viser seg å

være grunnlag for en ny utgave i fremtiden, vil en av ambisjonene være å rette på klare mangler.

Rekkefølgen av kapitlene er forsøkt lagt opp slik at boken skal kunne leses gjennomgående fra begynnelse til slutt. Sammenhengen i stoffet medfører litt overlapp mellom enkelte kapitler, og noen gjentakelser har ikke vært til å unngå. Jeg har valgt å la dette være som det er. Dermed utgjør hvert kapittel en helhet slik forfatteren har ønsket, og hvert kapittel kan langt på vei også leses uavhengig av andre kapitler.

Et viktig formål med boken er å gi leseren oversikt over temaer og rettskilder. Det er lagt vekt på omfattende henvisninger til primærkilder til hjelp for interesserte som vil studere et emne grundigere. Den internasjonale litteraturen er allerede blitt meget omfattende. Det er rikelige muligheter til fordypning, og feltet tilbyr nok av forskningsoppgaver. For eksempel kan så å si hver eneste EU-rettsakt som er berørt, være tema for minst én doktoravhandling!

Det har videre vært en tanke med boken at den skal kunne leses med utbytte også av ikke-jurister som arbeider med klimaspørsmål i politiske organer, offentlig forvaltning på forskjellige nivåer eller organisasjoner. Derfor er det tatt med noe innføringsstoff om internasjonal miljørett, utviklingen av miljøretten i EU og norsk miljørett.

Klimarett er et dynamisk rettsfelt! Arbeidet med boken begynte i 2019. I årene forut hadde det stadig skjedd noe nytt både internasjonalt og nasjonalt som gjorde det vanskelig å skrive en oppdatert bok. Nå virket det som om mye ville falle på plass, med Parisavtalen og de nye rammene for EUs klimapolitikk mot 2030. Men i løpet av 2019 og 2020 skjedde det stadig noe nytt, med blant annet EUs «Green Deal» og Norges avtale med EU. Så sent som i desember 2020, da bokmanuset var så godt som klart, traff EU nye vedtak av betydning for rettsutviklingen fremover. Arbeidet med boken var så godt som avsluttet i januar 2021 da regjeringen la frem stortingsmeldingen om «Klimaplan for 2021–2030». Stortingsbehandlingen skjedde umiddelbart før boken gikk i trykken, og det var ikke mulig å reflektere denne. Det som står i denne boken, var oppdatert i februar 2021 og på enkelte punkter også noe senere. Det vil nok uansett skje endringer i jussen i årene fremover, og det må leseren være oppmerksom på.

Arbeidet med boken har til fulle vist at klimarett – på alle de tre nivåene – er på vei til å bli et omfattende og komplekst fagfelt. Noen av temaene beherskes fullt ut bare av noen få eksperter som arbeider med disse spørsmålene til daglig i internasjonale organisasjoner og i de nasjonale myndighetene.

Jeg vil takke medforfatterne for at de sa ja til å delta i dette prosjektet, for deres store innsats og samarbeidet. De er alle autoriteter på sine fagområder, og de har det travelt! Jeg vil også takke varmt alle ekspertene på forskjellige

felt i Miljødirektoratet, Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet som har vært villige til å lese, korrigere og supplere kapittelutkast. En særlig takk går til Tonje Eilertsen i Miljødirektoratet som i tillegg til egen innsats med kapittelet om kvotehandel har formidlet kontakt til en rekke andre i direktoratet som har sørget for en helt nødvendig rådgivning, kontroll av teksten og kvalitetssikring. Sluttresultatet står naturligvis jeg og de respektive kapitelforfatterne selv ansvarlige for.

Med tanke på en mulig senere utgave av boken er mine medforfattere og jeg takknemlige for påpekninger av feil, regler som er endret, ny rettspraksis og annet som bør ajourføres, og for andre synspunkter på boken og forslag til forbedringer.

Til slutt en takk for godt samarbeid til Universitetsforlaget ved Sturla Torkildsen, Linn-Aurora Wengen, Gunhild Eide og de andre som har arbeidet med boken der.

Oslo, 1. april 2021

Hans Chr. Bugge

Forord til 2. utgave

Siden den første utgaven av boken *Klimarett* kom i 2021, har det skjedd mye på klimarettens område, både internasjonalt, i EU og nasjonalt. Parisavtalen har nådd en milepæl med den første globale gjennomgangen i 2023, og Den europeiske menneskerettsdomstol har funnet mangelfull klimapolitikk i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon. EU har tatt viktige skritt i gjennomføringen av sitt omfattende program «The Green Deal» for å redusere utslipp av klimagasser med minst 55 prosent innen 2030 fra nivået i 1990. Også i Norge har vi skjerpet klimamålet, og vi har hatt flere omfattende utredninger og stortingsdokumenter om klimapolitikken.

Blikket rettes nå både internasjonalt og nasjonalt mot målet om klimanøytralitet eller netto null-utslipp i 2050. Også for boken er derfor tidsperspektivet forlenget, fra 2030 i første utgave til 2050 i denne.

Denne nye utgaven er en oppdatering av den rettslige utviklingen siden 2021. Den er også utvidet med flere temaer som ikke var dekket i første utgave: Foruten en samlet redegjørelse for mål og virkemidler i klimapolitikken er det nye kapitler om havet og klima, klima i det internasjonale handelsregelverket, konsekvensutredninger om klima, katastroferett og utbygging av solenergi. Likevel er det fortsatt temaer som det ikke har vært mulig å dekke.

Vi takker Rebekka Orskaug for god hjelp med fotnotene og Linn-Aurora Wengen, Marion Olafsen, Gunhild Eide og de andre medvirkende i Universitetsforlaget for godt samarbeid.

Oslo, 1. juni 2024

Hans Chr. Bugge og Christina Voigt

Innholdsoversikt

Forord	5
Forord til 2. utgave	8
DEL I BAKGRUNN	33
Kapittel 1 Hva er klimarett? Introduksjon til et nytt rettsfelt	35
Kapittel 2 Mål og virkemidler i klimapolitikken	57
DEL II INTERNASJONAL KLIMARETT	95
Kapittel 3 Bakgrunnsretten: hovedtrekk i internasjonal miljørett	97
Kapittel 4 Grunnlaget for internasjonalt klimaarbeid. IPCC	122
Kapittel 5 FNs rammekonvensjon om klimaendringer og Kyotoprotokollen	139
Kapittel 6 Parisavtalen	164
Kapittel 7 Montrealprotokollens bidrag til å redusere klimagassutslipp	195
Kapittel 8 Skog i det internasjonale klimaarbeidet, REDD+ og Norges skogsatsing	203
Kapittel 9 Klima og havretten	219
Kapittel 10 Luftfart og skipsfart i det internasjonale klimaarbeidet	242
Kapittel 11 Menneskerettigheter og klima	256
Kapittel 12 Indigenous Peoples Law and Climate Change	276
Kapittel 13 Klimarisiko: begrepet og systemer for rapportering	309
Kapittel 14 Grønne obligasjoner	337
Kapittel 15 Internasjonale handelsavtalers betydning for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn	348

DEL III EUROPEISK KLIMA- OG ENERGIRETT	365
Kapittel 16 EUs klimarett og Norges klimaavtale med EU – en innføring	367
Kapittel 17 EU-energirettens rolle i klimaomstillingen	406
DEL IV NORSK KLIMARETT	437
Kapittel 18 Klimaloven (lov om klimamål)	439
Kapittel 19 Norsk miljølovgivning og dens anvendelse på klima	457
Kapittel 20 Klimavotesystemet	488
Kapittel 21 Reguleringen av handel med utslippskvoter som finansielle instrumenter	531
Kapittel 22 Plan- og bygningsloven. Vår viktigste «klimalov»?	551
Kapittel 23 Konsekvensutgreiing i klimasaker	575
Kapittel 24 Klimatilpasning: begrepet, oppgaven og rettslig regulering .	596
Kapittel 25 Katastroferett	625
Kapittel 26 Regulering av karbonfangst, transport og lagring i norsk rett	648
Kapittel 27 Elsertifikatorordningen	683
Kapittel 28 Nye regler om vindkraft på land – hvor går veien videre?	708
Kapittel 29 Havenergiloven	739
Kapittel 30 Regulering av solkraftproduksjon	760
Kapittel 31 Veitransport	786
Kapittel 32 Klimainformasjon og -rapportering om virksomheter og produkter med videre	801
Forfatterromtaler	824
Forkortelser	828
Stikkordregister	839

Del I

Bakgrunn

Kapittel 1

Hva er klimarett? Introduksjon til et nytt rettsfelt

Hans Chr. Bugge

Utfordringen

Parisavtalen av 2015 fastslår at vi må holde temperaturøkningen på jorden godt under 2 grader celsius sammenlignet med temperaturen i førindustriell tid, og tilstrebe maksimalt 1,5 grad, for å unngå dramatiske konsekvenser av klimændringer for verdens natur og befolkning. Målet betyr at verdens utslipp av klimagasser¹ må reduseres betydelig allerede innen 2030, og være redusert til netto null, og til og med negative utslipp, innen 2050. Netto null-utslipp betyr at det må være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser, kalt «klimanøytralitet». Samtidig må vi møte og avbøte de skadevirkningene av klimændringer vi ser allerede, og som sannsynligvis vil forsterkes utover i århundret.

2023 ble det varmeste året globalt som er registrert.² Gjennomsnittstemperaturen var 1,45 grader celsius over det førindustrielle nivået. Månedene juli og august var de varmeste måneder noen gang målt. Desember 2023 var den varmeste desember siden målingene startet, 1,78 grader celsius over gjennomsnittet for måneden i perioden 1850–1900. Mellom april og desember 2023 og i januar 2024 nådde også den gjennomsnittlige temperaturen i havoverflaten nye rekorder. De seneste ni årene, 2015–2023, er de ni varmeste årene som er registrert.³ Dette er utfordringen verden står overfor i 2024, som den internasjonale og nasjonale klimapolitikken og klimaretten skal møte, og dette er utgangspunktet for denne boken.

Ved utgangen av 2023 er målet for norsk klimapolitikk, fastsatt i klimaloven,⁴ at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klimagassutslippene i

1 I denne boken vil vi konsekvent bruke begrepet klimagasser om stoffer som bidrar til global oppvarming. Dette gjelder også der det hyppig brukte engelske uttrykket «greenhouse gases» skal oversettes til norsk.

2 <https://wmo.int/media/news/WMO-confirms-that-2023-smashes-global-temperature-record>.

