

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Relevansen av ekstraterritoriale klimagassutslipp ved vurderinger etter Grunnloven § 112

En kritisk analyse av HR-2020-2472-P med hensyn på ekstraterritorialitet

Kandidatnummer: 701

Leveringsfrist: 25.04.2022

Antall ord: 15048



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Tema, problemstilling og aktualitet .....	1
1.2	Rettskildebildet og metodiske kommentarer.....	2
1.3	Avgrensninger.....	4
1.4	Fremstillingen videre .....	4
<b>2</b>	<b>EKSTRATERRITORIALITET I KLIMASØKSMÅLET</b> .....	<b>4</b>
2.1	Innledning .....	4
2.2	Ekstraterritorialitet .....	5
2.3	Klimasøksmålet.....	6
2.4	Kort om behandlingen i tingretten og lagmannsretten.....	6
2.5	Analyse av behandlingen i Høyesterett.....	8
2.5.1	Hva tok Høyesterett stilling til?.....	8
2.5.2	Hvordan konkluderte Høyesterett?.....	10
2.5.3	Hvilke kilder bygger Høyesteretts forståelse på? .....	11
2.5.4	Klarlegging og oppsummering av rettsstilstanden.....	13
2.6	I hvilken grad harmonerer Høyesteretts tolkning med rettskildene? .....	16
2.6.1	Ordlyd.....	17
2.6.2	Forarbeider.....	19
2.6.3	Reelle hensyn.....	22
2.6.4	Internasjonale klimaforpliktelser .....	23
2.6.5	Oppsummering .....	26
<b>3</b>	<b>INTERNASJONAL RETT</b> .....	<b>27</b>
3.1	Innledning .....	27
3.2	Forbudet mot å volde miljøskade utenfor eget territorium – «The no harm-rule» .....	27
3.3	Praksis fra internasjonale domstoler og organer .....	30
3.3.1	Rådgivende uttalelse OC-23/17 fra Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen.....	30
3.3.2	FNs Barnekomité om skadelige effekter av klimaendringene for barns rettigheter.....	33
<b>4</b>	<b>AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER</b> .....	<b>38</b>
<b>5</b>	<b>KILDER</b> .....	<b>40</b>
5.1	Litteratur.....	40

5.2	Norske rettskilder .....	45
5.3	Internasjonale rettskilder .....	47

# 1 Innledning

## 1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er betydningen av ekstraterritoriale<sup>1</sup> klimagassutslipp ved vurderinger etter miljøbestemmelsen i Grunnloven § 112.<sup>2</sup> Avhandlingen tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

*Er det bare klimagassutslipp og skadevirkninger på norsk territorium som er relevante ved vurderinger etter Grunnloven § 112, eller må også utslipp og virkninger i andre land tas i betraktning?*

Spørsmålet var oppe for Høyesterett i HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet).<sup>3</sup> Dommen bidro med vesentlige avklaringer knyttet til miljøbestemmelsens rettslige innhold og karakter. Høyesterett trakk samtidig opp rammene for bruk av Grunnloven § 112 i klimasaker og bestemmelsens relevans for klimaproblemet. Behandlingen av spørsmålet om ekstraterritoriale utslipp og virkninger skal medtas i vurderinger etter bestemmelsen, var imidlertid svært begrenset. Retten fremsatte sine konklusjoner uten nærmere begrunnelse eller forankring i rettskildene. Dette åpner for flere mulige tolkninger av hva Høyesterett anser for å være gjeldende rett på dette punkt, og reiser en rekke nye spørsmål som står ubesvart.

Problemstillingen er særlig aktuell i relasjon til norsk petroleumsindustri. Rundt 95 prosent av klimagassutslippene fra petroleumsutvinningen skjer ved forbrenning i utlandet etter eksport.<sup>4</sup> I årene 1971-2019 utgjorde utslippene fra norsk olje og gass rundt 16 gigatonn CO<sub>2</sub>.<sup>5</sup> Til sammenligning var Norges territoriale utslipp i samme periode rundt 1.9 gigatonn.<sup>6</sup> De senere årene har årlige eksporterte utslipp vært ti ganger så høye som CO<sub>2</sub>-utslippene på norsk territorium.<sup>7</sup> Når klimakonsekvensene av norsk petroleumsvirksomhet skal vurderes opp mot Grunnloven § 112, er det dermed av stor betydning om eksporterte utslipp skal tas i betraktning.

Enkelte tolker Høyesteretts uttalelser i klimasøksmålet slik at klimaeffekter av norsk oljeindustri er unntatt bestemmelsens virkeområde.<sup>8</sup> Det hevdes at retten har begrenset betydningen av Grunnloven § 112 i klimasammenheng, og at bestemmelsen nå bidrar lite til å verne det globale miljøet.<sup>9</sup> Dommen har på bakgrunn av dette blitt omtalt som nærsynt og bakstreversk.<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> Se pkt. 2.2.

<sup>2</sup> Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) 17. mai 1814.

<sup>3</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 149.

<sup>4</sup> Ibid. avsnitt 155.

<sup>5</sup> Andrew (2021).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 3.

<sup>8</sup> Graver (2020) s. 10.

<sup>9</sup> Bugge (2021) s. 387; Backer (2021) s. 141.

<sup>10</sup> Graver (2020) s. 10.

Andre tar til orde for en mer nyansert forståelse av Høyesteretts standpunkt. Disse argumenterer for at tolkningen i praksis innebærer at eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass er omfattet av Grl. § 112.<sup>11</sup> Dette er igjen anført å kunne danne grunnlag for å holde norske myndigheter ansvarlig for skadevirkninger i Norge som følge av forbrenning av norskprodusert olje og gass i utlandet.<sup>12</sup>

Spørsmål knyttet til den geografiske rekkevidden av statenes klima- og miljøforpliktelser, har de senere årene vært oppe til behandling ved flere nasjonale og internasjonale domstoler. Lignende problemstillinger er dermed aktuelle også for Norge. Som følge av at global oppvarming i økende grad truer realiseringen av menneskerettighetene, har disse spørsmålene også blitt reist i relasjon til statenes forpliktelser etter regionale og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Man ser nå flere steder tegn til at utviklingen internasjonalt går i retning av å åpne opp for å holde stater ansvarlige for rettighetskrenkelser i utlandet, på grunnlag av statens individuelle bidrag til klimaendringene.<sup>13</sup>

Avhandlingen søker på bakgrunn av dette å klarlegge rettstilstanden etter Høyesteretts dom i klimasøksmålet, hva gjelder relevansen av klimagassutslipp i utlandet ved vurderinger etter Grunnloven § 112. Videre vurderes det i hvilken utstrekning Høyesteretts tolkning harmonerer med øvrige relevante rettskilder. Funnene sammenlignes deretter med eksempler fra internasjonal praksis, for å undersøke hvordan rettstilstanden nasjonalt harmonerer med utviklingen utenfor Norge.

## **1.2 Rettskildebildet og metodiske kommentarer**

Det rettslige utgangspunktet for å besvare problemstillingen er Grunnloven § 112. I tråd med den juridiske metode Høyesterett oppstiller ved grunnlovstolkning, må vurderingen av om bestemmelsen omfatter ansvar for klimagassutslipp utenfor eget territorium gjøres på bakgrunn av bestemmelsens ordlyd, forarbeider, rettspraksis og reelle hensyn.<sup>14</sup> En naturlig språklig forståelse av ordlyden er utgangspunktet for tolkningen. Grunnlovssjangeren byr imidlertid på enkelte metodiske utfordringer. Grunnlovens bestemmelser er mer generelle og skjønnsmessige enn bestemmelser i vanlig lov og forskrift. Ordlyden er knappere og mer høytidelig, og gir vanligvis ikke den fulle forståelsen av bestemmelsens rekkevidde og karakter.<sup>15</sup> Dette åpner for mer aktiv bruk av øvrige rettskildefaktorer ved fortolkningen av Grunnloven § 112.

---

<sup>11</sup> Sandvik (2021b) s. 4.

<sup>12</sup> Voigt (2021a) s. 706.

<sup>13</sup> European Network of National Human Rights Institutions (2021) s. 22.

<sup>14</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 84.

<sup>15</sup> Ibid.

Det faktum at problemstillingen er behandlet i en relativt ny høyesterettsavgjørelse, får betydning for fremgangsmåten som er valgt for å besvare de spørsmål oppgaven reiser. Første gang Høyesterett behandlet spørsmål knyttet til miljøbestemmelsens rettslige innhold og karakter i sin fulle bredde, var i det nevnte klimasøksmålet fra 2020. Prejudikatvirkningen av avgjørelsen er presumtivt sterk. Det må legges til grunn at domspremissene gir uttrykk for gjeldende rett, og at avgjørelsen vil veie tungt i senere saker om lignende spørsmål. Det er derfor hensiktsmessig å innlede med å klarlegge rettstilstanden Høyesterett oppstiller hva gjelder betydningen av ekstraterritoriale utslipp og virkninger. Rettens standpunkt vurderes deretter opp mot momenter i øvrige rettskilder av relevans for tolkningen av Grunnloven § 112.

Avhandlingens problemstilling aktualiseres når Grunnloven § 112 brukes på grenseoverskridende miljøproblemer. Slike problemer har statene tradisjonelt søkt å motvirke og bekjempe følgene av gjennom internasjonalt samarbeid.<sup>16</sup> Rettskildebildet er derfor preget av et stort antall globale og regionale traktater, som tar sikte på å etablere og regulere statenes forpliktelser knyttet til slike utfordringer. Norsk miljørett er i betydelig grad influert av slike internasjonale forpliktelser.<sup>17</sup> Norges internasjonale klimaforpliktelser vil dermed være av relevans ved tolkningen av Grunnloven § 112. FNs rammekonvensjon om klimaendring («UNFCCC») og Parisavtalen utgjør sentrale kilder i denne sammenheng.<sup>18</sup> Tolkningen av disse folkerettslige avtalene foretas i tråd med retningslinjene fastsatt i Wienkonvensjonen om traktatretten art. 31-33, som anses å gi uttrykk for folkerettslige sedvaneregler om traktattolkning. En grunnleggende regel er at traktater skal tolkes i god tro og på en måte som fremmer avtalens formål.<sup>19</sup>

Det internasjonale samarbeidet rundt grenseoverskridende miljøproblemer har også bidratt til utviklingen av grunnleggende miljørettslige prinsipper og folkerettslige sedvaneregler av betydning for miljøspørsmål.<sup>20</sup> Vedtakelsen av § 112 var ment å innebære en grunnlovfesting av flere slike prinsipper.<sup>21</sup> De miljørettslige prinsippene bestemmelsen kodifiserer, vil være saklige hensyn ved vurderingen av om bestemmelsen omfatter klimagassutslipp og virkninger i utlandet. Av særlig relevans for oppgavens problemstilling, er det sedvanerettslige forbudet mot grenseoverskridende miljøskade («no harm-prinsippet»).

Det faktum at klimaforandringene er et felles, globalt problem, viser viktigheten av å studere rettsutviklingen på klimaområdet i et internasjonalt perspektiv. Den globale trenden av klimarelaterte søksmål de senere årene, har tydelig vist hvordan argumenter og holdninger sprer seg

---

<sup>16</sup> Bugge (2021) s. 58-59.

<sup>17</sup> Ibid. s. 61.

<sup>18</sup> United Nations, United Nations Framework Convention on Climate Change, New York: United Nations, General Assembly, 9 May 1992; United Nations, Paris Agreement, Paris, 12 December 2015.

<sup>19</sup> Wienkonvensjonen om traktatretten art. 31 (1).

<sup>20</sup> Bugge (2021) s. 59 og 63-78.

