

# Internasjonale miljørettslige aspekter ved dommen

Prof. Dr. Christina Voigt

UiO

# 1. Folkerettslige ramme - Miljørett

- ▶ FNs Klimakonvensjon om klimaendringer (1995)
- ▶ Kyoto protokoll (1997)
  - ▶ Andre forpliktelsesperiode (2013 til 2020), basert på Doha vedtaket.
  - ▶ Vedtaket ikke i kraft, men Norge følger i tråd med Wien-konvensjonen likevel avtalen
  - ▶ Norge har for perioden frem til 2020 forpliktet seg til et utslippsnivå som tilsier at utslippene i 2020 skal være redusert med 30 prosent sammenliknet med Norges utslippsnivå i 1990.
  - ▶ Målet er del av klimaforliket på Stortinget i 2012, jf. Innst. 390 S (2011-2012), som igjen bygger på klimaforliket fra 2008.

# 1. Folkerettslige ramme - Miljørett

## ▶ Parisavtalen (2016)

- ▶ Norge ratifiserte Parisavtalen den 20. juni 2016 på bakgrunn av Prop. 115 S (2015-2016) og Innst. 407 S (2015-2016).
- ▶ Norge har meldt inn til FN en betinget «forpliktelse» om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU* og Innst. 211 (2014-2015).
- ▶ Norge har meldt inn oppdatert mål 7. februar 2020 om å redusere utslippene med **minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med 1990-nivå**

## 2. Innhold i §112: en rettighetsbestemmelse

- ▶ §112 ansees som en rettighetsbestemmelse
- ▶ (Utfordrende) Tolkning av det innholdet:
  - ▶ «Uten et internasjonalt forbilde, slik som de tradisjonelle menneskerettighetene, er det mer krevende å utvikle kriterier for anvendelsen.»
  - ▶ Kriterier? Tunge reele hensyn i begge retninger
  - ▶ «Avgjørelser i saker som berører grunnleggende miljøspørsmål innebærer ofte også politiske avveininger og prioriteringer. Demokratihensyn tilsier at avgjørelser som krever slike vurderinger tas av folkevalgte organer og ikke av domstolene. Domstolsprøving på dette området vil kunne rettsliggjøre temaer som står i sentrum for den politiske debatt. I denne saken kommer dette hensynet på spissen, i og med at Norges samfunnsøkonomisk sett viktigste næring - petroleumsvirksomheten - og det mange vil mene er den viktigste miljøutfordringen verden står overfor - klimaendringer - er stilt opp mot hverandre. Både komitéinnstillingen og stortingsdebatten om grunnlovsrevisjonen viser at Stortinget generelt sett var klar over at innskriving av rettigheter i Grunnloven kunne innebære en rettsliggjøring, jf. f.eks. Innst.187 S (2013-2014) s. 14. » (side 16)

## 2. Innhold i §112: en rettighetsbestemmelse

- ▶ «I den annen retning viser lagmannsretten til de rettsstatlige hensyn som tilsier at domstolene skal kunne sette en skranke også for et politisk flertall når det er tale om å verne grunnlovfestede verdier. Miljøet er i ytterste forstand grunnleggende for menneskelige livsvilkår, og sammenlignet med andre rettigheter som domstolene er satt til å verne om, framstår det ikke som en unaturlig forståelse av § 112 at domstolene også på dette området skal kunne sette en skranke for statens handlinger. » (17)
- ▶ Helhetsvurdering: samfunnsmessige hensyn som ligger bak naturinngrepet og samfunnsmessige kostnadene ved tiltaket
- ▶ Terskelen for domstolen overprøvelsen av myndighetenes skønnsmargin ligger høyt