3 World Meteorological Organization, Provisional State of the Global Climate 2023.

4 Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

2050 skal reduseres med i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Utslipp av klimagasser i 2030 skal være redusert med minst 55 prosent regnet fra 1990. Dette er også Norges «nasjonalt bestemte bidrag» under Parisavtalen.

I 2021 vedtok EU på sin side et nytt mål om å redusere utslipp av klimagasser med minst 55 prosent innen 2030 sammenlignet med utslippet i 1990, og i 2050 skal EU være klimanøytralt, som betyr null i netto utslipp. Norge har inngått en avtale med EU om klimasamarbeid som vil kunne medføre en tilsvarende forpliktelse for oss også overfor EU. Fra og med 2021 er alle norske utslipp omfattet av avtalen med EU.

Målene vil være en meget stor utfordring for hele det norske samfunnet. Flere omfattende utredninger fra de siste årene har beskrevet både oppgavene, problemene og mulighetene.⁵ Rettsregler vil være et sentralt virkemiddel, og klimarett vil bli stadig viktigere. Rettsregler trengs både for å begrense utslipp og for å stimulere en utvikling mot mer klimavennlige teknologiske løsninger og handlemåter – kjent som «det grønne skiftet».

Denne boken skal gi et bilde av utviklingstrekk og status for internasjonal, europeisk og norsk klimarett i møte med klimautfordringen. Den vil dermed også gi grunnlag for å vurdere hvordan retten virker, og om det trengs sterkere rettslige virkemidler. I årene som kommer, må norsk klimapolitikk være vesentlig mer effektiv enn i de tiårene som er gått siden FN's rammekonvensjon for klimaendringer⁶ ble vedtatt i 1992. Dette vil kunne kreve stadige endringer også i jussen. Klimarett vil nødvendigvis være et dynamisk rettsfelt.

1.1 Bakgrunnen: klimaendringene⁷

Klimaendringene – de som nå faktisk skjer, og de som ansees som sannsynlige i fremtiden – reiser en rekke rettsspørsmål. Noen temaer er grunnleggende og har klare etiske perspektiver: rettferdighet mellom rike og fattige land, mellom vi som lever i dag, og våre etterkommere, og mellom befolkningsgrupper internt i statene; staters rett til å disponere over egne naturressurser, beskyttelse av menneskerettigheter og rettslig håndtering av risiko og usikkerhet. Andre temaer er direkte knyttet til det omfattende og til dels detaljerte internasjonale

5 Se nærmere kapittel 2.

6 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (vedtatt 9. mai 1992), 1771 UNTS 107 (heretter «klimakonvensjonen»).

7 Det er utallige kilder som beskriver årsaker og antatte virkninger av temperaturstigningen på jorden, først og fremst rapportene fra FN's klimapanel IPCC (se nedenfor og kapittel 4). En fylldig og samtidig lett tilgjengelig fremstilling er *Bjørn H. Samset, 2070. Alt du lurer på om klimakrisen, og hvordan vi kan komme oss forbi den, Cappelen Damm, 2022*. Se også bl.a. Klimastatus-rapportene fra Norsk klimastiftelse, en rekke rapporter fra CICERO mv.

og nasjonale regelverket som vokser frem med formål om å redusere utslipp av klimagasser og avbøte skadevirkningene av dem.

Den foreløpig siste synteserapporten fra FNs klimapanel IPCC ble lagt frem i mars 2023.⁸ Det er ikke lenger tvil om at temperaturen på vår klode vil stige merkbart i løpet av dette århundret. Og det er nær enighet om at oppvarmingen i avgjørende grad er menneskeskapt ved utslipp av gasser som har «drivhuseffekt», og gjennom avskoging og andre endringer i arealbruken som har samme virkning. Utviklingen er kommet så langt at merkbare klimaendringer allerede har inntruffet. Slike vil fortsette og forsterkes selv om vi lykkes i å redusere netto utslipp av klimagasser ned mot null, og til og med oppnå «negative utslipp» – at klimagasser fjernes fra atmosfæren – innen midten av dette århundret. Derfor står vi også overfor utfordringen med å tilpasse oss til de endringene som allerede har skjedd, eller som uansett og med stor grad av sikkerhet vil komme.

Det er en økende forståelse for at det gjelder grenser for hva planeten kan tåle av endringer i de grunnleggende biologiske forholdene. En viktig beskrivelse av disse grensene finnes i definerte «*planetary boundaries*» – absolutte grenser som ikke kan overskrides dersom livet på jorden som vi kjenner det, skal kunne bestå inn i fremtiden.⁹ I varierende grad er disse grensene i ferd med å overskrides, noen er det allerede. Vi lever altså i en tid der menneskelig virksomhet påvirker grunnleggende naturprosesser på planeten. Dermed er en ny geologisk epoke i dens lange historie innledet, en epoke som er døpt *antropocen* – menneskets tidsalder.¹⁰ Anerkjennelsen av de globale – «planetære» – grensene og starten på en ny geologisk tidsalder er uttrykk for omfanget av og alvoret i vår tids miljøutfordringer, og klimaproblemet er det mest grunnleggende.

Det er ikke sikkert når det første gang ble hevdet at visse gasser i atmosfæren har en «drivhuseffekt». Allerede i 1827 skal den franske matematikeren og fysikeren Jean-Baptiste Fourier (1768–1830) ha lansert denne teorien. På slutten av 1800-tallet hevdet den svenske nobelprisvinner i kjemi Svante Arrhenius (1859–1927) at den økende mengde karbondioksid (CO₂) i atmosfæren som skyldtes utslipp fra industriproduksjon siden den industrielle revolusjon,

8 IPCC AR6 Synthesis Report, Climate Change 2023.

9 Tanken om, og begrepet, «planetary boundaries» er utviklet av Stockholm Resilience Centre, se <https://www.stockholmresilience.org/planetary.boundaries>.

10 Det er forskjellige kilder til dette begrepet. Det ble for alvor kjent og popularisert av den hollandske forskeren i atmosfærisk kjemi og nobelprisvinner *Paul J. Crutzen* (1933–2021), og først fremsatt av ham og *Eugene F. Stoermer* i *IGP Newsletter* 41 i 2000. Deres poeng var at virkningene av menneskelig virksomhet på jordens atmosfære, og dermed også dens geologi og biologi, i de seneste århundrer er så betydelig at de innleder en ny geologisk epoke. Det er mange meninger om når det er riktig å si at denne epoken begynte. Det arbeides internasjonalt for at den skal anerkjennes formelt som del av den geologiske tid. Se bl.a. <https://en.wikipedia.org/wiki/Anthropocene>. En tverrfaglig behandling av begrepet finnes i *Marius Timmann Mjaaland, Thomas Hylland Eriksen og Dag O. Hessen* (red.), *Antropocen. Menneskets tidsalder*, Res Publica, Oslo, 2024.

endret den kjemiske sammensetningen av atmosfæren ved å øke andelen av drivhusgasser og ville forårsake en temperaturøkning på jorden.¹¹

Visse gasser i atmosfæren, som CO₂ og metan, har altså den egenskapen at de *absorberer* en stor del av de langbølgede, infrarøde strålene fra solen. De slipper gjennom visse typer høyenergi-stråler fra solen, samtidig som de hindrer varme fra lengre bølgeløser (longer-wave heat radiation) å gå ut i verdensrommet igjen.¹² Det er denne virkningen som gjør at det i det hele tatt er liv på jorden, ved å sikre en gjennomsnittstemperatur på ca. pluss 15 grader celsius. Uten disse gassene ville gjennomsnittstemperaturen vært minus 18 grader celsius. En hårfin balanse i jordens naturlige system har gjort at konsentrasjonen av disse gassene, og gjennomsnittstemperaturen, har holdt seg tilnærmet stabil gjennom millioner av år. Det er denne balansen som nå er truet.

CO₂-utslipp fra forbrenning av kull, olje og gass er den viktigste årsaken til klimaeffekten. Men også andre gasser spiller en rolle. Drivhuseffekten av de forskjellige klimagassene¹³ varierer til dels mye. Noen har sterkere virkning enn andre; på den annen side kan de ha kortere levetid i atmosfæren. Dette gjelder for eksempel metan og hydrofluorkarboner.¹⁴ GWP-verdi (Global Warming Potential) er et mål på de ulike klimagassenes effekt på global oppvarming. GWP-verdien for en gass defineres som den akkumulerte påvirkningen på drivhuseffekten fra ett tonn utslipp av gassen, sammenlignet med ett tonn utslipp av CO₂ over et spesifisert tidsrom.¹⁵ For å oppnå en felles målestokk omregnes effekten av et utslipp av en gass til hva det svarer til utslipp av CO₂, kalt CO₂-ekvivalenter, CO_{2e}. CO₂ er altså så å si målenheten for klimagasser, og klimaarbeidet internasjonalt og nasjonalt er basert på dette.

Konsentrasjonen av CO_{2e} i atmosfæren måles i deler per million (engelsk: parts per million – ppm). I «førindustriell» tid var nivået 277 ppm, og dette ansees som det naturlige nivået. Siden har det økt. I 1960 var nivået 315 ppm, i januar 2021 var konsentrasjonen 416 ppm og i mars 2024 nær 425 ppm.¹⁶ Konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren har altså økt med mer enn 50 prosent siden førindustriell tid, er nå den høyeste på flere millioner år og endres i en fart man aldri tidligere har sett. Samtidig har konsentrasjonen av metan (CH₄),

11 Ole Mathmoen, *Klima. Hva skjer?*, Font forlag, 2007, s. 41.

12 Den samme effekten får vi i drivhus: De mottar varme fra solen, men glasset hindrer infrarøde stråler i å gå ut igjen, derav det engelske uttrykket «greenhouse gases».

13 De viktigste klimagassene foruten CO₂ er metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFCs), perfluorkarboner (PFCs), nitrogentrifluorid (NF₃), og svovelheksafluorid (SF₆). Kilde: Carbon Offset Guide.

14 Se nærmere omtale av de sistnevnte i kapittel 7.

15 Mange ulike vekt faktorer har blitt diskutert i faglitteraturen. De to mest kjente er Global Warming Potential (GWP) og Global Temperature change Potential (GTP). GWP100 (oppvarmingspotensial med 100-årshorison) brukes i de offisielle utslippsregnskapene. Se NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050, s. 33 Boks 3.1.