<sup>21</sup> Innst.S.nr. 163 (1991-92) s. 6.

over landegrenser og påvirker utviklingen av nasjonal rett. Det er derfor valgt å vise til to tilfeller av internasjonal praksis som også omhandler staters ekstraterritoriale miljøansvar. Det anføres imidlertid ikke at denne praksisen har direkte relevans for tolkningen av Grunnloven § 112, men avgjørelsene er egnet til å belyse hvordan lignende spørsmål er behandlet internasjonalt og gir grunnlag for sammenligning.

### **1.3 Avgrensninger**

Av hensyn til oppgavens omfang vil det være nødvendig å foreta enkelte avgrensninger. Problemstillingen som er reist kunne vært behandlet i relasjon til flere av de anførte grunnlagene for ugyldighet i klimasøksmålet.<sup>22</sup> Hovedfokuset for denne avhandlingen er om ekstraterritoriale utslipp og virkninger er omfattet av den materielle retten i Grunnloven § 112 første jf. tredje ledd. Fremstillingen går dermed ikke i dybden på hvilke krav som stilles til utredning av klimavirkninger i utlandet etter Grunnloven § 112 annet ledd. Spørsmål om statenes ansvar for ekstraterritoriale virkninger av klimagassutslipp etter Den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), skal opp for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Duarte-saken<sup>23</sup> i relasjon til EMK art. 1, og behandles ikke nærmere her.

### **1.4 Fremstillingen videre**

I kapittel 2 analyseres og vurderes domstolenes behandling av spørsmålet om relevansen av ekstraterritoriale miljøkonsekvenser ved vurderinger etter Grunnloven § 112 i klimasøksmålet. I kapittel 3 sammenlignes funnene i analysen med utviklingen i internasjonal rett. Kapittel 4 inneholder en sammenfatning og noen avsluttende betraktninger.

## **2 Ekstraterritorialitet i klimasøksmålet**

### **2.1 Innledning**

Temaet for dette kapitlet er behandlingen av spørsmål knyttet til Grunnloven § 112 og ekstraterritorialitet i klimasøksmålet. Innledningsvis i pkt. 2.2 knyttes det noen merknader til begrepet «ekstraterritorialitet» og teorier om ekstraterritorielt ansvar. I pkt. 2.3 redegjøres det kort for tingrettens og lagmannsrettens tilnærming til problemstillingen. I pkt. 2.4 underlegges Høyesteretts behandling av spørsmålet en kritisk analyse. Analysen gjennomføres i to deler. Den første delen søker å klarlegge hva Høyesterett anser for å være gjeldende rett med hensyn til hvilke klima- og miljøkonsekvenser som er relevant å ta i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112. I den andre delen vurderes det i hvilken utstrekning Høyesteretts tolkning harmonerer med rettskildene.

---

<sup>22</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 3.

<sup>23</sup> Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States.

## 2.2 Ekstraterritorialitet

Begrepet «ekstraterritorialitet» er benyttet flere steder i denne avhandlingen. En rekke ulike definisjoner av begrepet finnes i litteraturen.<sup>24</sup> I denne oppgaven refererer det til at noe eksisterer eller finner sted utenfor grensene til en stats territorium.<sup>25</sup> Dette kan være på områder innenfor andre staters territorium, eller utenfor territoriet til noen stat. Ekstraterritorielle konsekvenser av en stats virksomhet, er dermed virkninger som inntreffer utenfor territoriet til den handlende staten. I miljøsammenheng vil det typisk dreie seg om ulike former for inngrep eller forurensende aktiviteter på en stats territorium, som får skadelige konsekvenser for miljøet utenfor statens grenser. Det oppstår i denne forbindelse et spørsmål om staters ansvar for ekstraterritorielle konsekvenser av deres virksomhet.

Det synes å være grunnlag i folkeretten for stater til å holde hverandre ansvarlige for betydelig grenseoverskridende miljøskade, når handlingen som fører til skaden er folkerettsstridig.<sup>26</sup> Til tross for dette har statene selv bare i få tilfeller valgt å gå til de internasjonale domstolene for å løse konflikter knyttet til grenseoverskridende miljøskade.<sup>27</sup> I stedet anlegges søksmålene i økende grad av privatpersoner, selskaper og ikke-statlige organisasjoner.<sup>28</sup> Et stadig større antall av disse søksmålene er basert på menneskerettigheter.<sup>29</sup> Det har dermed oppstått et mer aktuelt, men usikkert spørsmål om hvorvidt statene kan ha plikt til å respektere og sikre miljøet utenfor sitt eget territorium, av hensyn til oppfyllelse av menneskerettighetene til de som befinner seg i disse områdene.

Statene plikter som hovedregel å respektere og sikre menneskerettighetene i områder underlagt statens jurisdiksjon.<sup>30</sup> For at en stat skal kunne holdes ansvarlig for rettighetskrenkelser, er det et grunnvilkår at krenkelsen finner sted innenfor statens jurisdiksjon. Jurisdiksjonsbegrepet i folkeretten knytter seg primært til statenes territorium.<sup>31</sup> Likevel har handlinger begått av en stat utenfor dennes territorium, eller som har virkning utenfor statens territorium, i eksepsjonelle tilfeller blitt funnet å utgjøre utøvelse av jurisdiksjon.<sup>32</sup> Dette i situasjoner hvor statlige

---

<sup>24</sup> Johnsen (2013) s. 61.

<sup>25</sup> Dobson (2021) s. 40; International Law Commission (2006) s. 518.

<sup>26</sup> Voigt (2021c) s. 183.

<sup>27</sup> Bugge (2021) s. 66.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Sandvig (2021a) s. 214.

<sup>30</sup> Se for eksempel EMK art. 1; FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 2; Den Amerikanske Menneskerettighetskonvensjonen art. 1.

<sup>31</sup> Shaw (2021) s. 555.

<sup>32</sup> M.N. and Others v. Belgium avsnitt 98, 101 («acts of the States Parties performed or producing effects, outside their territories»).



agenter utøver «myndighet og kontroll» over personer utenfor statens eget territorium og i situasjoner hvor staten utøver effektiv kontroll over et område i utlandet.<sup>33</sup>

I miljøsammenheng har man i senere tid sett eksempler på at doktrinen om effektiv kontroll anvendes for å etablere ansvar for ekstraterritoriale rettighetskrenkelser som følge av forurensende virksomhet under statenes effektive kontroll.<sup>34</sup> Utviklingen kan dermed se ut til å gå i retning av å anerkjenne ekstraterritorielt ansvar i en rekke nye scenarioer, hvor dette tidligere har vært utelukket som følge av manglende effektiv kontroll over territorium eller individer. Det sentrale synes å være hvorvidt rettighetene til de som befinner seg i områder utenfor statens territorium, påvirkes av aktiviteter under statens effektive kontroll «in a direct and reasonably foreseeable manner».<sup>35</sup>

### **2.3 Klimasøksmålet**

Regjeringen fattet den 10. juni 2016 vedtak om tildeling av utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet sør og sørøst – kjent som «23. konsesjonsrunde». Utvinningstillatelsene ga motakerne rett til undersøkelse, leting etter og utvinning av petroleum i de aktuelle områdene.<sup>36</sup> Miljøorganisasjonene Natur og Ungdom og Greenpeace reiste 18. oktober 2016 søksmål mot staten for å få kjent vedtaket ugyldig som stridende mot Grunnloven § 112. Vedtaket ble anført å være i strid med miljøbestemmelsen grunnet klimakonsekvensene av mulig utvinning av petroleum i fremtiden. De skadevirkningene miljøorganisasjonene trakk frem var knyttet til utslipp av klimagasser både nasjonalt og globalt ved utvinning og forbrenning av petroleum, samt risikoen for lokale miljøskader som følge av petroleumsvirksomheten.

Dette aktualiserte spørsmålet om hvilke konsekvenser av vedtaket det var relevant å ta i betraktning ved bedømmelsen av om Grl. § 112 var krenket. Er det bare konsekvenser i form av klimagassutslipp og skadevirkninger i Norge som er relevant, eller må også klimagassutslipp og virkninger i utlandet tas med i vurderingen?

### **2.4 Kort om behandlingen i tingretten og lagmannsretten**

Betydningen av klimagassutslipp og virkninger i utlandet ved vurderinger etter Grl. § 112, var tema i alle tre rettsinstanser.

For tingretten var behandlingen avgrenset til relevansen av *utslipp* som følge av forbrenning av norskprodusert olje og gass i utlandet, såkalte «forbrenningsutslipp» eller «scope 3 emissions».

---

<sup>33</sup> Chagos Islanders v. the United Kingdom avsnitt 70.

<sup>34</sup> Inter American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 on The Environment and Human Rights, 15 November 2017; FNs barnekomité, Chiara Sacchi et al. v. Argentina, Inadmissibility Decision, CRC/C/88/D/104/2019, 22 September 2021.

<sup>35</sup> FNs menneskerettskomité, General comment no. 36, Article 6 (Right to Life), 3 September 2019, avsnitt 63.

<sup>36</sup> Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 3-3 tredje ledd.

Betydningen av skadevirkninger i utlandet ble ikke vurdert. Miljøorganisasjonene gjorde gjeldende at eksporterte forbrenningsutslipp måtte tas med i vurderingen av om grensen etter § 112 var overskredet.<sup>37</sup> Staten anførte på sin side at § 112 ikke oppstiller noen tiltakspått for norske myndigheter med hensyn til utslipp i utlandet, heller ikke utslipp som stammer fra eksport av olje og gass fra Norge.<sup>38</sup> Etter statens oppfatning var forbrenningsutslipp i utlandet dermed ikke omfattet av Grl. § 112.

Tingretten konkluderte med at utslipp av CO<sub>2</sub> i utlandet fra olje og gass eksportert fra Norge, ikke var relevant å ta i betraktning når det skal vurderes om Grunnloven § 112 er brutt.<sup>39</sup> Konklusjonen må trolig sees som en følge av at spørsmålet ble behandlet i relasjon til rekkevidden av statens tiltakspått etter § 112 tredje ledd.<sup>40</sup> Tingretten kunne ikke se hvordan norske myndigheter skulle kunne oppfylle tiltakspått for eksportert olje og gass, og sluttet på bakgrunn av dette at slike utslipp falt utenfor Grl. § 112. Nordby mener tingrettens konklusjon er et resultat av en meget snever tolkning av tiltaksbegrepet, hvor en pått til å avstå fra tiltak som bryter med § 112 ikke er omfattet.<sup>41</sup> Å ikke eksportere olje og gass ble dermed ikke vurdert som et mulig tiltak for å redusere utslippene fra forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet.

Miljøorganisasjonene gjorde i anken til lagmannsretten gjeldende at avgrensningen mot forbrenningsutslipp i utlandet var uriktig, og i strid med grunnlovsbestemmelsens formål. I tillegg til relevansen av ekstraterritorielle utslipp, var det et tema for lagmannsretten om globale *virknin*ger skal tas med i vurderinger etter Grunnloven § 112.

På spørsmålet om betydningen av *utslipp* i utlandet fra forbrenning av eksportert olje eller gass, konkluderte lagmannsretten med at også disse utslippene er relevante i vurderinger etter Grl. § 112.<sup>42</sup> Lagmannsretten kom dermed til motsatt konklusjon av tingretten på dette punkt. Som begrunnelse viste lagmannsretten til at det er en klar sammenheng mellom utvinning og forbrenning av petroleum, at utvinning skjer i den hensikt å benytte petroleumen som energikilde og at de klart største utslippene skjer i forbindelse med forbrenningen.<sup>43</sup> Videre pekte lagmannsretten på at virkningen for klimaet er den samme, uavhengig av om utslippene ved forbrenning skjer i Norge eller i utlandet.