# 3. (Klima-) Innhold i rettighetene etter §112 Grl.

- ▶ Klimaet er en del av miljøet, jf. § 112 første ledd.
- ▶ Dette reiser særlige tolkningsspørsmål
- ▶ 1. Bare utslippene omfattet av vedtaket eller summen av utslipp?
  - ▶ «Hensynet til et effektivt vern tilsier derfor at selv om det må tas utgangspunkt i utslipp som er en følge av det vedtaket som angripes, må det også ses hen til den samlede påvirkningen av klimaet og hvordan utslippet inngår i øvrige utslipp. » (19)
- ▶ 2. Kun utslipp knyttet til utvinningen som er relevant, eller også utslipp fra forbrenning etter eksport?
  - ▶ »..det er en klar sammenheng mellom utvinningen og forbrenningen. Utvinning av petroleum skjer i den hensikt å utnytte denne som energikilde. De klart største utslippene skjer i forbindelse med forbrenningen - utslippene ved forbrenningen er rundt 20 ganger større enn utslippene ved utvinningen. Virkningen for klimaet, også klimaet i Norge, er uavhengig av om utslippet skjer ved utvinningen eller ved forbrenningen, og av om petroleumen forbrennes i Norge eller i utlandet. Det kan i denne forbindelse også vises til § 112 første ledd annet punktum, om at det av hensyn til etterslekten skal skje en allsidig betraktning. **Dette taler for at Grunnloven § 112 også får anvendelse for CO2-utslippene fra forbrenningen etter eksport.** » (20)

# 3. (Klima-) Innhold i rettighetene etter §112 Grl.

- ▶ Parisavtalen
  - ▶ Bare ansvar for utslippene fra eget territorium
  - ▶ Men: imidlertid vanskelig å se at dette kan begrunne en innskrenkende tolkning av Grunnloven § 112
    - ▶ § 112 må i utgangspunktet tolkes autonomt i forhold til mellomstatlige avtaler
    - ▶ Internasjonal regulering av klimagassutslipp er basert på praktiske hensyn og ikke en iboende rettslig begrensning
- ▶ 3. Er det kun virkningene av klimaendringene i Norge som er relevant, eller også globale virkningene?
  - ▶ « enhver har rett til et miljø ...» - er helt generell (21)
  - ▶ Men: § 112 gir ingen global rettigheter
  - ▶ § 112 beskytter mot de konsekvensene miljøskader vil kunne få for menneskers helse og naturens produksjonsevne og mangfold **i Norge**.

### 3. (Klima-) Innhold i rettighetene etter §112 Grl.

- ▶ 4. Men hva med miljøskader som skjer i andre land men har sitt opphav i Norge?
  - ▶ Folkerettslig «no harm prinsippet»
  - ▶ Lovfestet i Norge, e.g. forurensningsloven § 2 nr. 6.
  - ▶ Men bare «relevant elements» i fortolkningen av §112...



## 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

- ▶ Grunnloven § 112 tolkes uavhengig av internasjonale avtaler, slik som Parisavtalen.
- ▶ Samtidig vil internasjonale avtaler være sentrale for løsningen av globale miljøproblemer.
- ▶ Internasjonale avtaler vil derfor kunne bidra til avklaring av hva som er akseptabel tålegrense og relevante tiltak.

## 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

- ▶ Global oppvarming er en av de største utfordringene menneskeheten står overfor
- ▶ Dersom utslippene fortsetter i tråd med klimapolitikken som føres i verden i dag, vil oppvarmingen fortsette mot 3-4 grader mot slutten av århundret, jf. Klimarisikoutvalgets rapport NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi, s. 39.
- ▶ For Norges del vil det således særlig være risiko for flom og ras, samt ulike materielle skader grunnet ekstremnedbør. Økologisk vil livet i havet kunne bli rammet hardest.

# 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

## ► Parisavtalen:

- I art. 2 er partene enige om å «holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2o C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5o C over førindustrielt nivå»
- Avtalen bygger på «prinsippet om felles, men differensiert ansvar og respektive muligheter», hvilket innebærer at ressurssterke land som Norge har et større ansvar.
- Avtalen bygger på at hver stat skal melde inn nasjonalt fastsatte bidrag - «nationally determined contributions», forkortet NDC, jf. art. 3. Bidragene skal meldes inn hvert femte år, og de skal utgjøre en progresjon og være uttrykk for statens høyest mulige ambisjon, jf. art 4 nr. 3.
- Norges nåværende NDC er 40 % reduksjon innen 2030 sammenlignet med 1990. Dette er en felles løsning med EU. De samlede utslippsmålene som er meldt inn, er imidlertid klart for lave til å oppnå målet i avtalen om å begrense oppvarmingen til 1,5o C,