16 Ifølge nettstedet Daily CO₂ 29. mars 2024.

som er en langt sterkere klimagass enn CO₂, men med kortere levetid, økt fra 700 ppb (parts per billion) rundt 1750 til 1912 ppb i dag. Den største årsaken til metanøkningen er utslipp fra våtmarker som blir større etter hvert som verden blir varmere, ifølge en forskningsrapport fra NILU.¹⁷ Økningen er ansvarlig for omtrent 30 prosent av den globale temperaturstigningen siden den industrielle revolusjonen. Fra 2014 har konsentrasjonen av metan økt raskt med 7–10 ppb årlig.¹⁸

I det samme tidsrommet har gjennomsnittstemperaturen på jorden steget med nær 1,5 grader celsius. Flere klimagasser vil bestå i atmosfæren i minst 1000 år. Derfor vil virkningene utover i dette århundret i stor grad skyldes utslipp som allerede har skjedd.

Klimaendringene vil få mange typer av samfunnsmessige konsekvenser. Det vil kunne føre til vannmangel og redusert matproduksjon noen steder, men kanskje skape nye produksjonsmuligheter andre steder. Det vil kunne medføre nye helseproblemer. Det vil påvirke dyre- og plantelivet, noe som igjen har betydning for næringsliv og befolkningens levevei. Tørkeperioder, havnivåstigning og forskjellige former for ekstremvær vil tvinge mennesker på flukt. I Norge vil én antatt virkning være økt og ofte mer intens nedbør med blant annet økt fare for flom og ras.¹⁹

Det internasjonale samfunnet har i Parisavtalen, som nevnt, satt seg som mål å begrense oppvarmingen av jorden til «godt under» +2 grader celsius i forhold til gjennomsnittstemperaturen før industrialiseringens tid, og å tilstrebe en oppvarming på maksimalt 1,5 grad.²⁰ Basert på beregninger, som er usikre, ansees en økning på 2 grader å være grensen for å unngå å komme over et «vippepunkt», der videre prosesser blir selvforsterkende, og målet om «godt under» ble valgt som en «sikkerhetsbuffer».²¹ Eksempler på vippepunkter er at nedbøren blir vesentlig mindre i områder som har vannmangel fra før, omfattende smelting av isbreene i Himalaya – som i dag sikrer stabil vanntilførsel til flere milliarder mennesker i Asia – og smelting av permafrost i nordlige områder, som vil kunne utløse store mengder av den sterke klimagassen metan.

De to oppgavene å *fjerne årsakene* til problemet («mitigation») og *håndtere konsekvensene av de endringene vi antar vil komme* («adaptation») har stått på dagsordenen siden det internasjonale arbeidet med klimaproblemene startet

17 Øyvind Aukrust, «Derfor er det så mye metan i atmosfæren nå». Forskning.no, 17. februar 2024. <https://www.forskning.no/fysikk-klima/derfor-er-det-sa-mye-metan-i-atmosfaeren-na/2322694>.

18 Nytt fra Miljødirektoratet 18. desember 2023.

19 NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane.

20 Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (vedtatt 12. desember 2015), UN Doc FCCC/CP/2015/L.9 (heretter «Parisavtalen») artikkel 2 (1).

21 Se IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C, 2018, s. 262–265. En av mange kilder til dette er ellers Dag O. Hessen, Verden på vippepunktet, Res Publica, Oslo, 2020.

for alvor på slutten av 1980-tallet. De er uttrykt eksplisitt i det internasjonale regelverket: klimakonvensjonen fra 1992, Kyotoprotokollen fra 1997 og Parisavtalen fra 2015. Parisavtalen er nå den viktigste rammen for det internasjonale klimaarbeidet. Det er gjort beregninger som viser at det vil lønne seg å satse på å begrense klimaendringene fremfor å måtte bøte på konsekvensene av dem i etterkant.²² I avtalens temperaturmål ligger det en anerkjennelse av at å redusere økningen til 1,5 grader vil redusere risikoene og effektene forbundet med klimaendringer betydelig. Det er nå likevel klart at også en tilpasning blir helt nødvendig, særlig i de mest sårbare land og områder, og at dette haster.

Parallelt med det internasjonale klimaarbeidet pågår det et viktig internasjonalt arbeid for å *verne jordens natur, arter og økosystemer*. I 2012 ble Det internasjonale naturpanelet²³ (IPBES) etablert for å styrke det internasjonale arbeidet med å kartlegge utviklingen og forbedre samordningen mellom vitenskap og politikk på dette feltet. Dette er et «FNs klimapanel for naturen». Det utarbeider kunnskapssammenstillinger og synteser om utviklingen av verdens naturmangfold. Den første rapporten kom i 2019.²⁴

Arbeidet mot klimaendringer og vern av biodiversitet må sees i sammenheng. Klimaendringene er en stor trussel mot globale økosystemer. Samtidig kan oppgaver på klimafeltet også skade naturmangfoldet. Samfunnsendringen som betegnes «det grønne skiftet», har trekk som går utover andre verdier. Omfattende utbygging av fornybar energi bidrar til å redusere utslipp av klimagasser²⁵ hvis det erstatter energiproduksjon basert på fossile energikilder, men medfører samtidig ofte betydelige naturinngrep til skade både for lokale natur- og kulturverdier og naturens evne til å tåle og møte klimaendringer. Her representerer klimapolitikken et dilemma: Klimapolitikken skal blant annet forhindre tap av biologisk mangfold i stor skala, men medfører altså samtidig ofte selv skader på naturen, slik vi også ser eksempler på i Norge. Det sammensatte forholdet mellom klimaarbeid og vern av natur er blitt et grunnleggende tema i det internasjonale miljø- og klimaarbeidet i de senere år.²⁶ Fra «klimakrisen» er nå «klima- og naturkrisen» blitt et vanlig uttrykk. Disse to store globale problemfeltene og de oppgavene de reiser, må behandles samlet.

Klimautfordringen vil sette dagsorden for utvikling, endring og nytenkning på mange politikkområder i de kommende tiårene. Dermed vil den nødven-

22 Dette er blant annet hovedkonklusjonen i Stern-rapporten, den britiske klimarapporten som kom høsten 2006: *Nicholas Stern, The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge University Press, 2006.

23 Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

24 The IPBES Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019.

25 Hvorvidt dette faktisk er tilfellet med produksjon av biodrivstoff fra palmeolje og annet biologisk materiale, er imidlertid omstridt.

26 Se bl.a. IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change, Workshop report, 2021.

digvis bety mye også for rettsutviklingen. Typene av rettslige problemer og utfordringer er nok kjente. Men nå melder de seg i et bredere og mer alvorlig perspektiv. Ett stikkord er *klimarisiko*: betegnelsen på både risikoen for fysiske klimaendringer og virkningene av disse, og den risikoen dette i neste omgang innebærer for økonomisk virksomhet, selskaper og investorer.

Klimarett har vokst frem som en ny rettsdisiplin både i forskning og juridisk praksis. Juridiske fakulteter over hele verden driver forskning og undervisning i internasjonal og nasjonal klimarett. Næringslivet og investorer må i økende grad dokumentere hvordan hensynet til natur og klima er ivaretatt, og søke mot prosjekter som kan bidra til å løse utfordringene. Tvister om klimapolitikk og vedtak knyttet til klimaregulering – eller mangel på dette – kommer opp for nasjonale og internasjonale domstoler, og advokater tar det opp som nytt forretningsområde. Det er allerede mange år siden det første internasjonale tidsskriftet spesialisert i klimarett så dagens lys,²⁷ og litteraturen er etter hvert blitt meget omfattende.²⁸

Klimaproblemet er naturligvis et miljøproblem, og som sådan av et unikt omfang: Det er selve livet på jorden i alle dets former som kan påvirkes. Klimarett er derfor i sin kjerne også miljørett, men sider av klimapolitikken og klimaretten vil altså utfordre og kunne komme i konflikt med «tradisjonell» miljørett. De rettslige rammene for hvordan ulike hensyn her skal avveies, og metodene for dette, er også en del av klimaretten.

1.2 Grunnleggende trekk ved klimaproblemet og klimarettens rolle

Kan jussen redde verden? Her skal vi kort peke på noen av de viktigste egenskapene ved klimaproblemet som preger det som politisk oppgave, valg av virkemidler for å løse det og de rettslige utfordringene. Klimarett er i løpet av

27 CCLR – The Carbon and Climate Law Review, utgitt av Lexion, Berlin, fra 2007.

28 For tidlige eksempler i norsk juridisk teori se *Inge Grotli*, Felles gjennomføring og den grønne utviklingsmekanismen. Prosjektbasert samarbeid mellom stater for å hindre klimaendring, Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 2000 (masteroppgave) og *Johan Greger Aulstad*, Avtaler om utslipp av klimagasser, Juristforbundets forlag, 2001 (masteroppgave). Generelt om klimarett som ny disiplin se bl.a. *Hans Chr. Bugge*, Klimaeffektens rettslige aspekter – regulering, beskatning, erstatning, i: *Mads Bryde Andersen og Jonas Christoffersen* (red.), Forhandlingene ved Det 38. nordiske Juristmøde i København, 2008, Bind 2 s. 541–559. Det første doktorgradsarbeidet med klimatemata i Norge var *Christina Voigt*, Sustainable Development as a Principle of International Law, utgitt som bok, Leiden, Boston, 2009. Nyere bøker med bred oversikt over feltet er *Daniel Farber og Cinnamon Carlarne*, Climate Change Law, West Academic, 2023; *Geert Van Calster og Leonie Reins*, The Paris Agreement on Climate Change, Edward Elgar, 2021; *Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer, Andrew Higham* (red.) The Paris Agreement on Climate Change, Oxford University Press, 2017; *Daniel Bodansky, Jutta Brunnée og Lavanya Rajamani*, International Climate Change Law, Oxford University Press, 2017, og *Daniel A. Farber og Marjan Peeters*, Climate Change Law, Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Edward Elgar 2016.

de siste par tiårene blitt et stort felt for juridisk forskning og praksis, med et stort tilfang av litteratur, rapporter fra mange konferanser om klimapolitikk og klimarett med videre.

1.2.1 Klimaproblemet er karakterisert som «den største og mest omfattende markedssvikten noen gang»²⁹

«Markedssvikt» er økonomiens uttrykk for forhold som gjør at «markedet» – det frie tilbud og etterspørsel av goder – ikke fører til effektivitet i økonomisk forstand, det vil si den best mulige bruken av (knappe) ressurser. Én viktig årsak til markedssvikt er at visse samfunnsmessige skadevirkninger og kostnader er «eksterne». De belastes ikke den virksomheten som forårsaker skadene. De valgene aktørene foretar seg ut fra egeninteresse, fører dermed til resultater som ikke er samfunnsøkonomisk optimale, og særlig ikke når vi ser inn i fremtiden.