På spørsmålet om *virknin*ger av klimaendringene i utlandet er relevant etter Grl. § 112, konkluderte lagmannsretten med at bestemmelsen bare beskytter mot de konsekvensene miljøskader

---

<sup>37</sup> TOSLO-2016-166674 pkt. 3.1.

<sup>38</sup> Ibid. pkt. 4.1.

<sup>39</sup> Ibid. pkt. 5.2.2.

<sup>40</sup> Ibid. pkt. 5.2.2; Nordby (2021) s. 89.

<sup>41</sup> Nordby (2021) s. 89.

<sup>42</sup> LB-2018-60499 pkt. 2.4.

<sup>43</sup> Ibid.

vil kunne få i Norge.<sup>44</sup> Retten fant ikke grunnlag for å utvide bestemmelsens virkeområde til å omfatte handlinger som har utgangspunkt i Norge, men som leder til miljøskade i andre land. Lagmannsretten avgrenset dermed mot de konsekvenser miljøskader vil kunne få for menneskers helse og naturens produksjonsevne og mangfold utenfor norsk territorium, og begrunnet dette ut fra Grunnlovens generelle virkeområde.

## 2.5 Analyse av behandlingen i Høyesterett

Utgangspunktet for behandlingen i Høyesterett var at utslippene fra forbrenning av norskproduisert petroleum i utlandet var relevante ved vurderinger etter Grunnloven § 112, mens virkninger av klimaendringene utenfor norsk territorium ikke var omfattet av bestemmelsen.

Miljøorganisasjonene anførte for Høyesterett at lagmannsrettens avgrensning mot ekstraterritoriale skadevirkninger var uriktig. De argumenterte for at en slik forståelse overså sammenhengen mellom hensynet til den norske etterslekten og klimavirkninger i andre land, og de direkte effektene dette har for Norge.<sup>45</sup> Tolkningen ble av denne grunn hevdet å undergrave klimaproblemets globale natur og stride mot formålet med § 112. Staten opprettholdt sin anførsel om at utslipp i utlandet ikke faller inn under virkeområdet til Grl. § 112. Skulle Høyesterett likevel komme til at forbrenningsutslipp i utlandet i prinsippet kunne være omfattet av § 112, anførte staten at dette bare kunne gjelde virkninger i Norge, innenfor norsk jurisdiksjon.<sup>46</sup>

### 2.5.1 Hva tok Høyesterett stilling til?

Spørsmålet om hvilke utslipp og virkninger det er relevant å ta i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112, karakteriseres av Høyesterett som et «særlig tolkningsspørsmål» som oppstår når bestemmelsen anvendes på klimagassutslipp.<sup>47</sup> Førstvoterende formulerer problemstillingen på følgende måte:

Er det berre utslepp og verknader på norsk territorium som er relevante etter Grunnlova § 112, eller må også utslepp og verknader i andre land takast med i vurderinga?<sup>48</sup>

Høyesterett velger med dette, til forskjell fra lagmannsretten, å behandle relevansen av ekstraterritoriale utslipp og virkninger samlet. For å ha på det rene hva Høyesterett faktisk tar stilling til, kan det være hensiktsmessig å bryte ned problemstillingen og redegjøre for de enkelte elementene. Dette kan også bidra til vurderingen av rekkevidden av Høyesteretts uttalelser. Det bør derfor klargjøres hva førstvoterende legger i «utslepp og verknader».

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Miljøorganisasjonenes ankeerklæring til Høyesterett s. 6-7.

<sup>46</sup> Regjeringsadvokatens sluttinnlegg til Høyesterett s. 8.

<sup>47</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 146.

<sup>48</sup> Ibid. avsnitt 149.

Ut fra grunnlaget for ankesaken for Høyesterett oppfattes det som at førstvoterende i sin vurdering tar utgangspunkt i utslipp av klimagasser forbundet med norsk petroleumsvirksomhet, og miljøskadelige virkninger av disse utslippene. Når det gjelder utslipp med opphav i norsk petroleumsvirksomhet, kan det skilles mellom to former for utslipp. Den ene er utslipp av klimagasser ved petroleumsaktiviteten i Norge, såkalte produksjonsutslipp. Den andre er utslipp som følge av at den norskproduserte petroleumen forbrennes eller på annen måte forbrukes – forbrenningsutslipp. Ettersom det meste av petroleum fra norsk sokkel blir eksportert, skjer forbrenningsutslippene hovedsakelig i utlandet.

Norsk olje og gass forbrukes i en rekke ulike sektorer og industrier. På verdensbasis er transportsektoren den største forbrukeren av olje, etterfulgt av petrokjemisk industri og deretter energiintensive virksomheter som produksjon av jern, stål og sement.<sup>49</sup> Den eksporterte gassen brukes hovedsakelig til oppvarming av boliger, matlaging, produksjon av elektrisitet og i petrokjemisk industri. Petrokjemisk industri omfatter fremstilling av oljebaserte produkter som maling, sminke, tekstiler og lignende. Det er likevel plastproduksjon som utgjør den største andelen av petrokjemisk industri.<sup>50</sup> Både produksjon, bruk og nedbryting av plast, fører med seg utslipp av klimagasser som karbondioksid, metan og etylen. Også disse senere utslippene kan regnes som forbrenningsutslipp.<sup>51</sup>

Når det gjelder «verknader», konkretiseres det ikke nærmere hvilke former for miljøskadevirkninger retten vurderer relevansen av. Enkelte øvrige uttalelser i dommen kan imidlertid bidra til å klargjøre hva Høyesterett her refererer til. Førstvoterende redegjør i avsnittene 49-55 for global oppvarming og klima. Retten legger innledningsvis til grunn at menneskeskapte klimagassutslipp er den dominerende årsaken til global oppvarming.<sup>52</sup> Som virkninger av global oppvarming nevnes blant annet ekstrem varme, tørke, havstigning, havforsuring, flom og ekstremvær. Av sannsynlige fremtidige virkninger på norsk territorium nevnes mer tørke, høyere skogbrannfare, oppvarming og forsuring av havet, samt en stigning i havnivået og større konsekvenser av stormflo.

Det er på bakgrunn av dette nærliggende å tolke Høyesterett slik at «verknader» primært refererer til de skadelige virkningene global oppvarming har for miljøet. Retten peker imidlertid også på sammenhengen mellom de nevnte skadevirkningene og de alvorlige følgene dette vil få for levevilkårene for mange arter, økosystemer og mennesker.<sup>53</sup> Dette kan tale for at

---

<sup>49</sup> Olje- og energidepartementet (2022).

<sup>50</sup> Olje- og energidepartementet (2022).

<sup>51</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 13-14.

<sup>52</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 49, 51.

<sup>53</sup> Ibid. avsnitt 52.

vurderingen ikke er avgrenset til konkrete miljøvirkningene, men også avledete konsekvenser av disse.

### 2.5.2 Hvordan konkluderte Høyesterett?

Høyesterett reiser og besvarer problemstillingen om relevansen av klimagassutslipp og skadevirkninger i utlandet i ett og samme avsnitt. Retten slår kort fast at miljøparagrafen «vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket».<sup>54</sup> Høyesterett ser dermed ut til å være av den oppfatning at Grunnloven § 112 bare verner miljøet i Norge.<sup>55</sup> Skadevirkninger utenfor norsk territorium er følgelig ikke relevant ved vurderinger etter bestemmelsen.

Når det gjelder «handlingar» utenfor kongeriket, er det noe uklart hva Høyesterett sikter til. Ettersom det er relevansen av klimagassutslipp som vurderes, er det nærliggende å tro at det refereres til handlinger eller virksomhet i utlandet som fører til klimagassutslipp. Disse ekstraterritoriale handlingene og klimagassutslippene omfattes dermed i utgangspunktet heller ikke av § 112. Førstvoterende legger imidlertid til:

Men dersom verksemder i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn ved bruken av Grunnlova § 112. Eit døme er forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Noreg.<sup>56</sup>

Høyesterett åpner med dette for at Grunnloven § 112 kan omfatte ekstraterritoriale miljøkonsekvenser, eksemplifisert ved forbrenningsutslipp i utlandet fra norskprodusert petroleum. Villkårene for dette er at virksomheten faller inn under norsk jurisdiksjon og gjør skade i Norge.

Den formen for ekstraterritorialitet som førstvoterende her skisserer, skiller seg fra de teorier om ekstraterritorielt ansvar som er nevnt ovenfor. Høyesteretts vurdering innebærer at Grunnloven § 112 ikke vil ramme de tradisjonelle tilfellene av grenseoverskridende skade, hvor virksomhet på norsk territorium fører til skade på miljøet utenfor Norge. Rettens eksempel beskriver i stedet en situasjon hvor forurensende handlinger i utlandet med opphav i norsk myndighetsutøvelse, fører til skade på miljøet i Norge. Den forurensende virksomheten – forbrenning eller forbruk av norskprodusert petroleum – har opphav i norsk myndighetsutøvelse ettersom det er staten som avgjør om petroleumen forblir i bakken eller utvinnes og til slutt forbrennes. Tilfellet med eksporterte forbrenningsutslipp er dermed noe norske styresmakter har direkte innvirkning på eller kan sette i verk tiltak mot.

---

<sup>54</sup> Ibid. avsnitt 149.

<sup>55</sup> Gjentas også i dommens avsnitt 155.

<sup>56</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 149.

Hva Høyesteretts standpunkt vil innebære i relasjon til andre former for miljøskadelig virksomhet i utlandet enn forbrenning av norskprodusert petroleum, er imidlertid usikkert. For eksempel vil Grunnloven § 112 være uten betydning i et tilfelle hvor et norsk selskap driver sterkt forurensende virksomhet i utlandet, så lenge denne ikke påvirker miljøet i Norge. Ekstraterritoriell virksomhet som gjør skade i Norge vil heller ikke være omfattet av § 112, dersom det ikke finnes en hjemmel for å gripe inn mot de skadevoldende handlingene. En slik adgang kan muligens finnes i folkeretten på grunnlag av personalhøyhet («the nationality principle») eller virkningsprinsippet («the effects-doctrine».<sup>57</sup> Det kan imidlertid se ut til at Høyesterett forutsetter at det foreligger en annen internrettslig hjemmel enn § 112 for å gripe inn mot miljøskadelig virksomhet i utlandet.<sup>58</sup> Forbudet mot alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 240 gjelder ikke i utlandet, men på det åpne hav.<sup>59</sup> Videre oppstiller Produktforskriften forbud mot eksport av ozonreducerende stoffer.<sup>60</sup> Ut over dette er det få eksempler på at norsk lovgivning gir hjemmel for å gripe inn mot miljøskadelig virksomhet utenlands.<sup>61</sup> Høyesteretts standpunkt kan dermed innebære at Grunnloven § 112 får liten betydning for vern av miljøet utenfor Norge.

### 2.5.3 Hvilke kilder bygger Høyesteretts forståelse på?

Analysen hittil har søkt å tydeliggjøre hva Høyesterett tok stilling til og hvordan retten konkluderte. I det videre vurderes det hvordan og hvorfor Høyesterett kom til dette resultatet. Normalt vil en slik vurdering kunne foretas ved at man gjennomgår Høyesteretts tolkning av rettskildene og ser på hva retten har lagt avgjørende vekt på. Det faktum at Høyesteretts vurderinger frem mot konklusjonen ikke fremgår eksplisitt av domspremissene byr imidlertid på enkelte utfordringer.