# 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

## ▶ Betydningen for vedtaket:

- ▶ Ikke gjort noen funn i blokkene
- ▶ Utvinningstillatelsene innebærer derfor kun potensielle senere utslipp.
- ▶ Utvinningstillatelse gir ikke en ubetinget rett til utvinning.
- ▶ Rettighetshaver måtte forholde seg til de generelle rammene for petroleumsvirksomhet på utvinningstidspunktet, e.g. Kvotepris

## ▶ Allikevel:

- ▶ »...legger til grunn at oppfyllelse av målene i Parisavtalen krever drastiske utslippskutt. Samlede innmeldte nasjonale bidrag er for lave til å oppfylle Parisavtalens mål, og det vil derfor måtte skje en progresjon i bidragene. Avtalens byrdefordelingsprinsipper er egnet til å forsterke Norges ansvar. Umiddelbart står dette i motsetning til leting etter nye funn. » (26)
- ▶ Men: utslippene gjenstand for løpende politisk debatt; Norge kan «kjøpe seg fri»; utslippene dekket av vedtak og må sees i sammenheng med andre sektorer

## 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

- ▶ Hva med utslipp ved forbrenning utenfor Norge?
- ▶ Må ses i sammenheng med Norge innsats til å få ned utslippene andre steder
  - ▶ «Tiltak mot globale utslipp er - sett fra et rettslig perspektiv - mer utfordrende. Etter lagmannsrettens oppfatning er det imidlertid naturlig å se Norges pådriverrolle internasjonalt for forpliktende avtaler om utslippsreduksjoner som et tiltak etter Grunnloven § 112 tredje ledd. Det samme gjelder tiltak som går ut på å redusere utrydding av regnskogen, jf. det norske klima- og skogprosjektet, samt norsk støtte til omstilling for utviklingsland. Sammenlignet med slike tiltak kan avvikling eller nedregulering av norsk petroleumsvirksomhet vise seg å være mindre kostnadseffektivt. » (28)

## 4. Relevans av folkeretten i tolkningen av §112

- ▶ Hva med utslipp ved forbrenning utenfor Norge?
- ▶ Må ses i sammenheng med Norge innsats til å få ned utslippene andre steder
  - ▶ Lagmannsretten vil understreke at det er særlig når utslipp også fra forbrenningen tas med, at de klimamessige konsekvensene kommer på spissen. Terskelen for å konstatere brudd på Grunnloven § 112 er imidlertid høy, og det er tale om samfunnsøkonomiske og politiske avveininger som det løpende tas stilling til i Stortinget, og som ligger i kjerneområdet for hva domstolene bør være tilbakeholdende med å overprøve. Det er også et moment i vurderingen av slike utslipp opp mot § 112 at Parisavtalen bygger på at hvert land skal iverksette tiltak mot sine nasjonale utslipp. Ut fra en samlet vurdering av de momentene som er gjennomgått, kan lagmannsretten ikke se at terskelen etter § 112 er overskredet. (29)

# 5. Noen betraktninger

- ▶ Grundig gjennomgang (så vidt..)
- ▶ Staten vant (igjen); men en del av de rettslige argumentene henger på en «tynn tråd»:
  - ▶ «Umiddelbart står dette i motsetning til leting etter nye funn.... Lagmannsretten vil understreke at det er særlig når utslipp også fra forbrenningen tas med, at de klimamessige konsekvensene kommer på spissen» MEN: «...terskelen er høy...Ut fra en samlet vurdering av de momentene som er gjennomgått, kan lagmannsretten ikke se at terskelen etter § 112 er overskredet.»
- ▶ Alt avhenger av «samlet vurdering» - Ikke utenkelig å komme til en annen konklusjon (mye peker allerede i den retningen...)
- ▶ Ett (eller flere) viktige rettslige hensyn mangler:
  - ▶ Prisavtalen krever at partene legger inn sitt **høyest mulige ambisjonsnivå** i NDC
  - ▶ Andre folkerettslige krav?: Havrettskonvensjon, bedre klargjøring på menneskerettigheter, aktsomhetsnorm (due diligence) i forbudet mot grenseoverskridende skade
  - ▶ Hva med at naturens ressurser skal disponeres på en måte også «ivaretar denne rett også for etter slekten»? «At retten skal ivaretas på tvers av generasjoner har en side til demokratihensynet, i og med at framtidige slekter ikke kan påvirke dagens politiske prosesser.»(17)