I et rettslig perspektiv er grunnproblemet at atmosfæren og dens sammensetning, og dermed klimaet, er et kollektivt gode som – i utgangspunktet – ikke har et rettslig vern. Frem til nylig har vern av atmosfæren ikke vært et formål i folkeretten, og retten har ikke hatt prinsipper og regler som har kunnet bidra til et slikt vern. Luften ansees å være «for alle», og statene har fritt kunnet kvitte seg med avfallsgasser ved å sende dem til værs. Ved å bli benyttet som en fri og global fellesressurs har atmosfæren blitt overbelastet. Klimaproblemet er derfor også det ultimate eksempelet på det som betegnes «allmenningenes tragedie».³⁰

Klimarettens formål er dypest sett å korrigere denne markedssvikten ved å bidra til at klimakonsekvenser «internaliseres» på en tilstrekkelig måte i politiske og økonomiske vedtak og tiltak, og ved å stimulere til tiltak som virker i riktig retning.

1.2.2 Klimaproblemet går til kjernen av vår livsstil

Klimaproblemet er ekstremt komplekst på flere måter. For det første i årsaker: Siden CO₂-utslipp fra forbrenning av fossilt brensel er en hovedkilde, bidrar vi alle til klimaproblemet ved mye av det vi gjør og forbruker i vårt daglige liv. Viktige årsaker er også knyttet til befolkningsveksten og de sidene av samfunnsutviklingen som medfører avskoging, urbanisering og andre endringer av arealbruken og landskapet. Klimapolitikk og klimarett må altså også rette seg mot disse forholdene.

Den økonomiske og tekniske utviklingen og dermed samfunnsutviklingen i de siste 200 årene er et resultat særlig av bruk av kull, olje og naturgass som

29 «... the greatest and widest ranging market failure ever seen», Stern-rapporten, Executive summary. Påstanden er imidlertid ikke ukontroversiell, se bl.a. omtalen av Stern Review i Wikipedia.

30 Begrepet allmenningenes tragedie ble lansert i 1968 av den amerikanske biologen *Garrett Hardin* i *The Tragedy of the Commons*, 62 *Science* (1968) s. 1243–1248.

energikilde og råstoff for essensielle produkter. Det er så å si grunnlaget for vår sivilisasjon. Klimapolitikk og dermed klimarett må gripe inn i livsstil og forbruksmønster på en bredere og mer grunnleggende måte enn annen miljørett.

Som styringsoppgave er derfor klimapolitikk og klimarett i ekstrem grad *sektorovergripende*. Skal resultater oppnås, må det være egnet lovgivning og andre virkemidler på mange samfunnsområder, og det må treffes vedtak og tiltak som er samordnet mot målet. Dette er en utfordring overfor både lovgivningen og den sektorbaserte forvaltningen som skal anvende den, og som klimaretten må møte. Arbeidet med å begrense klimaendringene er særlig nær knyttet sammen med – og til dels direkte avhengig av – energipolitikken, arealforvaltningen i vid forstand, transportpolitikken og til syvende og sist samfunnets økonomiske utvikling. Derfor kan heller ikke klimarett være et klart avgrenset rettsfelt som er uavhengig av rettsutviklingen på andre viktige samfunnsområder.

Vi kommer ikke utenom en omlegging av vår teknologi, livsstil og økonomiske utvikling. Utvikling mot en sirkulær økonomi er et viktig ledd i dette. Vi må særlig finne nye løsninger for å dekke vårt energibehov. Utslipp fra energiproduksjon og energiforbruk må reduseres selv om den økonomiske veksten fortsetter. Foreløpig må dette skje ved mange former for virkemidler og rettsregler.

Klimaretten må være sektorovergripende og egnet til å stimulere til nye løsninger og møte nye typer av konflikter.

1.2.3 Klimaproblemet er globalt ...

Med klimaendringene står menneskeheten, kanskje for første gang, overfor *et virkelig globalt problem*. Det berører hele vår planet og alt liv på denne planeten. Det er vanskelig å tenke seg noe som er mer felles for menneskeheten enn atmosfæren – den tynne hinnen som omgir vår klode, og som er selve betingelsen for livet på den. Klimakonvensjonens fortale begynner med å slå fast at «change in the Earth's climate and its adverse effects are a common concern of humankind». ³¹

I den grad det er menneskeskapt, bidrar så å si alle til problemet, og alle vil bli berørt av det. Vi er alle i samme båt. Det er dermed et i dobbelt forstand grenseoverskridende rettsområde. Det illustrerer og bidrar selv til å forsterke den globaliseringen som nå preger rettsutviklingen i verden. Så godt som alle verdens stater har sluttet seg til klimakonvensjonen fra 1992 og Parisavtalen fra 2015.

31 Man kunne kanskje ha ventet at atmosfæren og klimaet fikk status som menneskehetens fellesarv – «common heritage of mankind». Men dette uttrykket er gjennom FNs havrettstraktat formelt blitt synonymt med ressurser som skal forvaltes av det internasjonale samfunn i fellesskap. En slik tanke synes urealistisk for hele atmosfæren; den er følgelig fortsatt å anse for underlagt statenes suverenitet. Se nærmere kapittel 3.

I den forpliktende internasjonale klimaretten ligger nøkkelen til en fortsatt bred oppslutning om og effektivitet i arbeidet for å hindre klimaendringer.

1.2.4 ... men det preges av global urettferdighet i forholdet mellom årsaker og virkninger

Selv om alle mennesker på jorden både bidrar til og vil rammes av problemet, bidrar ikke alle like mye, og alle rammes ikke like sterkt. Det store bildet slik det fremtrer i dag, er at vi i de rike landene både har bidratt og stadig bidrar mest til problemet, men trolig vil merke virkningene minst. På den annen side vil mange utviklingsland, som har bidratt og bidrar minst til problemet, rammes sterkest både ut fra naturforhold og fordi de har minst ressurser til å stå imot skadevirkningene.

Det er en enorm forskjell mellom rike og fattige land i mengden av utslipp av drivhusgasser pr. innbygger – «*the carbon footprint*» – det «klimafotavtrykket» hver og en av oss setter på klodens klimautvikling. Klimautslipp er i stor grad en følge av energiforbruk, som igjen har nær sammenheng med velstandsnivå. Det store og enkle bildet er derfor at klimafotavtrykket – og dermed bidraget til klimaproblemet – er større jo rikere et land er, og jo rikere en person er.³² Når dette er situasjonen, må de internasjonale forpliktelsene til å handle nødvendigvis bli ulike for de forskjellige land og grupper av land. Dette er en særlig utfordring både politisk og rettslig.

Vi bør i tillegg ta med i regnestykket at mye av utslippsveksten i Kina og noen andre utviklingsland skyldes en økning i produksjonen av varer som vi selv er kjøpere av (og som er så billige at vi kan øke vår levestandard enda mer enn vi ellers ville gjort). Disse «skjulte miljøkostnadene» som skapes ved produksjon i andre land, av varer som vi kjøper og bruker, tas sjelden med i beregningene av miljøkonsekvensene av vår egen virksomhet og livsstil og vårt klimafotavtrykk. Det regnes ikke inn i våre internasjonale forpliktelser og våre nasjonale mål om utslippsreduksjon.

Jordens miljø vil ikke kunne tåle at alle mennesker oppnår den livsstilen og levestandarden vi selv har i dag. Her ligger den grunnleggende etiske utfordringen, og de politiske og rettslige spørsmålene kan ikke sees uavhengig av denne.

Også *virkingen* vil være svært ujevnt fordelt. I det lange løp vil alle merke konsekvenser av klimaendringene. Men i overskuelig fremtid antas det at det særlig vil ramme vår motpol på kloden, fattige mennesker i fattige land. *Fattige land*, fordi mange ligger i geografiske områder som er særlig sårbare og utsatte

32 Jeg sier «det store bildet» fordi det er en del variasjoner som blant annet skyldes ulikheter i sammensetningen av energikilder mellom land, personers individuelle preferanser mv. For eksempel har Norge i dag en klart høyere nasjonalinntekt pr. innbygger enn USA. Når USA likevel fortsatt har høyere utslipp enn oss pr. innbygger, skyldes det først og fremst at vi får så å si all vår elektrisitet fra vannkraft.

for virkninger som mindre nedbør, tørke og direkte vannmangel, heving av havnivået og mer intense tropiske stormer. *Fattige mennesker*, fordi de allerede lever i utsatte og sårbare områder – på savannen i Afrika, på isolerte og lavtliggende øyer og i dårlige hus i fattige strøk i storbyer som ofte er særlig utsatt for skred og flom. De har minst ressurser og mulighet både til å sikre seg på forhånd og til å starte på nytt når katastrofen har rammet. At dette siste også kan gjelde relativt fattige mennesker i vår del av verden, ble tydelig da orkanen Katrina rammet USA og særlig New Orleans i 2005; det var de minst velstående bydelene og befolkningsgruppene der som ble hardest rammet. Klimaproblemet stiller oss altså overfor *en tredobbel urettferdighet*:³³

- forskjellen i «klimafotavtrykk» per innbygger og dermed bidraget til klimaendringer,
- risikoen for klimarelaterte skader og ulykker og
- evnen og ressursene til å møte konsekvensene av klimaendringer.

Som vi skal komme tilbake til i senere kapitler, er en «rettferdig» klimapolitikk, «rettferdig omstilling» og lignende blitt viktige mål for arbeidet med klimaproblemet både internasjonalt og nasjonalt.

Både den internasjonale og nasjonale klimaretten må utvikles slik at den bidrar til større rettferdighet.

1.2.5 Klimaproblemet rammer våre etterkommere

De viktigste klimagassene vil holde seg i atmosfæren i lang tid fremover. Dermed øker konsentrasjonen gradvis selv om utslippene flater ut eller reduseres. Det blir som nevnt nødvendig med «negative utslipp» – å trekke klimagasser ut av atmosfæren ved økt opptak. De virkelig merkbare klimaendringene antas å komme senere i dette århundret. De av oss som lever i velstand i dag, har kunnet nyte fordelene ved høyt forbruk og relativt billig energi. De som rammes, er først og fremst de som er barn og unge i dag, som vokser opp i en usikker fremtid, og deres etterkommere.

Klimaproblemet er derfor et eksempel på urettferdighet mellom generasjoner. Den rettslige utfordringen er tydelig: Hvordan kan hensynet til våre etterkommere og rettferdighet mellom generasjoner – «*intergenerational equity*» – ivaretas i retten?

33 I boken *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, MIT Press, 2007, beskriver forfatterne *J. Timmons Roberts* og *Bradley C. Parks* «the triple inequality»: «responsibility for the problem, vulnerability (to climate change), and mitigation costs».