Mangelen på anført *ratio decidendi* gjør det for det første utfordrende å si noe om hvilke rettskilder retten utleder sine argumenter fra og hvordan disse argumentene vektas mot hverandre under tolkningen av Grunnloven. § 112. Det er også uklart om, og eventuelt i hvilken utstrekning, uttalelsene bygger på rettskilder det er vist til i partenes anførsler eller behandlingen i tidligere instanser. For det andre er vanskelig å si noe nærmere om innholdet og rekkevidden av regelen Høyesterett oppstiller, samt å vurdere i hvilken utstrekning uttalelsene harmonerer med rettskildene. Det er begrenset hvor mye det er mulig å utlede fra konklusjonen alene på disse punktene. Enkelte øvrige uttalelser i dommen kan imidlertid bidra til å si noe om hvordan og hvorfor Høyesterett har kommet til sitt resultat.

---

<sup>57</sup> Dobson (2021) 156.

<sup>58</sup> Backer (2021) s. 146.

<sup>59</sup> Jf. Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff § 5 første ledd nr. 7.

<sup>60</sup> Produktforskriften 1. juni 2004 nr. 922 kap. 6.

<sup>61</sup> Backer (2021) s. 146.

Når det gjelder standpunktet om at GrL. § 112 bare verner miljøet i Norge, er det i mangel av andre holdepunkter nærliggende å anta at dette bygger på generelle prinsipper for Grunnlovens virkeområde. Grunnloven inneholder ingen generell bestemmelse som definerer eller avgrenser dens virkeområde. Utgangspunktet etter folkeretten er imidlertid at en stats lovgivningsjurisdiksjon gjelder på eget territorium.<sup>62</sup> Dermed må Grunnlovens bestemmelser som hovedregel antas å gjelde på områder underlagt norsk jurisdiksjon.

Høyesteretts synspunkt om at ekstraterritoriale utslipp i alminnelighet ikke er omfattet, kan se ut til å være begrunnet i «ansvarsfordelingen mellom stater som følger av internasjonale avtaler».<sup>63</sup> Førstvoterende viser til at norsk klimapolitikk og de internasjonale klimaavtalene bygger på et prinsipp om at hver stat er ansvarlig for forbrenningsutslipp fra eget territorium. Retten ser dermed ut til å mene at ansvaret for klimaendringene ligger på landene hvor forbrenningen skjer, og ikke på landene som fasiliteter for forbrenning gjennom produksjon og eksport av olje og gass.<sup>64</sup> Ansvarsfordelingen i de internasjonale klimaavtalene anvendes på denne måten som et argument for å tolke miljøbestemmelsens geografiske virkeområde innskrenkende.

Vurderingen Høyesterett introduserer for å avgjøre hvilke forbrenningsutslipp i utlandet som er relevante, kan minne om doktrinen om effektiv kontroll som vi kjenner fra folkeretten.<sup>65</sup> En lignende vurdering er i senere tid anvendt av blant annet Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen og FNs Barnekomité, for etablering av ekstraterritorielt ansvar for skadelige effekter av grenseoverskridende forurensning.<sup>66</sup> Høyesterett begrenser imidlertid statens ansvar for handlinger eller virkninger i utlandet til de som også fører til skade på norsk territorium. Avgrensningen begrunnes ikke nærmere og det er uklart hvor denne kan forankres.

Samlet sett kan man få inntrykk av at Høyesteretts konklusjon i mindre grad er forankret i positive, autoritetsbaserte rettskilder, og at reelle hensyn har spilt en større rolle som tolkningsbidrag enn det retten gir uttrykk for i dommens premisser.

Særlig gjelder dette hensynet til demokrati og maktfordeling som trekkes frem flere steder i dommen.<sup>67</sup> Høyesterett viser til at avgjørelser i saker om grunnleggende miljøspørsmål ofte innebærer politiske avveininger og bredere prioriteringer. Demokratihensyn taler derfor etter rettens forståelse for at slike avgjørelser blir tatt av folkevalgte organer, og ikke av domstolene.

---

<sup>62</sup> Ruud og Ulfstein (2018) s. 146.

<sup>63</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 159.

<sup>64</sup> Fauchald (2021) s. 1251.

<sup>65</sup> Sandvig (2021b) s. 5.

<sup>66</sup> Se nærmere om dette under pkt. 3.3.

<sup>67</sup> Se for eksempel avsnittene 5 og 141.

Disse uttalelsene må trolig sees i sammenheng med at de reelle klimakonsekvensene av norsk petroleumsindustri først kommer til syne dersom man regner med utslippene fra forbrenning av norskprodusert olje og gass i utlandet.<sup>68</sup> En tolkning hvor Grunnloven § 112 omfatter disse utslippene og konsekvensene de har for klimaet, vil kunne innskrenke det politiske handlingsrommet knyttet til videre utvinning av olje og gass betraktelig. Slike virkningsbaserte vurderinger kan betraktes som en form for reelle hensyn.<sup>69</sup> Disse vurderingene kan se ut til å ha virket tungt inn på Høyesteretts tolkning av den geografiske rekkevidden av Grunnloven § 112.

#### 2.5.4 Klarlegging og oppsummering av rettstilstanden

Høyesteretts behandling av spørsmålet om hvilke utslipp og virkninger det er relevant å ta i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112, er svært kortfattet og uten klare henvisninger til rettskilder av betydning for tolkningen. Til tross for dette må Høyesteretts konklusjoner nå legges til grunn som gjeldende rett. Oppsummert innebærer dette at Grunnloven § 112 ikke beskytter miljøet utenfor Norge. Skadevirkninger i utlandet er dermed ikke relevant ved vurderinger etter bestemmelsen. Klimagassutslipp i utlandet omfattes bare av § 112 dersom utslippene stammer fra virksomhet som norske styresmakter har direkte innvirkning på eller kan sette i verk tiltak mot, og utslippene fører til skade på norsk territorium.

Høyesteretts konklusjoner reiser imidlertid flere nye spørsmål som blir stående ubesvart. Særlig gjelder dette vurderingen av hvilke ekstraterritorielle utslipp som er omfattet. Hva innebærer det at norske myndigheter har direkte innvirkning på eller kan sette i verk tiltak mot utslippene? Hvilke former for skade på norsk territorium er omfattet og hvilken grad av skadevirkninger kreves for at ansvaret skal aktualiseres? En kan også spørre hvilke krav som stilles til årsaksammenheng mellom virksomheten eller forbrenningsutslippene i utlandet og skadevirkningene på norsk territorium.

Det fremgår heller ikke klart av domspremissene hvorvidt Høyesterett anså vilkårene for å være oppfylt i relasjon til eksporterte forbrenningsutslipp, og dermed om disse var omfattet av § 112 på domstidspunktet.

Ettersom utvinning av petroleum i Norge er avhengig av tillatelse fra myndighetene, er disse utslippene klart nok noe styresmaktene «har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot». Større usikkerhet er knyttet til vilkåret om at de eksporterte forbrenningsutslippene må føre til skade i Norge. Førstvoterende uttaler i avsnitt 155 at «sjøl om me ikkje har tal på i kva grad utslepp etter forbrenning i utlandet fører til skadeverknader i Noreg, er det ikkje tvilsamt at globale utslepp også vil ramme Noreg». Formuleringen «vil ramme», kan gi inntrykk av at

---

<sup>68</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 155.

<sup>69</sup> Skoghøy (2013) s. 257.



retten ikke mente det var grunnlag for å si at slike utslipp på daværende tidspunkt førte til skade på norsk territorium.

Heller ikke den konkrete vurderingen av om vedtaket er ugyldig etter Grl. § 112, gir et klart svar på hvorvidt Høyesterett anså eksporterte forbrenningsutslipp å være omfattet.<sup>70</sup> Særlig kan de nevnte uttalelsene i avsnitt 159 om ansvarsfordelingen i de internasjonale avtalene, gi inntrykk av det ses bort fra disse utslippene.

Det er imidlertid usikkert om rettens uttalelser i avsnitt 159 kan forstås på denne måten. Uttalelsene er fremsatt i forbindelse med den konkrete vurderingen av om vedtaket er ugyldig som stridende mot Grl. § 112. Det retten her vurderer er altså om det foreligger en grov tilsidesettelse av plikten etter Grl. § 112 tredje ledd. Som del av begrunnelsen for at dette ikke er tilfelle, vises det til at myndighetene har iverksatt en rekke tiltak for å kompensere for de mulige fremtidige utslippene. Når Høyesterett uttaler at man med hensyn på eksporterte forbrenningsutslipp må akseptere at norsk klimapolitikk bygger på ansvarsfordelingen som følger av de internasjonale klimaavtalene, er det mer nærliggende å tolke dette slik at de anser lovgiver for å ha tatt stilling til hvordan slike utslipp skal reduseres. Dette gjøres gjennom å treffe de tiltak Parisavtalen forplikter til. Disse beslutningene skal domstolene være tilbakeholdne med å overprøve.<sup>71</sup> Høyesteretts uttalelser i avsnitt 159 kan dermed betraktes som uttrykk for tilbakeholdenhet med å overprøve lovgivers valg av tiltak etter § 112 tredje ledd jf. første ledd, og ikke nødvendigvis som et argument for at eksporterte forbrenningsutslipp faller utenfor bestemmelsens virkeområde.<sup>72</sup> En slik forståelse harmonerer også best med at Høyesterett vurderer om mulige forbrenningsutslipp burde vært konsekvensutredet i medhold av Grl. § 112 annet ledd.<sup>73</sup> At forbrenningsutslipp tilsynelatende er omfattet av plikten til konsekvensutredning etter annet ledd, tilsier at disse utslippene omfattes av bestemmelsens første jf. tredje ledd.<sup>74</sup> Det kan i denne forbindelse også vises til at Høyesteretts mindretall, slutter seg til en forståelse av at både produksjonsutslipp og forbrenningsutslipp «i utgangspunktet faller innenfor Grunnloven § 112».<sup>75</sup>

Det er neppe omstridt at eksporterte forbrenningsutslipp bidrar til global oppvarming, og at dette har ført til virkninger også i Norge. Blant allerede registrerte virkninger finner vi temperaturøkninger, mer nedbør og flere intense nedbørshendelser.<sup>76</sup> Dette kan igjen sees i sammenheng med økt risiko for flom og skred. Temperaturøkningene er også funnet å påvirke arktisk

---

<sup>70</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 157-163.

<sup>71</sup> Ibid. avsnitt 141 og 182.

<sup>72</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 14-15.

<sup>73</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 208-246.

<sup>74</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 14-15.

<sup>75</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 259-260.

<sup>76</sup> Miljødirektoratet (2021a).

fauna og polare naturtyper negativt.<sup>77</sup> Hvorvidt dette er tilstrekkelig til å si at skadevilkåret er oppfylt, vil bero på graden av skadevirkninger som kreves, og hvor strenge krav som oppstilles til årsakssammenheng mellom slike utslipp og konkrete skadevirkninger i Norge. Bugge fremholder som et utgangspunkt at det er den alvorlige eller vesentlige miljøvirkningen som rammes av Grl. § 112.<sup>78</sup> Hvorvidt det samme må gjelde i relasjon til den vurderingen Høyesterett oppstiller, er ikke klart. Her gir domspremissene begrenset med veiledning. På bakgrunn av de klare henvisningene til helse, bærekraft og naturmangfold i bestemmelsens ordlyd, er det nærliggende å anta miljøvirkninger som er egnet til å true disse verdiene vil være relevant skade. Dersom man opererer med et slikt krav til skadevirkninger, kan man argumentere for at den vurderingen Høyesterett introduserer innebærer at eksporterte forbrenningsutslipp allerede i dag er omfattet av Grunnloven § 112.