I flere tiår har dette vært et diskusjonstema både i miljørettsforskning og blant rettsteoretikere mer allment. Målet og prinsippet om *bærekraftig utvikling* har her stått sentralt. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling («Brundtlandkommisjonen») definerte i 1987 bærekraftig utvikling som «en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov».³⁴ Siden da har prinsippet blitt vidt anerkjent og anvendt verden over og tatt inn som mål og prinsipp i både nasjonal og internasjonal lovgivning. Samtidig har diskusjonen gått om hvordan bærekraftig utvikling skal forstås, og hva det nærmere bestemte innebærer. Etter en prosess over flere år vedtok FNs generalforsamling i 2015 17 bærekraftsmål for utviklingen i verdens land mot 2030. «Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem» er ett av disse.

Klimaproblemet er den store utfordringen for en bærekraftig utvikling globalt. Derfor er innholdet og den rettslige betydningen av prinsippet om bærekraftig utvikling et viktig tema i den internasjonale klimaretten.

Klimaretten skal sikre at fremtidige generasjoners interesser tillegges den nødvendige vekt.

1.2.6 Klimaproblemet er preget av usikkerhet

Et viktig trekk ved klimaproblemet sett i et rettslig lys er den vitenskapelige *usikkerheten* og den faglige *uenigheten* som omgir det. Det reiser seg spesielle og vanskelige problemer når politikk og regler må formes under usikkerhet om årsakene til de problemene som skal løses, og de mulige virkningene. Hvilket (antatt) faktum skal legges til grunn? Hvilken vekt skal legges på indikasjoner som ikke er sannsynliggjort? Hvordan skal fordelene ved å forhindre en mulig, men usikker fremtidig skade veies mot de (relativt sikre) kostnadene dette vil medføre i dag?

Da FNs rammekonvensjon om klimaendringer ble vedtatt i 1992, var usikkerheten stor om klimaproblemet årsaker og virkninger. Likevel lyktes det verdenssamfunnet å komme frem til enighet om konvensjonen. Siden har det skjedd omfattende forskning om disse spørsmålene, som oppsummeres og kommer til uttrykk først og fremst i rapportene fra Det internasjonale klimapanel (IPCC). På mange punkter er usikkerheten blitt betydelig redusert, men ikke helt fjernet. Også Parisavtalen ble inngått under usikkerhet i 2015.

Optimistiske miljørettsjurister kan fristes til å hevde at nettopp dette viser at *føre var-prinsippet* har fått sitt definitive gjennombrudd som et folkerettslig

34 Dette er den norske oversettelsen av definisjonen i «Our Common Future», rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling («Brundtlandkommisjonen»), hvor «sustainable development» er definert som «a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (Our Common Future s. 43).

prinsipp (se nærmere omtale i kapittel 3). Prinsippet sier at mangel på full vitenskapelig visshet ikke skal kunne brukes som begrunnelse for å utsette tiltak for å hindre miljøskader.³⁵ Men pessimistene kan på den annen side peke på at føre var-prinsippet likevel har hatt liten reell betydning i klimaarbeidet; de globale utslippene har økt jevnt og trutt siden 1992, stikk i strid med erklærte mål.

Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen var ikke i nærheten av å forplikte verdens stater til det som er nødvendig for å forhindre en mulig alvorlig global oppvarming. Siden 1992 har det vært en stadig jevn vekst både i utslipp og i konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren. Det gjenstår å se om de utslippsreduksjonene statene etter hvert påtar seg under Parisavtalen, vil bli tilstrekkelige til å snu denne utviklingen.

Det må være et mål i klimaretten at føre var-prinsippet får reelt gjennomslag.

1.2.7 Klimaproblemet er et «homogent» miljøproblem, mens kostnadene ved å møte det varierer sterkt

Klimaproblemet kan kalles et «homogent» miljøproblem. Det vil si at et utslipp sprer seg tilnærmet jevnt i atmosfæren.³⁶ Utslipp av en gitt mengde klimagass vil stort sett ha samme virkning på det globale klimaet uansett hvor på kloden det inntreffer, og uansett kilde. Samtidig er det meget store forskjeller i kostnadene ved å redusere og motvirke utslippene mellom ulike utslippskilder og opptaksmuligheter, som også vil reflekteres i kostnadsforskjeller mellom land.

Her kommer *prinsippet om kostnadseffektivitet* inn. Det er mulig å spare store beløp ved å sette innsatsen inn der det koster minst å redusere eller motvirke klimautslipp. Sagt på en annen måte får man dermed «mer klimaeffekt av pengene». Denne situasjonen er den ideelle for bruk av økonomiske virkemidler som er egnet til å sikre kostnadseffektivitet i miljøvernarbeidet. Slike virkemidler kom først inn i det internasjonale klimaregelverket gjennom *de fleksible mekanismene* i Kyotoprotokollen og er nå utbredt både nasjonalt og internasjonalt. Vi kommer tilbake til disse, og egenskaper ved ulike virkemidler, i kapittel 2.

Kostnadseffektivitet er et viktig mål i både internasjonal og nasjonal klimapolitikk, og dette vil reflekteres i klimaretten.

³⁵ Se nærmere omtale av prinsippet i kapittel 3.

³⁶ Vi bruker uttrykket «tilnærmet» fordi senere tids analyser viser visse variasjoner i konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren over forskjellige geografiske områder, se <http://geology.com.nasa/carbon-dioxide-map>.

1.2.8 Et «homogent» miljøproblem reiser særlige rettslige problemstillinger

Siden klimaproblemet er et «homogent» miljøproblem, der ethvert utslipp av klimagasser, uansett sted, påvirker den samlede konsentrasjonen, er det ikke mulig å trekke slutninger om virkningene av et enkelt utslipp. Dette er et velkjent fenomen og ett av flere grunnproblemer i miljøretten.³⁷ I klimaretten blir dette problemet særlig fremtredende. Sammen med det faktum at de alvorlige virkningene først vil vise seg fremover i tid, og geografisk spredt, gjør dette det umulig og meningsløst å avgjøre enkeltsaker med klimabetydning ut fra en årsak-virkning-vurdering og tradisjonell økonomisk nyttekostnadsanalyse. Den viktige konsekvensen er at ethvert utslipp av klimagasser – uten hensyn til omfang og sted – bidrar til problemet og må behandles i samsvar med dette.

Klimaendringene er i ekstrem grad et resultat av summen av utallige handlinger og vedtak – handlinger og vedtak som enkeltvis kan være både ønskelige, nyttige og effektive i økonomisk betydning. Klimaproblemet illustrerer til fulle «det miljørettslige paradokset»: Den kumulative virkningen av et (uendelig) antall isolert sett ønskelige og fornuftige handlinger og vedtak blir hverken et ønsket eller økonomisk effektivt resultat. Her ligger «markedssvikten» som er omtalt ovenfor. I vurderingen av for eksempel et vedtaks gyldighet kan fordeler og ulemper ved dette ikke vurderes isolert, men må sees som enkeltledd i et større bilde.

Dette forholdet gjør det også vanskelig å anvende vanlige ansvarsregler på dette området; det lar seg ikke gjøre å slå fast en bestemt årsak til en bestemt virkning. Men overordnet og i et historisk lys er det likevel mulig å identifisere ansvar: Økningen i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren siden før-industriell tid skyldes i hovedsak utslippet som har skjedd i de industrialiserte landene siden den gang. Men hittil har det vært liten politisk vilje i de samme landene til å trekke rettslige konsekvenser av dette i form av ansvar for skader som oppstår andre steder på kloden.

Klimaretten krever derfor nytenkning og nyskaping som kan gå på tvers av tradisjonelle rettslige konstruksjoner og forestillinger.

1.2.9 Klimaendringene kan ikke unngås, og vi må møte konsekvensene. Den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har som nevnt allerede ført til en gjennomsnittlig temperaturøkning i 2023 på nær 1,5 grader over nivået

37 Se Hans Chr. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, 6. utgave, Universitetsforlaget, Oslo, 2022, kapittel 2.

i førindustriell tid.³⁸ Det er ikke tvil om at temperaturen vil fortsette å øke, selv om vi lykkes i å stabilisere både utslippene og konsentrasjonen. Oppgaven er derfor ikke bare å begrense utslippet av klimagasser, men også å håndtere og om nødvendig tilpasse seg de klimaendringene som uansett vil komme.

De utfordringene vi her vil stå overfor i Norge, er vi stort sett kjent med. De er blant annet behandlet i en stor offentlig utredning med påfølgende stortingsmelding fra 2013³⁹ og ble gjenstand for en ny stortingsmelding og stortingsbehandling i 2023.⁴⁰ Her beskrives oppgaven med klimatilpasning som en «samfunnsflope»:

«Begrepet brukes om oppgaver som er komplekse, uten enkle eller lett definerbare løsninger og som spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og -nivåer. For å håndtere en slik utfordring er det ekstra viktig med felles rammer som dekker det store omfanget av tema og problemstillinger og legger til rette for en systematisk og godt samordnet innsats.»

Temaet *klimatilpasning* er et stort juridisk tema i seg selv. Det behandles i bredde nedenfor i bokens kapittel 24. Her melder det seg rettslige spørsmål knyttet til *ansvar* både for å forebygge skader og for å erstatte skadene, og dette behandles også i det påfølgende kapittel 25.

I et internasjonalt og folkerettslig perspektiv får temaet andre dimensjoner. Det er for eksempel antatt at havnivåstigningen vil true de store og tett befolkede deltaene ved utløpet av Nilen, Ganges/Bramaputra, Indus, Mekong, Yangtse og andre lavtliggende landområder, og øyer samt hele øystater. Det er beregnet at redusert nedbør i store områder nord og sør for ekvator, og avsmelting av breene i Himalaya vil kunne gi akutt mangel på vann for så mange som 2 milliarder mennesker innen utgangen av århundret. Allerede har mange års tørke skapt store problemer med vannforsyningen i områder som Sahel og i deler av Australia og USA. Samtidig er blant annet Australia, Canada, USA og Sør-Europa i økende grad hjemsoekt av omfattende skogbranner.

Det er her begrepet *klimafordrevne* får aktualitet. Mennesker vil tvinges til å flytte både internt i sine land og til andre land simpelthen for å finne livsgrunnlag.⁴¹ Vi har ikke de internasjonale reglene og institusjonene vi trenger

38 Global Climate Highlights 2023. Copernicus: «2023 was 0.60 °C warmer than the 1991–2020 average and 1.48 °C warmer than the 1850–1900 pre-industrial level.»

39 NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane og Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge.

40 Meld. St. 26 (2022–2023) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn, Innst. 161 S (2023–2024).

41 Den lille øystaten Nauru i Stillehavet har allerede inngått en avtale med New Zealand om å kunne flytte sin befolkning dit hvis havnivåstigningen gjør det nødvendig å forlate øya.

for å håndtere denne utfordringen. Den internasjonale flyktningkonvensjonen⁴² omfatter ikke mennesker som må flykte på grunn av endrede miljøforhold. Her må det raskt settes i gang et arbeid, noe som kan vise seg veldig vanskelig når vi aner det mulige omfanget. Slik blir klimaproblemet også et *internasjonalt sikkerhetsproblem*. Temaet behandles i kapittel 9.

Klimaretten må omfatte dette problemet og bidra til at det løses.

1.2.10 Klimaproblemet krever et bredt spekter av mål og virkemidler. Så altomfattende som klimaproblemet er, må det møtes med vedtak og tiltak på mange samfunnsområder og sektorer. På hvert av disse områdene vil det kreves klarlegging av mål for innsatsen og valg av virkemidler som er egnet til å nå målet. Virkemidlene må bidra til både å redusere utslipp og øke opptak av klimagasser. De må helst sikre både styringseffektivitet og kostnadseffektivitet. De må også virke sosialt rettferdig; mål og virkemidler i klimapolitikken har viktige sosiale sider og konsekvenser. Vi skal behandle mål og virkemidler i klimapolitikken grundigere i kapittel 2.

Mange av virkemidlene vil innebære nye plikter og byrder på samfunnsborgerne og krever dermed lovhjemmel etter legalitetsprinsippet eller lovregulering av andre grunner. De har også forskjellige typer sidevirkninger som indirekte kan medføre byrder. Dette utfordrer målet om en rettferdig klimapolitikk. De aller fleste virkemidlene må ha et formelt, normativt grunnlag gjennom regler nedfelt i lov og forskrift, og en administrasjon til å forvalte ordningen. Derfor vil de fleste virkemidler kreve rettsregler og reise rettslige spørsmål. At også økonomiske virkemidler kan kreve rettsregler, illustreres for eksempel godt av det komplekse regelverket for handel med klimakvoter, som behandles i kapitlene 16, 20 og 21.

Klimaretten skal legge grunnlaget og rammene for en rekke forskjellige typer virkemidler.

1.2.11 Klimaproblemet og arbeidet med å møte det forsterker interessen motsetninger og konflikter

På det internasjonale plan fremtrer motsetningene seg stadig tydeligere mellom på den ene siden stater som har stått og står for store utslipp av klimagasser, og på den andre siden stater som har bidratt lite til problemet, men som rammes sterkt av klimaendringene. Dette utfordrer internasjonal rettferdighet og påkaller nye erstatnings- og kompensasjonsordninger. Noen av tiltakene for

42 Convention Relating to the Status of Refugees (signert 28. juli 1951), 189 U.N.T.S 150 (Refugee Convention).

å redusere utslipp i industrilandene, som økt bruk av biodrivstoff produsert ved produksjon av soya, fører til avskoging i utviklingsland og problemer for dem som har sitt liv og utkomme knyttet til skogene.

Mange virkemidler i den nasjonale klimapolitikken vil ha økonomiske og sosiale sidevirkninger som kan slå forskjellig ut for ulike grupper i samfunnet og slik skape konflikt. Arealer er en knapp ressurs i de fleste land. Utbygging av ny fornybar energi i form av vannkraft, vindkraft og store solcelleanlegg er arealkrevende og vil lett komme i konflikt med andre interesser knyttet til arealbruken og vern av natur. Klimaarbeidet skjerper kampen om arealutnyttelsen. Ofte melder det seg her nye problemer og interessekonflikter, og også vanskelig juss. I Norge er storskala vindkraftutbygging et klart eksempel. Det oppstår sterkt motstridende interesser internt i lokalsamfunnene, mellom stat og kommuner, og mellom energi- og naturverninteresser, og ikke minst urfolksinteresser, slik vi har sett det i konflikten mellom vindkraftutbygging og samisk reindrift.

Den internasjonale og nasjonale klimaretten skal håndtere og løse disse konfliktene på en balansert, rettferdig og rettssikker måte.

1.2.12 Klimaproblemet utfordrer demokratiet og den internasjonale rettsorden ...

Klimaproblemet vil uansett stille store krav til samfunnets – og særlig de politiske myndigheters – evne til handling og til å treffe vanskelige og ofte upopulære avgjørelser. Dette er nødvendig for å sikre naturens overlevelse og fremtidige generasjoners velferd. Men hverken naturen selv eller fremtidige generasjoner er representert i dagens lovgivende, utøvende og dømmende organer. Det er da også de som lenge har beskrevet klimaproblemet som for stort og krevende til at våre demokratier makter å løse det.⁴³ Det økende antallet av klimasaker for nasjonale og internasjonale domstoler kan sees som et uttrykk for skepsis til politikerne og for et håp om at retten kan redde verden.

I boken «Verden på vippepunktet» fra 2020 reiser Dag O. Hessen dette temaet:

«Hvor i spennet mellom ulike virkeligheter vi til slutt havner, er opp til oss selv – nå og i den aller nærmeste framtida. På en måte er det den eneste trøsten ved at det er vi – menneskene – som har skylda for de problemene som har oppstått: Da er det også opp til oss å gjøre noe med dem. Uheldigvis er vi ikke utstyrt med en kollektiv og langsiktig rasjonalitet, noe som gjør dette 'opp

43 Se bl.a. *Thomas Chr. Wyller*, *Demokratiet og miljøkrisen*, Universitetsforlaget, 1999.

til oss'-argumentet vanskelig. Det er her vi nærmer oss et av de virkelig store spørsmålene når vi snakker om reaksjonene i ulike naturlige og klimatiske systemer. Er 'menneske-systemet' i stand til å reagere i tide?»⁴⁴

Og hva med klimaendringene som en internasjonal utfordring? Blir det mulig fortsatt å basere verdenssystemet på demokratiske stater, på nasjonal suverenitet over naturressursene og internasjonal orden? Pessimistene er tilbøyelige til å svare nei. De mener at problemene og konfliktene vil bli for store, og at retten vil vike for makt i en kamp alle mot alle om de gjenværende knappe ressursene.

Klimapolitikken og klimaretten må konstrueres slik at arbeidet med klimaproblemet kan skje innenfor rammene av demokratiets og rettsstatens spilleregler og ikke utfordrer dem.

1.2.13 ... men til syvende og sist må «markedet» bli en viktig del av løsningen

Siden klimaproblemet årsaker ligger dypt forankret i våre preferanser og vår livsstil, er det bare endringer på dette grunnleggende nivået som kan løse det i det lange løp. Dette forutsetter at hensynet til klima blir viktig og helst avgjørende ved de valgene vi alle treffer, og som bestemmer våre handlinger og vårt forbruk. Et stykke på vei vil endringer i holdninger og verdier kunne bidra til redusert klimafotavtrykk for den enkelte. Men også økonomiske forhold må virke i samme retning; de klimavennlige løsningene må bli «lønnsomme». Her er det en sammenheng. Øker etterspørselen etter klimavennlige løsninger, vil tilbudene følge etter. Dette vil forplante seg inn i næringslivets og investorers valg og prioriteringer. Det vil stimulere nytenkning, nye teknologiske løsninger og innovasjon på bred front.

Vi ser mange tegn som går i denne retningen. I utviklingen av næringslivet og i finansmarkedet legges det økt vekt på «ESG» – environmental, social and corporate governance – i vurdering av selskaper og investeringer. Her er klimaelementet etter hvert kommet tungt inn. I økende grad spør investorer ikke bare etter forventet avkastning, men også hva formålet med virksomheten er, og mer eksplisitt hvordan den bidrar til en bærekraftig utvikling. Tunge finansielle aktører vender seg bort fra aktiviteter som bidrar sterkt til klimagassutslipp, som produksjon og forbruk av kull og fossil energi generelt.

Et eksempel blant mange er det norske oljefondet – Statens pensjonsfond utland (SPU).⁴⁵ Fondet har en bred agenda for «forsvarlig forvaltning» som

⁴⁴ Dag O. Hessen, op.cit. s. 152.

⁴⁵ Se den omfattende redegjørelsen for fondets arbeid med klimaspørsmål i Norges Bank Investment Management, Ansvarlig forvaltning 2023.

en del av sitt investeringsmandat. Fondet har i de senere år solgt seg ut av en lang rekke selskaper som enten produserer eller forbrenner store mengder kull – riktignok etter pålegg av Stortinget. Det kan også selge seg ut av, eller sette under observasjon, selskaper som medvirker eller selv er ansvarlig for «handlinger eller unnlatelser som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser».⁴⁶ Andre internasjonale investeringsfond beveger seg i samme retning.

Et avgjørende forhold i denne sammenheng er informasjon. «Markedet» – forbrukere, investorer, myndigheter og andre aktører – må få informasjon om klimarelevante egenskaper ved produkter og virksomheter. Også på dette feltet skjer det en rask utvikling internasjonalt og nasjonalt. Det stilles krav om selskapers informasjon om klimaegenskaper og «klimarisiko». Og det tvinger seg frem omforente kriterier – «taksonomi» – for hva som med rette kan karakteriseres som bærekraftige og klimavennlige virksomheter. Disse temaene vil derfor behandles nærmere i denne boken, først og fremst i kapitlene 13, 14 og 32.

Det er de her nevnte trekkene som til syvende og sist vil være avgjørende for om klimaproblemet vil kunne møtes, og utviklingen snus mot lavutslipps-samfunnet og en klimanøytral verden. Offentlige reguleringer og insentiver vil alltid være nødvendig, men

klimaretten skal også bidra til at «markedet» i vid forstand blir en del av løsningen.

1.3 «Klimarett» som rettsdisiplin – i fugleperspektiv

Klimaproblemet er i utpreget grad sektorovergripende i både årsaker og virkninger. Derfor må klimarett nødvendigvis bli en tverrfaglig disiplin. Klimaperspektivet kan – og bør – trekkes inn i mange juridiske fag.⁴⁷ De tradisjonelle skillelinjene mellom offentlig rett og privatrett og mellom internasjonale regler og nasjonal rettsutvikling blir her lite fruktbare. Spennvidden i faget blir stor. I én ende av skalaen vil temaet være behovet for bompenger og bedre isolasjon av hus i Norge, i den andre enden tiltak mot ørkenspredning i Kina, avskoging i tropiske skoger og havnivåstigning som rammer koralløyer i Stillehavet.

46 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland § 3 første ledd d). Retningslinjene er fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2014 med hjemmel i kgl.res. 19. november 2004 nr. 4997 og lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 2 andre ledd og § 7, senest endret ved forskrift 5. september 2022 nr. 1542.