Dette innebærer i så fall at norske myndigheter plikter å hensynta disse utslippene ved vurderinger etter § 112. Videre vil myndighetene ha en plikt til å iverksette tiltak som ivaretar retten til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares, i møte med klimavirkninger av eksporterte forbrenningsutslipp.<sup>79</sup> Uttrykket «tiltak» favner vidt, og vil kunne omfatte politiske, administrative, økonomiske og rettslige virkemidler.<sup>80</sup> Tiltaksplikten omfatter både positive og negative tiltak, hvilket innebærer at staten har plikt til å avstå fra vedtak som bryter med § 112 tredje ledd.<sup>81</sup> Det vil kunne dreie seg om avbøtende tiltak, som tar sikte på å redusere eksporterte forbrenningsutslipp og de skadelige følgene av dem. Tiltak som søker å regulere atferd eller forhold i områder utenfor norsk jurisdiksjon, vil fort reise problemstillinger knyttet til andre staters suverenitet.<sup>82</sup> Denne formen for ekstraterritoriell jurisdiksjonsutøvelse vil som hovedregel være utelukket etter folkeretten, og må derfor bygge på et gyldig grunnlag.<sup>83</sup>

Norske myndigheter vil imidlertid kunne iverksette tiltak som *indirekte* søker å redusere forbrenningsutslipp i utlandet fra norskprodusert petroleum. Eksempelvis kan det settes som vilkår for tillatelser til produksjon og eksport, at konsumenter av norskprodusert petroleum har på plass effektive regelverk og virkemidler for reduksjon av sine utslipp.<sup>84</sup> Økte skatter og avgifter forbundet med eksport til stater som mangler effektive klimatiltak, kan også tenkes å bidra til

---

<sup>77</sup> Miljødirektoratet (2021b).

<sup>78</sup> Bugge (2019) s. 196.

<sup>79</sup> Jf. Grl. § 112 første og tredje ledd.

<sup>80</sup> Haugen (2019) s. 57.

<sup>81</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 143.

<sup>82</sup> Se Dobson (2021) for en inngående analyse av grensene for statenes kompetanse til å regulere klimagassutslipp utenfor statens territorium.

<sup>83</sup> Dobson (2021) s. 154-156.

<sup>84</sup> Voigt (2021a) s. 706.

reduksjon av utslipp fra norskprodusert petroleum i utlandet.<sup>85</sup> Ettersom norsk petroleum i stor utrekning benyttes i plastproduksjon, vil det også være aktuelt å stille krav til avfallshåndtering i konsumentlandene. Økt gjenvinning vil kunne redusere utslippene forbundet med nedbryting av plast i naturen. Videre vil det kunne begrense plastforurensningen av verdenshavene som påvirker marine arter negativt, og på denne måten også skader miljøet i Norge.

Når det kommer til å vurdere og velge hvilke konkrete tiltak som iverksettes, vil styresmaktene ha en meget vid skjønnsmargin.<sup>86</sup> En overprøving av Stortingets valg av tiltak, vil i utgangspunktet bare være aktuelt dersom det foreligger en grov tilsidesettelse av pliktene etter Grl. § 112 tredje ledd.<sup>87</sup> Terskelen er følgelig svært høy.

Den høye terskelen gjelder imidlertid ikke miljøproblemer som lovgiver ikke har tatt stilling til.<sup>88</sup> Et interessant spørsmål er dermed om Stortinget i realiteten har tatt stilling til problemet med at forbrenningsutslipp i utlandet med opphav i norsk virksomhet, fører til skade på norsk territorium. Det foreligger per i dag ikke lovgivning som uttrykkelig tar sikte på å regulere dette tilfellet.<sup>89</sup> Videre er de klimatiltakene norske myndigheter har vedtatt med tanke på petroleumsvirksomheten, primært rettet mot å redusere nasjonale utslipp og sikre mot lokale miljøskader.<sup>90</sup> Lovgiver virker dermed ikke å ha tatt stilling til hvilke tiltak som kan bidra til å redusere forbrenningsutslipp i utlandet fra norskprodusert petroleum, med det formål å beskytte mot skade i Norge. Dette gjør det mulig å argumentere for at man her befinner seg i et «lovtomt rom» hvor Grl. § 112 kan brukes direkte for domstolene uten hinder av den høye prøvingsterskelen.<sup>91</sup>

Det er ovenfor klarlagt hva Høyesterett anser for å være gjeldende rett med hensyn på hvilke klima- og miljøkonsekvenser det er relevant å ta i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112. Første del av analysen er med det fullført.

## **2.6 I hvilken grad harmonerer Høyesteretts tolkning med rettskildene?**

Neste del av analysen består i å vurdere i hvilken grad Høyesteretts tolkning harmonerer med rettskildene. Ettersom det ikke fremgår klart av domspremissene hvilke kilder Høyesterett bygger på, vil tolkningen sammenholdes mot argumenter som kan utledes fra rettskilder av relevans for fastleggingen av grunnlovsbestemmelsens innhold og rekkevidde.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 141 og 182.

<sup>87</sup> Ibid. avsnitt 142.

<sup>88</sup> Ibid. avsnitt 139.

<sup>89</sup> Voigt (2021a) s. 707.

<sup>90</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 157-163; Olje- og energidepartementet (2021).

<sup>91</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 139; Voigt (2021a) s. 707; Sandvig (2021b) s. 7.

<sup>92</sup> Se foran kap. 1.2.

### 2.6.1 Ordlyd

Verken § 112 eller øvrige bestemmelser i Grunnloven inneholder formuleringer som klart definerer eller avgrenser bestemmelsens personelle eller geografiske virkeområde. I tråd med alminnelige prinsipper for Grunnlovstolkning, må en fastlegging av bestemmelsens rekkevidde ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden.

Grunnloven § 112 første ledd første punktum slår fast at «enhver» har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. En alminnelig språklig forståelse av «enhver» tilsier at rettigheten er universell og tilkommer alle rettssubjekter uavhengig av nasjonalitet og geografisk plassering.

Til tross for dette kan den generelle ordlyden i første ledd første punktum trolig ikke tas helt på ordet. Bruken av begreper som «enhver», «alle», «ethvert menneske» og «ingen» er utbredt i Grunnlovens menneskerettighetskapittel.<sup>93</sup> Det må likevel være klart at Grunnloven ikke er ment å gi globale rettigheter, men at det kreves en form for tilknytning til Norge for at bestemmelsene skal kunne påberopes.<sup>94</sup>

Man kan imidlertid argumentere for at § 112 skiller seg fra andre bestemmelser i Grunnloven som også bruker begrepet «enhver», ved at retten til miljø ikke naturlig kan begrenses territorielt.<sup>95</sup> Vern av rettigheten etter § 112 første ledd forutsetter at det anlegges et helhetlig, globalt perspektiv. Særlig gjelder dette i relasjon til globale miljøproblemer som klimaproblemet.

Det kan i denne sammenheng også vises til at innehaverne av retten til kunnskap etter § 112 annet ledd er «borgerne». Borgerne har rett til kunnskap for å kunne «ivareta den rett de har» etter første ledd. Det er derfor nærliggende å forstå «borgerne» som de medlemmer av samfunnet som er i posisjon til å påvirke relevante beslutningsprosesser.<sup>96</sup> En kan dermed spørre om lovgiver har ment at det skal være forskjell i rettighetssubjekter etter § 112 første og annet ledd. Bruken av ulike begreper i første og annet ledd ble ikke problematisert under behandlingen av § 112 ved grunnlovsrevisjonen i 2014, og det er usikkert hvilken betydning forskjellen kan tillegges.

Menneskerettighetsutvalget drøfter imidlertid som en generell problemstilling hvorvidt «borgerrettigheter» er noe annet enn «menneskerettigheter». Utvalget synes å være av den oppfatning at borgerrettigheter tradisjonelt har rettet seg primært mot norske statsborgere, mens menneskerettigheter verner om alle mennesker uavhengig av statsborgerskap.<sup>97</sup> Utvalget uttaler

---

<sup>93</sup> Se for eksempel GrL. §§ 93, 102 og 109.

<sup>94</sup> Smith (2017) s. 336-337.

<sup>95</sup> Haugen (2019) s. 52-53.

<sup>96</sup> Fauchald (2021) s. 1246.

<sup>97</sup> Dok.nr.16 (2011-2012) s. 44-45.

videre at rettighetsvernet i Grunnloven som hovedregel omfatter alle mennesker, men likevel slik at utlendinger må tåle større begrensninger i enkelte rettigheter enn norske statsborgere.<sup>98</sup> Disse uttalelsene er egnet til å skape en forståelse av at begrepet «enhver» omfatter en større krets av personer enn «borgerne», og at norske samfunnsmedlemmer dermed har prosessuelle rettigheter etter § 112 som «enhver» ikke har.<sup>99</sup> Dette skillet kan indikere at Grunnloven § 112 første ledd ikke har territoriell begrensning.<sup>100</sup>

Fauchald er av den oppfatning at «enhver» refererer til alle som befinner seg innenfor bestemmelsens geografiske virkeområde.<sup>101</sup> Han argumenterer videre for at virkeområdet for Grl. § 112 må avgjøres på grunnlag av en tolking av bestemmelsen fra sak til sak, basert på hvor de miljøskadelige aktivitetene og virkningene finner sted, samt på årsakssammenhengen mellom aktivitetene og virkningene.<sup>102</sup> En slik forståelse vil åpne for å gi bestemmelsen ekstraterritoriell anvendelse i tilfeller av grenseoverskridende miljøskade. Dette harmonerer godt med bestemmelsens ordlyd, og de formål den er ment å ivareta.

På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at ordlyden «enhver» åpner for at også klimagassutslipp og skadevirkninger utenfor Norge er relevant etter Grl. § 112.

Det følger videre av Grl. § 112 første ledd annet punktum at naturens ressurser skal disponeres ut fra en «langsiktig og allsidig betraktning» som ivaretar retten til miljø og natur også for fremtidige generasjoner. Formuleringen er meget vid. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at det kreves en bred og helhetlig vurdering av hvilke konsekvenser utnyttelsen av naturressursene har for etterselektens rettigheter.

Når det gjelder olje og gass må dette innebære vurderinger av om disse ressursene disponeres på en måte som negativt påvirker fremtidige generasjoners rett til et miljø som sikrer helsen, og en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. I relasjon til globale miljøutfordringer slik som klimakrisen, kan kravet til allsidighet neppe oppfylles uten at klimagassutslipp og virkninger i utlandet tas i betraktning. Ordlyden taler dermed også på dette punkt for at klimagassutslipp og virkninger i utlandet kan, og bør, være relevant ved anvendelsen av Grl. § 112.

Ordlyden trekker samlet sett i retning av at utslipp og virkninger i utlandet som Norge medvirker til, er relevant ved vurderinger etter § 112. Dette underbygges både av at rettigheten etter første ledd tilfaller «enhver» og dermed ikke kan avgrenses territorielt, og at utnyttelsen av olje og gass skal skje etter en «allsidig betraktning» som ivaretar rettigheten også for kommende

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Hovind (2018) s. 13.

<sup>100</sup> Ibid. s. 12.

<sup>101</sup> Fauchald (2021) s. 1246.

<sup>102</sup> Ibid.

generasjoner. Også utviklingen innen klimavitenskapen de senere årene og den økte kunnskapen om årsakene til- og følgene av klimaproblemet, taler for en dynamisk fortolkning av bestemmelsen hvor, § 112 gis et geografisk virkeområde som sikrer effektivt vern mot globale miljøproblemer som klimakrisen.

Høyesterett foretar ingen uttrykkelig tolkning av ordlyden under fastleggingen av det geografiske anvendelsesområdet for § 112. Dette kan ikke sies å være i henhold til alminnelig juridisk metode ved grunnlovstolkning, hvor ordlyden skal danne utgangspunktet.<sup>103</sup> Hvorvidt dette betyr at retten anser ordlyden å være uten relevans ved fastleggingen av bestemmelsens geografiske anvendelsesområde er usikkert. Gjennomgangen over har uavhengig av dette vist at Høyesteretts synspunkt om at Grunnloven § 112 ikke verner miljøet utenfor Norge, harmonerer dårlig med lovens ordlyd.

### 2.6.2 Forarbeider

Grunnloven § 112 ble vedtatt som del av Grunnlovsreformen i 2014 og bygger på den tidligere § 110 b. Både forarbeidene til Grl. § 112 og tidligere § 110 b vil dermed være relevante for å klarlegge en eventuell lovgivervilje knyttet til bestemmelses geografiske virkeområde.

Grunnloven § 110 b ble vedtatt i 1992 etter at flere forslag om å grunnlovfeste retten til miljø hadde blitt fremmet og forkastet på 1970- og 80-tallet. Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité behandlet grunnlovsforslaget i Innst.S.nr.163 (1991-1992). Komiteen gjengir innledningsvis forslagsstillernes begrunnelse for grunnlovfesting av vern av miljøet og generelle merknader til forslaget. Storkomiteen redegjør deretter mer generelt for bakgrunnen for grunnlovfesting av miljørettigheter og knytter avslutningsvis sine egne merknader til miljøbestemmelsen.

Bestemmelsens geografiske anvendelsesområde knyttet til klimagassutslipp og virkninger utenfor norsk territorium behandles ikke særskilt i forarbeidene. Grunnlovgivers uttalelser om bakgrunnen for vedtakelsen, formålet med miljøparagrafen og bestemmelsens innhold, kan likevel være av relevans for spørsmålet.

Når det gjelder bakgrunnen for vedtakelsen av Grl. § 110 b, fremgår det av forarbeidene at grunnlovfesting av retten til miljø var et ledd i oppfølgingen av rapporten om bærekraftig utvikling fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling («Brundtlandkommisjonen»)<sup>104</sup>. Det siktes her til rapporten «Vår felles framtid» fra 1987.<sup>105</sup> Kommisjonen ble opprettet av FN's Generalforsamling i 1983 og fikk i oppgave å vurdere hvilke alvorlige miljø- og

---

<sup>103</sup> Slik Høyesterett selv påpeker i dommens avsnitt 84.

<sup>104</sup> Innst.S.nr.163 (1991-1992) s. 3.

<sup>105</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) «*Our Common Future*».

utviklingsproblemer verden stod overfor og formulere realistiske forslag til å løse dem.<sup>106</sup> Rapporten er resultatet av Kommisjonens arbeid.

Brundtlandkommisjonen pekte i sin rapport på omfattende fattigdom og miljøkriser som verdens hovedproblemer, og lanserte «bærekraftig utvikling» som løsningen på utfordringene.<sup>107</sup> Blant miljøkrisene som fremheves finner vi både klimaendringer forsterket av drivhusgassutslipp og skader som følge av langtrekkende luftforurensning.<sup>108</sup> Et av kommisjonens hovedbudskap var at disse miljøproblemene var globale i sin karakter og at dette måtte gjenspeiles i utformingen av regler og politikk som berørte miljøet.<sup>109</sup> Verdenskommisjonen kom på bakgrunn av dette med forslag til hvordan rettslige prinsipper for miljøvern og bærekraftig utvikling kunne formuleres i nasjonal og internasjonal lovgivning.<sup>110</sup> Blant prinsippene finner vi en plikt til forebygging og reduksjon av grenseoverskridende miljøskade og prinsippet om ikke-diskriminering.<sup>111</sup> Prinsippet om ikke-diskriminering innebærer at stater er forpliktet til å vektlegge skadevirkninger utenfor landets grenser på samme måte som skadevirkninger på eget territorium.<sup>112</sup> Prinsippet er blant annet kodifisert i forurensningsloven § 2 nr. 6, Espoo-konvensjonen og den nordiske miljøvernkonvensjonen.<sup>113</sup>

Statene ble på bakgrunn av dette oppfordret til å utvikle nasjonal og internasjonal miljølovgivning for å være bedre rustet til å håndtere omfanget av verdens miljøkriser. Kommisjonen fremhevet særlig viktigheten av å «erkjenne og beskytte nåværende og framtidige generasjoners rett til et miljøgrunnlag som sikrer deres helse og velferd».<sup>114</sup> Sjøfjell og Halvorssen omtaler vedtakelsen av Grl. § 110b som en direkte respons på Verdenskommisjonens oppfordring om rettsliggjøring av de grunnleggende miljøprinsippene som fremheves i rapporten.<sup>115</sup>

Stortingskomiteen bekrefter i sine merknader til miljøbestemmelsen at vedtakelsen var ment å innebære en grunnlovfesting av flere viktige miljørettslige prinsipper.<sup>116</sup> Et rettslig prinsipp blir i forarbeidene definert som et «standpunkt til et rettslig hovedspørsmål som verdimeslig eller

---

<sup>106</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 14.

<sup>107</sup> Ibid. s. 13-18.

<sup>108</sup> Ibid. s. 131-135.

<sup>109</sup> Ibid. s. 39-40 og 131-132.

<sup>110</sup> Ibid. s. 247-248.

<sup>111</sup> Ibid. prinsipp 10 og 13.

<sup>112</sup> Bugge (2021) s. 387; Bugge (2019) s. 74-75.

<sup>113</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall; Konvensjon om konsekvensutredning for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger (1991); Miljøvernkonvensjon mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige (1974) art. 13.

<sup>114</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 26.

<sup>115</sup> Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 44.

<sup>116</sup> Innst.S.nr.163 (1991-1992) s. 6.

på annen måte ansees som særlig viktig».<sup>117</sup> Blant prinsippene som ble ansett å være bygget inn i bestemmelsen finner vi retten til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade og prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner.<sup>118</sup> Plikten til å unngå miljøskade er en henvisning til forbudet i folkerettslig sedvane mot å volde grenseoverskridende miljøskade («no harm-prinsippet»). Det kan på bakgrunn av disse uttalelsene argumenteres for at de nevnte miljørettslige prinsippene også var ment å være retningsgivende ved tolkning og anvendelse av Grunnlovens miljøbestemmelse.

De gjennomgåtte forarbeidsuttalelsene viser at det var en nær sammenheng mellom utviklingen i internasjonal miljørett og vedtakelsen av § 110 b. Henvisningene til Verdenskommisjonens rapport og miljøprinsippene som fremheves der, indikerer at § 110 hadde til formål å beskytte retten til et sunt miljø også i møte med globale miljøutfordringer.

Ved Grunnlovsreformen i 2014 ble § 110 b til Grunnloven § 112 slik vi kjenner den i dag. Endringene i bestemmelsen ble gjort på bakgrunn av en rapport fra Stortingets menneskerettighetsutvalg («Lønningutvalget») som var ansvarlig for å vurdere om menneskerettighetene, herunder også retten til et sunt miljø, burde styrkes i Grunnloven. Rapporten ble lagt frem for Stortinget som Dok.nr.16 (2011-2012).

I rapporten kommer utvalget med sine vurderinger av innholdet i Grl. § 110 b og presenterer på bakgrunn av dette sitt utkast til § 112. Utvalget uttaler at bakgrunnen for spørsmålet om retten til et sunt miljø bør styrkes i Grunnloven, er at «menneskeheten står overfor store miljøutfordringer i fremtiden, både globalt og nasjonalt».<sup>119</sup> Dette viser at man ved vedtagelsen av Grl. § 112 var bevisst på klimaproblemets globale karakter, og at en skjerping av grunnlovsvernet kunne være nødvendig for å motvirke de alvorlige følgene av global oppvarming.

Videre ble utformingen av Grunnloven § 110 b første ledd ansett å være «i overenstemmelse med Verdenskommisjonens anbefalinger om rettslige prinsipper for miljøvern og bærekraftig utvikling».<sup>120</sup> Lønningutvalget foreslo på bakgrunn av dette at bestemmelsen skulle videreføres som § 112 første ledd uten realitetsendringer.<sup>121</sup> Det må dermed være klart at også Grl. § 112 var ment å omfatte de miljørettslige prinsippene som nevnes i forarbeidene til § 110 b.

Forarbeidsuttalelsene trekker samlet sett i retning av at Grunnloven § 112 er ment å beskytte miljøet både nasjonalt og globalt. Til støtte for en slik forståelse er særlig henvisningen til globale miljøproblemer i forarbeidene og at bestemmelsen bygger på, og har til formål å ivareta

---

<sup>117</sup> Ibid. s. 4.

<sup>118</sup> Ibid. s. 6.

<sup>119</sup> Dok.nr.16 (2011-2012) s. 245-246.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 126.



miljørettslige prinsipper som ikke lar seg avgrense territorielt. Særlig gjelder dette prinsippet om bærekraftig utvikling som følger eksplisitt av bestemmelsens ordlyd.<sup>122</sup> Retten til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares, kan vanskelig oppfylles uten at man anlegger et globalt perspektiv, hvor de langsiktige effektene av ekstraterritoriale klimagassutslipp på fremtidige generasjoners rettigheter hensyntas.<sup>123</sup> Også henvisningen til prinsippene om forebygging og reduksjon av grenseoverskridende miljøskade og ikke-diskriminering, taler for at miljøvirkninger utenfor Norge er relevant ved vurderinger etter Grl. § 112.<sup>124</sup>

Høyesteretts forståelse av at Grunnloven § 112 ikke beskytter miljøet utenfor Norge, harmonerer dermed dårlig med bakgrunnen for vedtakelsen av miljøparagrafen og de formål bestemmelsen tar sikte på å realisere.

### 2.6.3 Reelle hensyn

Gjennomgangen hittil gir grunnlag for å hevde at ordlyden og forarbeidene taler for å tolke bestemmelsen slik at også utslipp og virkninger i utlandet er relevant ved vurderinger etter Grl. § 112. Det kan imidlertid ikke utledes noen klar løsning fra disse kildene, og andre tolkninger er mulige. Dette etterlater større rom for å vektlegge reelle hensyn ved tolkningen.

Som Høyesterett er inne på, hviler avgjørelser i saker om grunnleggende miljøspørsmål ofte på faglige vurderinger, politiske avveininger og brede prioriteringer. Miljøhensyn må i mange tilfeller avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Demokrati- og maktfordelingshensyn kan dermed tale for at slike avgjørelser tas av folkevalgte organer, og ikke av domstolene. Disse hensynene gjør seg særlig gjeldende i tilfeller hvor domstolenes avgjørelser vil kunne sette betydelig skranker for handlingsrommet til folkevalgte organer. Avgrensningen av hvilke konsekvenser av norsk petroleumsindustri det er relevant å ta med i vurderinger etter Grl. § 112, er et sånt tilfelle. Det kan på bakgrunn av dette hevdes at det er grunn til å utvise forsiktighet ved vurderingen av tvilsomme tolkningsspørsmål på miljøområdet, og at kildene i dette tilfellet ikke gir tilstrekkelig klare holdepunkter for en lovgivervilje om at utslipp og virkninger i utlandet er relevant etter Grl. § 112.

Andre hensyn som gjør seg gjeldende på miljøområdet trekker imidlertid i retning av at konsekvenser i utlandet av norsk virksomhet bør være relevant etter § 112. At klimaendringene er et sammensatt og grenseoverskridende miljøproblem, taler for at det må anlegges et helhetlig og globalt perspektiv ved anvendelsen av Grl. § 112. Klimavitenskapen har i årene etter vedtakelsen av Grl. § 112 bidratt med ny og sikker kunnskap om planetens tålegrenser og hva som må til for å bremse utviklingen i global oppvarming. Funnene taler med styrke for at Norges bidrag

---

<sup>122</sup> Grl. § 112 første ledd annet punktum.

<sup>123</sup> Voigt (2021a) s. 705.