47 Det er illustrerende at en tidlig faggruppe i klimarett ved Universitetet i Sydney i Australia presenterte faget som «the intersections between climate change and Administrative Law, Contract Law, Company Law, Criminal Law, Environmental Law, Indigenous Law, International Law, Migration Law, Property Law, Public Health Law, Taxation Law, Tort Law, and Trade Law».

Et spørsmål som derfor naturlig melder seg, er hvordan faget skal avgrenses. Det skilles ofte mellom «miljørett i snever og vid betydning».⁴⁸ Denne sontringen er relevant også i klimarett. Klimarett i «snever» betydning er internasjonale og nasjonale regler med hovedformål å redusere utslipp eller øke naturlig opptak av klimagasser og avbøte virkninger av klimaendringer. Internasjonalt er dette i første rekke FNs klimakonvensjon og Parisavtalen. I EU-retten er det en rekke omfattende direktiver og forordninger der formålet helt eller delvis er å redusere utslipp av klimagasser. Vi kommer tilbake til disse i flere kapitler. I norsk rett er dette for det første regler og prinsipper som gjelder i miljøretten generelt og dermed også for klimarett, som Grunnloven § 112, forurensningsloven, naturmangfoldloven, produktkontrollloven og miljøinformasjonsloven. Så omfattes naturligvis lov om klimamål (klimaloven), loven om handel med utslippskvoter, loven om elsertifikater – som også har et klimaformål – foruten reglene med formål om å redusere utslipp fra transport, landbruk og boliger, og lovgivningen som legger avgift på utslipp av klimagasser.⁴⁹ Også regelverket om fangst og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen har et klart klimaformål og hører med.

Klimarett i «vid» betydning er for det første generelle regler og prinsipper som setter rammer for den rettslige håndteringen av klimaproblemet, som flere andre bestemmelser i Grunnloven. Det omfatter også lover og regler som har et annet hovedformål enn begrensning av klimaendring eller klimatilpasning, men som enten kan benyttes også for disse formålene, som menneskerettighetene gjennom menneskerettsloven og energiloven når den anvendes på utbygging av vannkraft og vindkraft, eller som indirekte kan påvirke utslipp eller mulighetene for å forhindre eller avbøte skadevirkninger, som skogbruksloven. Viktige spørsmål her blir hvilken mulighet – og eventuell plikt – myndighetene har til å vektlegge klimahensynet ved lovens anvendelse, og i hvilken grad dette skjer i praksis. Foruten energiloven er her plan- og bygningsloven, petroleumsløven, lov om offentlige anskaffelser og lovgivning på samferdselsområdet med tilhørende forskrifter aktuelle eksempler. Her blir det et gjennomgående spørsmål i hvilken grad klimavirkningene av vedtak og tiltak etter loven kreves – og faktisk blir – utredet og vektlagt, og hvor langt reglene om konsekvensutredning gjelder for klimavirkninger.⁵⁰ Et annet felt er rettsregler knyttet til forebygging av og erstatning for særlig skadelige *virkinger* av klimaendringer, som ekstremvær og klimarelaterte naturulykker.⁵¹ Store deler av både offentlig rett og privatrett kan med andre ord sees og analyseres i et klimaperspektiv.

48 Se *Hans Chr. Bugge*, Lærebok i miljøforvaltningsrett, s. 22–26.

49 Den første egentlig «klimaloven» i Norge var lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.

50 Se nærmere omtale i senere kapitler, særlig kapittel 23.

51 Dette temaet tas opp til behandling i bokens kapittel 25.

Hvilke av disse mange temaer en bok om «klimarett» bør behandle, og hvor grundig, gir seg følgelig ikke «av seg selv». Det må avgjøres skjønnsmessig ut fra hvilke målgrupper boken henvender seg til, og temaenes betydning og aktualitet. Denne boken skal være en innføringsbok i klimarett, og vi har lagt vekt på å få med de temaene som er naturlige og vesentlige ut fra dette.

1.4 Klimapolitikken «rettsliggjøring» – klimarettssaker som internasjonal trend

Parallelt med at klimautfordringen vokser og klimapolitikken utvikles internasjonalt og nasjonalt, skjer en «rettsliggjøring» av dette politikkområdet både ved utvikling av relevant lovgivning og gjennom søksmål for internasjonale og nasjonale domstoler. Det verserer for tiden en lang rekke slike «klimasøksmål» i verden. Det norske søksmålet der Greenpeace Norden, Natur og Ungdom mfl. reiste sak mot den norske stat for brudd på Grunnloven § 112 ved å tildele konsesjoner til oljeleting i en del av Barentshavet,⁵² førte ikke frem.⁵³ Det gjorde imidlertid «oppfølgeren» av denne dommen, som gikk for Oslo tingrett vinteren 2023/24. Retten fant her at klimavirkningene ikke var tilstrekkelig utredet i forbindelse med godkjenning av plan for utbygging og drift av flere oljefelt.⁵⁴ Dommene illustrerer en internasjonal trend. For så vidt kunne klimasøksmål naturlig vært et eget tema og kapittel i denne boken. Noen viktige utenlandske saker vil bli behandlet i kapitlene 11 og 12.

FNs miljøprogram UNEP utga sommeren 2023 «Global Climate Litigation Report 2023 Status Review». Den viser økningen i antall klimasaker. Til desember 2022 ble det der registrert 2180 saker, i 65 forskjellige jurisdiksjoner, inkludert internasjonale og regionale domstoler, voldgiftsorganer, organer under FN med videre. En oversikt over klimasøksmål tilbake til 1990 samt tilgang til saksdokumenter og annet finnes også i databasen Climate Change Litigation database,⁵⁵ som er utarbeidet av Sabin Center for Climate Change Law ved Columbia University. Også andre kilder kan nevnes: I desember 2020 kom for eksempel en omfattende og grundig rapport om klimasøksmål i Asia og Stillehavs-regionen utarbeidet av Asian Development Bank.⁵⁶

Det utvikles etter hvert også *forskning* på trenden til klimasøksmål. Rapporten «Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot» av juni

52 HR-2020-2472-P.

53 Se nærmere omtale nedenfor i kapittel 19. Dommen er brakt inn for og behandles av Den europeiske menneskerettsdomstol.

54 TOSL-2023-99330. Denne dommen vil bli behandlet nærmere i kapittel 23.

55 <http://climatecasechart.com/>.

56 Asian Development Bank (adb.org), Climate Change, Coming Soon to a Court Near You: Climate Litigation in Asia and the Pacific and Beyond.

2023⁵⁷ dokumenterer utviklingen. Her fremgår det at 2341 saker er identifisert, hvorav 190 siste 12 måneder. Mer enn 50 prosent av klimasakene har direkte rettslige resultater som kan forstås som gunstige for arbeidet med å forhindre klimaendringer. Klimasaker har også betydelig indirekte betydning for beslutninger på klimaområdet også utenfor rettssalene. Saksøkerne er privatpersoner, selskaper og ikke-statlige organisasjoner,⁵⁸ med økende bidrag fra sistnevnte gruppe. I de fleste tilfeller er det staten (eller delstaten) som saksøkes. En egen kategori saker er søksmål mot aksjeselskaper fra aksjonærer som hevder at selskapene ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for finansiell risiko relatert til selskapets investeringer. Det gis uttrykk for at denne typen søksmål må antas å øke etter hvert som investorer og forsikringsselskaper får mer kunnskap om det økende gapet mellom vitenskapelig forståelse av klimatrusselen og manglende tilpasning til denne risikoen. Det er imidlertid også en økende tendens til saker som forsøker å stoppe klimatiltak.

En viktig gruppe saker er reist mot staten med krav om strengere klimapolitikk basert på en påstand om brudd på *menneskerettighetene* eller grunnlovsrettigheter. Ved siden av klimasøksmålet i Norge er den hittil mest kjente saken for nasjonale domstoler *Urgenda-saken* i Nederland. Her fikk miljøorganisasjonen Urgenda i 2019 medhold av Nederlands høyesterett i at staten må iverksette tiltak for å redusere klimagassutslippene raskere og mer aktivt enn det politikken la opp til. Det rettslige grunnlaget for høyesterettsdommen var Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2 (retten til liv) og artikkel 8 (retten til privatliv). Flere slike saker er brakt inn for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), og 9. april 2024 kom de første avgjørelsene. I en sak anlagt av den sveitsiske miljøorganisasjonen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* og *andre* mot Sveits fant domstolen i storkammer at Sveits brøt artikkel 8 på grunn av svakheter ved landets klimapolitikk.⁵⁹ Dommen representerer et viktig gjennombrudd og vil bli nærmere omtalt, sammen med andre menneskerettssaker, i kapittel 11.

57 Av Joana Setzer og Catherine Higham. Finansiert av London School of Economics, The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, University of Leeds, Columbia Law School og The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP). https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf (lse.ac.uk).

58 Heretter benevnt «NGO» – non-governmental organizations.

59 Dom ECHR 087 (2024) av 9. april 2024.

Kapittel 2

Mål og virkemidler i klimapolitikken

Hans Chr. Bugge

Innledning

I dette kapitlet vil vi gi en oversikt og innføring i de sentrale *målene* i klimaarbeidet internasjonalt og nasjonalt og i de viktigste *virkemidlene* som kan tas i bruk – og er tatt i bruk – for å nå målene. Mål og virkemidler må sees i sammenheng. Virkemidlene skal skape insentiver og utløse tiltak og handlinger, som bidrar til at målene nås. De forskjellige virkemidlene har ulike egenskaper og virkninger, og valg av virkemidler må vurderes både mot hvordan de bidrar til å nå målene, og mot deres øvrige virkninger. Grensen mellom virkemidler og tiltak er ikke alltid klar. For eksempel kan økonomisk støtte til utvikling av ny teknologi for energieffektivisering sees som både et virkemiddel og et tiltak. I dette kapitlet kan disse to begrepene nok gå litt over i hverandre.

I kapitlet vil vi primært behandle mål og virkemidler *i den nasjonale klimapolitikken*. Men mål og valg av virkemidler er ikke bare spørsmål om nasjonal politikk. Det er også et sentralt tema i det internasjonale klimaarbeidet. Også der er det spørsmål om å sette mål og velge mellom virkemidler med forskjellige egenskaper og virkninger.