<sup>124</sup> Bugge (2021) s. 387.

til klimaendringene må sees i sammenheng med andre utslipp av klimagasser. Dette vil være nødvendig både for å ivareta de formål bestemmelsen tar sikte på å realisere, og for at § 112 skal ha noen praktisk betydning i relasjon til globale miljøproblemer.

Høyesterett redegjør selv for de siste funnene innen klimavitenskapen ved å gjengi innholdet i rapportene fra FNs klimapanel. Førstvoterende omtaler rapportene som det viktigste og beste vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget om klimaendringer.<sup>125</sup> Høyesterett lander til tross for dette på en tolkning hvor de globale miljøvirkningene av norsk virksomhet, som hovedregel er uten relevans ved vurderinger etter Grunnloven. § 112. Det ser dermed ikke ut til at funnene i rapporten fra klimapanelet tillegges noen betydning under rettens tolkning av bestemmelsen.<sup>126</sup>

#### 2.6.4 Internasjonale klimaforpliktelser

Norges internasjonale klimaforpliktelser følger blant annet av FNs rammekonvensjon om klimaendring («UNFCCC») og Parisavtalen. Gjennom disse internasjonale avtalene har Norge forpliktet seg til å arbeide for å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over det samme nivået.<sup>127</sup> I det følgende behandles spørsmålet om hvilken betydning Parisavtalen har for tolkningen av Grl. § 112 med hensyn på hvilke klimakonsekvenser det er relevant å ta i betraktning etter bestemmelsen.

Parisavtalen er en internasjonal klimaavtale vedtatt under FNs rammekonvensjon om klimaendring. At avtalen er vedtatt under UNFCCC innebærer at den må sees i sammenheng med klimakonvensjonen, og at mange av grunnelementene i konvensjonen også gjelder for Parisavtalen.<sup>128</sup> Det er i skrivende stund 192 parter til Parisavtalen som samlet står for rundt 98 % av verdens klimagassutslipp. Norge ratifiserte avtalen i 2016.<sup>129</sup> Parisavtalen regnes som en traktat under Wien-konvensjonen om traktatretten, og er en folkerettslig juridisk bindende avtale.<sup>130</sup>

Det overordnede formålet med Parisavtalen er å bedre gjennomføringen av klimakonvensjonen og dens målsetning om å stabilisere konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.<sup>131</sup> Avtalen søker å styrke den globale responsen på klimaendringene gjennom å forplikte partene til å påta seg og melde inn ambisiøse innsatser, med sikte på å nå det langsiktige temperaturmålet anført i Art. 2.<sup>132</sup>

---

<sup>125</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 50.

<sup>126</sup> Voigt (2021a) s. 704.

<sup>127</sup> Parisavtalen art. 2 nr. 1.

<sup>128</sup> Voigt (2021d) s. 134.

<sup>129</sup> Prop.115 S (2015-2016); Innst.407 S (2015-2016).

<sup>130</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten Art. 26.

<sup>131</sup> Parisavtalen Art. 2 (1) jf. UNFCCC Art. 2.

<sup>132</sup> Ibid. Art. 3.

Innsatsene er knyttet til et bredt spekter av tiltak, slik som utslippsreduksjoner, tilpasning til klimaendringer, finansiering, teknologioverføring, kapasitetsbygging, samt rapportering og verifisering.<sup>133</sup>

En av Parisavtalens mest sentrale bestemmelser er Artikkel 4. Første ledd oppstiller et felles mål om at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet snarest mulig. Etter annet ledd er partene forpliktet til å utarbeide og melde inn nasjonalt fastsatte bidrag (NDC-er) til utslippsreduksjoner. Gjennom å legge frem slike NDC-er, gir partene uttrykk for hvor mye de akter å kutte i sine nasjonale klimagassutslipp. Norge har til illustrasjon meldt inn et mål om 50-55% reduksjon i 2030 sammenlignet med 1990.<sup>134</sup>

Partenes rettslige forpliktelse knytter seg til å utarbeide og legge frem nasjonale bidrag, men de har ikke formelt forpliktet seg til å oppnå de innmeldte målene for utslippsreduksjoner.<sup>135</sup> Denne ordningen var nødvendig for å oppnå enighet om en rettslig bindende form på avtalen, samtidig som man tok hensyn til ulike nasjonale omstendigheter og partenes ønske om å bevare suveren autoritet over nasjonale klimaplaner.<sup>136</sup> Art. 4 (2) annet punktum oppstiller imidlertid en handlingsplikt som forplikter statene til å gjennomføre nasjonale tiltak med sikte på å nå de innmeldte reduksjonsmålene. At partene ikke er rettslig forpliktet til å oppnå målene, innebærer heller ikke at de står helt fritt ved fastsettelsen av sine bidrag. Hvert suksessive nasjonalt fastsatte bidrag skal utgjøre en progresjon ut over gjeldende bidrag og være uttrykk for partens høyest mulige ambisjon.<sup>137</sup> Videre skal bidragene gjenspeile partenes felles, men differensierte ansvar og respektive muligheter sett i lys av nasjonale omstendigheter.<sup>138</sup> Dette byrdefordelingsprinsippet innebærer at ressurssterke land som Norge må ta en større del av ansvaret for å oppnå avtalens felles mål.

Det er nærliggende at det er operasjonaliseringsmekanismen i Parisavtalens Art. 4, som tar utgangspunkt i hvor klimagassutslippene til atmosfæren skjer, Høyesterett sikter til når de omtaler «ansvarsfordelinga mellom statar som fylgjer av internasjonale avtaler».<sup>139</sup> Retten ser ut til å være av den oppfatning at statenes ansvar og forpliktelser etter avtalen, er avgrenset til egne territorielle utslipp.

Det kan gjøres flere innvendinger mot en slik forståelse. Det er for det første nærliggende å betrakte innretningen med nasjonale bidrag og territorielle kutt, som et resultat av praktiske

---

<sup>133</sup> Ibid. Art. 4, 7, 9, 10, 11 og 13.

<sup>134</sup> Meld.St.2 (2019-2020) s. 69.

<sup>135</sup> Bodansky (2016) s. 146.

<sup>136</sup> Voigt (2021d) s. 135.

<sup>137</sup> Parisavtalen art. 4 (3).

<sup>138</sup> Ibid. og Art. 2 (2).

<sup>139</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 159.

hensyn. At operasjonaliseringsmekanismen i Parisavtalen tar utgangspunkt i territorielle utslipp, må sees i sammenheng med behovet for global koordinering, nøyaktighet og hensynet til å unngå dobbelttelling av utslippskutt.<sup>140</sup> Det er dermed vanskelig å se at denne mekanismen kan brukes som argument for å avgrense statenes ansvar etter avtalen. De nasjonale innsatsene skal bidra til å nå avtalens felles, globale temperatur- og utslippsmål. For at dette skal være mulig må alle verdens utslipp sees i sammenheng, slik også klimapanelets karbonbudsjett illustrerer.<sup>141</sup> Det er dermed ikke naturlig å se statenes ansvar etter avtalen uavhengig av det felles ansvaret for å nå disse målene.

I denne forbindelse kan det også vises til at prinsippet om at statenes NDC-er skal være uttrykk for deres høyest mulige ambisjon, regnes å etablere en aktsomhetsnorm på klimaområdet.<sup>142</sup> Aktsomhetsnormen knytter seg til partenes opptreden, og gir uttrykk for hvilke forventninger som stilles til partenes handlinger med hensyn på å oppfylle sine internasjonale forpliktelser.<sup>143</sup> Dette minner om det folkerettslige «due diligence»-prinsippet, som benyttes for å vurdere hvilke krav som stilles til forsvarlig atferd på et område. En stat som utviser forsvarlig adferd eller «due diligence», antas å opptre i overensstemmelse med sine internasjonale forpliktelser. Hva som oppfyller kravet til forsvarlig adferd, vil variere ut fra risikoen som foreligger og statens ressurser.<sup>144</sup> Ved fastleggelse av normen, tas det utgangspunkt i hva en god eller velfungerende stat kan forventes å foreta seg i samme situasjon.<sup>145</sup> For å oppfylle sine forpliktelser på den internasjonale miljørettens område, er statene forventet å forhindre påregnelig, signifikant skade på miljøet, eller i det minste minimere risikoen for at slik skade skal oppstå.<sup>146</sup>

Aktsomhetsnormen som oppstilles i Art. 4 (3), er forstått som et krav om at partene skal gjøre sitt beste for å oppnå Parisavtalens langsiktige temperaturmål.<sup>147</sup> Å gjøre sitt beste innebærer å gjennomføre ethvert klimatiltak som fremstår som proporsjonalt ut fra en vurdering av risikoen ved global oppvarming og statens ressurser.<sup>148</sup> I tråd med prinsippet om felles men differensiert ansvar, vil det dermed stilles strengere krav til ressurssterke land som Norge.<sup>149</sup> Denne normen taler dermed imot å avgrense statenes ansvar etter avtalen på den måten Høyesterett gjør. For et petroleumsproduserende land som eksporterer 95 % av utslippene fra sin olje- og gassindustri, kan denne normen tvert imot trekke i retning av at norske myndigheter er forpliktet til å ta

---

<sup>140</sup> Parisavtalen art. 4 nr. 13; Norges institusjon for menneskerettigheter (2020) s. 57.

<sup>141</sup> FNs klimapanel (2022) B.1.3.

<sup>142</sup> Voigt (2016a) s. 28.

<sup>143</sup> Ibid. s. 18-19.

<sup>144</sup> Ibid. s. 21.

<sup>145</sup> Ibid. s. 26.

<sup>146</sup> Ibid. s. 26 med videre henvisninger.

<sup>147</sup> Voigt (2016a) s. 25.

<sup>148</sup> Voigt (2016c) s. 296.

<sup>149</sup> Parisavtalen art. 2 (2).

grep for å hindre global oppvarming, som går lenger enn bare nasjonale reduksjonstiltak. Det kan i denne forbindelse vises til at flere land har meldt inn letestans eller utfasing av produksjon av fossile energikilder som bidrag til det kollektive målet.<sup>150</sup>

Høyesterett redegjør innledningsvis i klimasøksmålet for Parisavtalens historie, formål, grunnleggende prinsipper, og Norges forpliktelser etter avtalen.<sup>151</sup> Retten anerkjenner at Parisavtalen er folkerettslig bindende for Norge, og at staten er forpliktet til å «gjera sitt beste» for å nå det langsiktige temperaturmålet avtalen fastsetter.<sup>152</sup> Det siste er nærliggende å oppfatte som en henvisning til prinsippet om «høyest mulige ambisjon» i Art. 4 nr. 3.<sup>153</sup> Ut fra dette skulle man tro at Høyesterett anså Parisavtalen for å være relevant ved tolkningen av Grunnloven § 112. Det er imidlertid lite i de videre drøftelsene som tyder på at Norges internasjonale klimaforpliktelser har spilt noen rolle ved vurderingen. Fraværet av betraktninger i dommen knyttet til betydningen av Parisavtalen for tolkningen av Grl. § 112, står i sterk kontrast til det vi har sett i klimasøksmål anlagt ved andre lands nasjonale domstoler.<sup>154</sup> I flere av disse sakene blir Parisavtalen tillagt betydelig vekt, og vi ser eksempler på hvordan både nasjonal lovgivning og grunnlov tolkes i lys av avtalen.<sup>155</sup>

UNFCCC og Parisavtalen viser at en global, koordinert innsats er nødvendig for å redusere farlige følger av global oppvarming. Dersom Grunnloven § 112 skal ha noen praktisk betydning i møte med klimaproblemet, er det en forutsetning at Norges territoriale utslipp sees i sammenheng med andre utslipp av klimagasser. En formålsoverordnet tolkning av disse internasjonale klimaavtalene tilsier dermed at også ekstraterritoriale klimagassutslipp må tas i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112.