Det er et omfattende materiale som gir grunnlag for dette kapitlet og også for boken for øvrig. I løpet av 2023 fikk vi i Norge flere store dokumenter som på en grundig måte presenterer og drøfter mål, virkemidler og tiltak i norsk klimapolitikk: I juni 2023 kom Miljødirektoratets rapport «Klimatiltak i Norge mot 2030».¹ Rapporten omtaler i alt 85 tiltak på forskjellige sektorer med beskrivelser av mulige virkemidler og viktige «barrierer». Rapporten har hovedfokus på hva som er mulig å få til frem mot 2030. Rapporten er den første i rekken av planlagte årlige oppdateringer av kunnskapsgrunnlaget og virkemidler for å få gjennomført norsk klimapolitikk. Nødvendige samfunnsendringer og veivalg videre mot 2050 er bare i begrenset grad belyst i denne rapporten.

¹ Miljødirektoratet, Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjoner, barrierer og mulige virkemidler, Rapport M-2539/2023, juni 2023.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2024 la regjeringen i oktober for andre gang frem «Regjeringas klimastatus og -plan».² Også dette er et omfattende dokument med grundig omtale av mål, planer og virkemidler i klimapolitikken generelt og på de enkelte sektorer.

I oktober la så Klimautvalget 2050 frem sin utredning «Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050» med 21 til dels omfattende «digitale vedlegg» med rapporter som utvalget innhentet og bygget på.³ Utvalgets mandat gikk ut på å vise hvordan Norge kan bli et lavutslippssamfunn i 2050. Utvalget skulle se på «korleis utsleppsreduksjonar og omstillinga kan skje på ein mest mogleg kostnadseffektiv måte med effektiv ressursbruk og eit konkurransedyktig næringsliv. Omstillinga må òg medverke til ei utvikling som sikrar naturmangfaldet og eit berekraftig velferdssamfunn».⁴ Utvalget innleder sine «hovedvurderinger» med følgende utsagn:

«Det er et stort misforhold mellom de uttalte ambisjonene i klimapolitikken og vedtatte tiltak og virkemidler. *Troverdigheten* til gjennomføring av klimapolitikken må derfor styrkes. Tiltak for å redusere utslipp må ikke uthules, gjennomføring av tiltak må ikke utsettes, og lavutslippsutvikling må i større grad innarbeides i samfunnsutviklingen generelt.

...

Klimapolitikken må legge mer vekt også på langsiktige hensyn. Norsk klimapolitikk må i større grad vektlegge varig omstilling til nullutslipp. Alle tiltak innen klimapolitikken bør vurderes på grunnlag av samlede virkninger på utslipp over tid.»⁵

Her ligger utfordringene til norsk klimapolitikk, gjennom valg av virkemidler og mekanismer som skal sikre gjennomføringen av politikken.

I november 2023 la Miljødirektoratet frem rapporten «Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt – vurderinger og anbefalinger fra Miljødirektoratet» med en rekke anbefalinger om hvilke skritt Norge bør ta, for å kunne sette og nå et nytt og mer ambisiøst utslippsmål under Parisavtalen.

I april 2024 – kort tid før denne boken gikk i trykken – presenterte så Miljødirektoratet rapporten «Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024». Rapporten presenterer et kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulige virkemidler. Den har hovedfokus på hva som er mulig å få

2 Klima- og miljødepartementet, Regjeringas klimastatus og -plan, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024), oktober 2023.

3 NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050, jf. også det samme utvalgets delrapport fra juni 2022.

4 Ibid. s. 12.

5 Ibid. s. 13.

til frem mot 2035. I sektorkapitlene oppsummeres muligheter og utfordringer i de ulike sektorene.

En utfordring i norsk klimapolitikk ligger i fastleggelse av mål for politikken. Norge har satt mange klimamål for ulike år og ulike utslipp. Dette gir en kompleks målstruktur og er nokså krevende å forstå og tolke. Det er også en utfordring for å skape forutsigbarhet og etablere effektive tiltak.⁶

I tillegg til de nevnte kom også andre viktige utredninger av betydning i 2023. Energisituasjonen og energipolitikken vil ha stor betydning for gjennomføringen av klimapolitikken, som må baseres på økende elektrifisering. Utredningen NOU 2023: 3 «Mer av alt – raskere» fra Energikommisjonen ble lagt frem i februar 2023. Den tar opp denne utfordringen, nærmere bestemt de kravene til energipolitikken som følger av våre klimamål- og klimaforpliktelser, herunder først og fremst behovet for en rask utbygging av fornybar energi. Et tidlig kapittel i utredningen er kapittel 6 «Klimapolitikken gir retning». Det behandler konsekvensene for energisektoren av Parisavtalen, avtalen med EU og våre egne klimamål. Det sies her innledningsvis:

«Klimapolitikken er i dag den største driveren for den storstilte omstillingen som kraftsektoren må gjennom, og elektrifisering er det rådende klimatiltaket. Dette feltet er i stadig utvikling, og over tid har klimapolitikken blitt både mer sektorovergripende og forpliktende. Det forventes også store endringer i årene som kommer.»⁷

Nevnes må også to utredninger fra 2022. 30. juni 2022 kom «Rapport fra Ekspertutvalget for klimavennlige investeringer». Denne drøfter en rekke sider av mål og virkemidler i klimapolitikken, spesielt med et finansieringsperspektiv. Og 19. desember 2022 kom NOU 2022: 20 «Et helhetlig skattesystem», som i kapittel 14 behandler bredt og grundig skatte- og avgiftssystemets rolle i klima- og miljøpolitikken som del av det samlede skattesystemet. Tilbake i 2018 la Klimarisikoutvalget frem rapporten NOU 2018: 17 «Klimarisiko og norsk økonomi».

Til sammen inneholder disse dokumentene – og andre – et overveldende materiale om så å si alle sider ved norsk klimapolitikk i nåtid og framtid. Det kan virke unødvendig å presentere stoff i denne boken som samtidig er langt fyldigere og mer presist drøftet i disse rapportene. Vi tror likevel leseren av boken vil ha nytte av en innføring som gir bakgrunn for de rettslige spørsmålene boken behandler. Vi vil henvise til særlig relevant stoff i publikasjonene for lesere som ønsker å gå mer i dybden. Også internasjonalt er stoffmengden ubegrenset.

6 Se bl.a. NOU 2023: 25 kapittel 3.2.

7 NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere – Energikommisjonens rapport s. 56.

2.1 Internasjonale klimamål

Det internasjonale målet for arbeidet med klimaendringene er nedfelt i Parisavtalen artikkel 2 nr. 1:⁸

- «a) holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C;
- b) øke evnen til å tilpasse seg klimaendringene og fremme klimarobusthet og en lavutslippsutvikling, på en måte som ikke setter matproduksjonen i fare;»

I artikkel 2 nr. 2 sies det at

«Iverksettelsen av denne avtalen skal gjenspeile rettferdighet og prinsippet om felles, men differensiert ansvar og respektive muligheter, sett i lys av ulike nasjonale omstendigheter».

Artikkel 2 nr. 2 kan sees som *kvalitative* mål: overordnede rettferdighetsprinsipper for *hvordan* målet i nr. 1 skal oppnås. Et annet prinsipp som adresserer effektivitet, er nedlagt i artikkel 3:

«Som nasjonalt fastsatte bidrag til den globale responsen på klimaendringene skal alle parter påta seg og melde inn ambisiøse innsatser ... med sikte på å nå målsetningen med denne avtalen som anført i artikkel 2. Alle partenes innsats vil utgjøre en progresjon over tid, samtidig som det erkjennes at parter som er utviklingsland, trenger støtte for at denne avtalen skal kunne gjennomføres effektivt.»

Både artikkel 2 nr. 2 og artikkel 3 er helt grunnleggende for å oppnå oppslutning om det videre arbeidet med å virkeliggjøre avtalen, særlig fra utviklingslandenes side. Og i artikkel 4 nr. 1 utdypes målet ytterligere på følgende måte:

«For å nå det langsiktige temperaturmålet som angitt i artikkel 2, tar partene sikte på at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet snarest mulig, idet det erkjennes at utviklingslandene vil bruke lengre tid på å nå dette toppunktet,

8 Paris Agreement (Parisavtalen) (vedtatt 12. desember 2015), 3156 UNTS 79. Et mer generelt – og mindre presist – mål var formulert i United Nations Framework Convention on Climate Change (FN-konvensjonen om klimaendringer av 1992) (vedtatt 9. mai 1992) 1771 UNTS 107, artikkel 2, som vi kommer tilbake til i kapittel 5.

For å holde den globale temperaturøkningen i nærheten av 1,5 °C skal globale klimagassutslipp være «netto null» rundt 2050. For å møte denne store oppgaven er det utviklet et omfattende internasjonalt og nasjonalt regelverk, og stadig kommer nye saker opp for domstolene. Gjennom 32 kapitler gir denne boken en samlet og oppdatert behandling av dette rettsområdet, som er i rask utvikling.

Bokens første del introduserer leseren til hva klimarett er, og mål og virkemidler i klimapolitikken.

Den andre delen redegjør for hovedtrekkene i internasjonal miljørett og fremveksten av internasjonal klimarett, FNs klimakonvensjon med Kyotoprotokollen, Parisavtalen, ozonkonvensjonen samt klima i møte med menneske- og urfolksrettigheter, internasjonal handelsrett og havrett. Det er også egne kapitler om skog, luftfart og skipsfart i klimaregelverket, om klimarisiko og om selskapers klimarapportering og om «grønne obligasjoner».

Tredje del behandler hovedtrekkene i EUs klimarett og energirett og Norges klimaavtale med EU.

Fjerde del behandler norsk rett på klimafeltet med utgangspunkt i klimaloven og gjeldende miljølovgivning anvendt på klimaproblemet. Grundige kapitler behandler klimavotesystemet, plan- og bygningslovens betydning, konsekvensutredninger om klima, klimatilpasning, katastroferett, karbonfangst og -lagring, elsertifikatordningen, reglene om vindkraft på land og til havs, regulering av solkraft, relevante regler om veitransport og om rett og plikt til informasjon om klimaegenskaper ved virksomheter og produkter.

Hans Chr. Bugge er professor emeritus i miljørett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Han har bakgrunn blant annet som tidligere embetsmann i Miljøverndepartementet, direktør i Statens forurensnings- tilsyn og statssekretær i Departementet for utviklingshjelp.

Christina Voigt er professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Hun jobber særlig med internasjonal klima- og miljørett. Hun var tidligere seniorrådgiver i Miljøverndepartementet og har i mer enn ti år vært juridisk rådgiver for Norge i de internasjonale klimaforhandlingene. Hun forhandlet Parisavtalen samt dens regelbok og er co-chair for Parisavtalens etterlevelseskommité. Hun er også leder av IUCNs (Naturvernunionens) Verdenskommisjon for miljørett.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06833-6



9 788215 068336

OMSLAG: MAGNUS OSNES