### 2.6.5 Oppsummering

Del to av analysen har søkt å belyse i hvilken utstrekning Høyesteretts tolkning harmonerer med rettskildene. Det er pekt på en rekke momenter som taler for at ekstraterritoriale miljøkonsekvenser bør tas i betraktning ved vurderinger etter Grunnloven § 112. En slik tolkning samsvarer best med bestemmelsens ordlyd, de miljørettslige prinsipper bestemmelsen bygger på og Norges internasjonale klimaforpliktelser. Viktigst av alt vil dette være en helt nødvendig forutsetning for å oppnå de formålene § 112 tar sikte på å realisere, i møte med globale

---

<sup>150</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 16 med videre henvisninger.

<sup>151</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 56-60.

<sup>152</sup> Ibid. avsnitt 58.

<sup>153</sup> Voigt (2021a) s. 705.

<sup>154</sup> Se for eksempel *Urgenda Foundation v. The Netherlands*; *Friends of the Irish Environment v. Ireland*; *Neubauer et al. v. Germany*.

<sup>155</sup> Voigt (2021d) s. 154; Preston (2021).

miljøproblemer som klimakrisen. Samlet sett er det grunn til å hevde at Høyesteretts tolkning harmonerer dårlig med rettskildene.

### **3 Internasjonal rett**

#### **3.1 Innledning**

Fremstillingen foran har vist at Grunnlovens miljøparagraf i betydelig grad er influert av internasjonal miljørett. Det er som følge av den nære sammenhengen mellom grunnlovsbestemmelsens forhistorie og internasjonal miljørett, tatt til orde for at også regler og normer i folkeretten vil kunne være relevante og viktige momenter ved tolkningen av Grunnloven § 112.<sup>156</sup> Det er på bakgrunn av dette interessant å undersøke hvordan Høyesteretts standpunkt om at man etter Grunnloven § 112 står fritt til å se bort fra skadevirkninger i utlandet, harmonerer med folkerettens regler om grenseoverskridende miljøskade.

#### **3.2 Forbudet mot å volde miljøskade utenfor eget territorium – «The no harm-rule»**

En regel som kan være av betydning for staters ekstraterritoriale ansvar i klimasammenheng, er forbudet mot å volde miljøskade utenfor eget territorium. Regelen er utviklet i folkeretten og omtales internasjonalt som «the no harm-rule».

Forbudet mot å volde skade utenfor eget territorium har sitt utspring i prinsippet om staters suverenitet. At statene er suverene innebærer på den ene siden at de står fritt til å disponere over eget territorium.<sup>157</sup> Dette inkluderer tradisjonelt en eksklusiv rett til utnyttelse av naturressurser innenfor statens jurisdiksjon. Friheten til å disponere over eget territorium og egne ressurser kan imidlertid begrenses av den andre siden av suverenitetsprinsippet, som gir statene rett på frihet fra ødeleggelser på eget territorium som følge av andre staters virksomhet.<sup>158</sup> Dette kan alternativt betraktes som en plikt til å unngå å volde skade på områder utenfor eget territorium.<sup>159</sup>

Eksistensen av et folkerettslig forbud mot å påføre andre land skade, kan spores langt tilbake i praksis fra internasjonale domstoler og tribunaler. Et av de tidligste eksemplene på at forbudet blir anvendt i miljøsammenheng finner vi i *Trail Smelter-saken* mellom Canada og USA fra 1938-1941.<sup>160</sup> Luftforurensning fra et privateid smelteverk i Canada hadde over lengre tid ført til skader på det omkringliggende miljøet og på jordbruksområder over grensen til USA. Saken ble bragt inn for en voldgiftsdomstol i den hensikt å avklare om Canada kunne holdes ansvarlig for de grenseoverskridende skadene, og om staten var pliktig å forhindre fremtidig skade på

---

<sup>156</sup> Fauchald (2021) s. 1248.

<sup>157</sup> Ruud og Ulfstein (2018) s. 288.

<sup>158</sup> Bugge (2021) s. 64.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> United States v. Canada.

amerikansk territorium. Voldgiftsretten fant at Canada var ansvarlig for skadene forårsaket av smelteverket og at staten måtte erstatte økonomiske tap på amerikansk side. Om plikten til å forhindre fremtidig grenseoverskridende skade uttalte retten følgende:

Under the principles of international law [...] no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.<sup>161</sup>

Rettens uttalelser knytter seg til skade på territorium, eiendom og mennesker i andre stater og ikke naturmiljøet som sådan. *Trail Smelter-saken* regnes til tross for dette å ha lagt grunnlaget for den videre utviklingen av forbudet på miljørettens område.

Et viktig bidrag til videreutviklingen av regelen som oppstilles i *Trail smelter* kom under FNs første miljøkonferanse i Stockholm i 1972.<sup>162</sup> Konferansen resulterte blant annet i vedtakelsen av en politisk erklæring som satte mål og prinsipper for statenes miljøvernarbeid.<sup>163</sup> Normen som oppstilles i *Trail smelter* ble benyttet under utformingen av Stockholmerklæringens prinsipp 21, som regulerer forholdet mellom statenes suverenitet og ansvaret for å unngå grenseoverskridende skade.<sup>164</sup> Prinsipp 21 lyder som følger:

Statene har, i overenstemmelse med FNs Charter og folkerettens prinsipper, den suverene rett til å utnytte egne ressurser i henhold til egen miljøpolitikk, og ansvaret for å sikre at virksomhet innenfor deres jurisdiksjon eller kontroll ikke medfører skade på miljøet til andre stater eller til områder som ligger utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon.

Formuleringen ble senere videreført i Prinsipp 2 av Rio-erklæringen.<sup>165</sup> Utformingen av prinsipp 21/2 knyttet forbudet mot grenseoverskridende skade direkte til «skade på miljøet». I tillegg ble forbudet utvidet til å gjelde områder utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon. Utviklingen gikk med dette i retning av å flytte fokuset fra beskyttelse av andre staters territorium, til beskyttelse av miljøet som sådan.

Verken Stockholm- eller Rio-erklæringen er rettslig bindende, og omtales derfor gjerne som «soft-law». Vedtakelsen av erklæringene innebar imidlertid at samtlige av FNs medlemsland som deltok på konferansene, stilte seg bak innholdet i Prinsipp 21/2. Et forbud om

---

<sup>161</sup> United States v. Canada s. 1965.

<sup>162</sup> United Nations Conference on the Human Environment (1972).

<sup>163</sup> The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972).

<sup>164</sup> Jervan (2014) s. 25.

<sup>165</sup> Rio Declaration on Environment and Development (1992).

grenseoverskridende miljøskade hadde dermed bred tilslutning blant verdens stater, og det hevdes på bakgrunn av dette at Prinsipp 21/2 ble ansett å reflektere folkerettslig sedvanerett.<sup>166</sup>

Praksis fra Den internasjonale domstolen (ICJ) i årene etter Stockholmkonferansen har bidratt til å forsterke teorien om en folkerettslig sedvaneregel med et lignende innhold. I sin rådgivende uttalelse om lovligheten av trusler eller bruk av atomvåpen fra 1996, går domstolen langt i å bekrefte forbudets status som folkerettslig sedvanerett. Om staters plikt til å respektere miljøet utenfor eget territorium uttalte domstolen følgende:

The existence of the general obligations of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment.<sup>167</sup>

Uttalelsen er fulgt opp av ICJ i flere senere saker<sup>168</sup>, og det virker på bakgrunn av dette å være klart at forbudet mot virksomhet på eget territorium som volder skade på andre staters territorium har status som folkerettslig sedvanerett.<sup>169</sup>

Det nærmere innholdet av det sedvanerettslige forbudet er imidlertid langt fra klart. En kan for det første spørre hva som defineres som skade på miljøet og av hvilket omfang de grenseoverskridende skadene må være for at det skal foreligge folkerettsbrudd. Videre er det uklart hvilke plikter som påligger statene, hvilken ansvarsnorm som gjelder, og hva konsekvensene av et eventuelt brudd på forbudet vil være. Anvendelse av forbudet på globale miljøutfordringer som klimaproblemet, reiser også kompliserte spørsmål knyttet til årsakssammenheng og jurisdiksjon. For en nærmere behandling av disse spørsmålene vises det til andre fremstillinger.<sup>170</sup>

Det er i denne sammenheng tilstrekkelig å peke på at det neppe er tvilsomt at «no harm»-prinsippet som folkerettslig sedvane også gjelder klimagassutslipp. Dette underbygges blant annet av henvisningen til prinsippet i fortalen til FNs rammekonvensjon om klimaendringer.<sup>171</sup> Parisavtalen operasjonaliserer rammekonvensjonen, og partene skal i arbeidet med å oppnå konvensjonens formål være veiledet av dens prinsipper.<sup>172</sup> Dette tilsier at også Parisavtalen bygger på

---

<sup>166</sup> Sands (2018) s. 202.

<sup>167</sup> Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, advisory opinion, ICJ Rep. (1996) p. 226, avsnitt 29.

<sup>168</sup> Se for eksempel Hungary v. Slovakia avsnitt 53; Argentina v. Uruguay avsnitt 101.

<sup>169</sup> Sands (2018) s. 206; Bugge (2021) s. 65.

<sup>170</sup> Se for eksempel Jervan (2014); Voigt (2021b).

<sup>171</sup> UNFCCC fortale avsnitt 8.

<sup>172</sup> Parisavtalens fortale avsnitt 3.



«no harm»-regelen, og at prinsippet om territorielle kutt i klimagassutslipp ikke er ment å fritta statene fra folkerettens regler om grenseoverskridende miljøskade.<sup>173</sup>

Det sedvanerettslige forbudet mot grenseoverskridende miljøskade forplikter statene til å hensynta miljøet i områder utenfor egen jurisdiksjon. Vedtakelsen av Grunnloven § 112 ble ansett å innebære en grunnlovfesting av denne regelen. Dette tilsier at norske myndigheter ikke kan stå fritt til å se bort fra miljøskadevirkninger i utlandet av eksporterte forbrenningsutslipp. Høyesteretts forståelse av at miljøkonsekvenser utenfor norsk territorium ikke er relevant ved anvendelsen av § 112, harmonerer dårlig med denne folkerettslige forpliktelsen.

### **3.3 Praksis fra internasjonale domstoler og organer**

Anleggelse av klimasøksmål ved nasjonale og internasjonale domstoler eller overvåkningsorganer, har blitt et sentralt virkemiddel i klimakampen. Climate Change Litigation database gir en oversikt over klimarelaterte søksmål.<sup>174</sup> Statistikken som illustrerer utviklingen utenfor USA viser i skrivende stund 540 saker anlagt mot regjeringer, og 99 saker anlagt mot selskaper og individer. Antallet har økt med over 100 saker bare siden desember 2020, og viser dermed en klar trend hvor domstoler i økende grad bidrar til utviklingen av klima- og miljøretten.<sup>175</sup> Også FNs klimapanel peker i sin seneste rapport på hvordan disse søksmålene har påvirket klimatiltak og ambisjonene i klimapolitikken.<sup>176</sup>

I det følgende presenteres praksis fra Den Interamerikanske menneskerettighetsdomstolen og FNs Barnekomité. Fokuset for fremstillingen er behandlingen av spørsmål knyttet til staters ekstraterritoriale ansvar i forbindelse med grenseoverskridende miljøskade. Av særlig interesse er bruken av «no harm»-prinsippet ved tolkningen av den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen og FNs barnekonvensjon. Praksisen tjener videre som eksempler på hvordan disse spørsmålene behandles internasjonalt, og som en illustrasjon på hvordan internasjonale domstoler eller overvåkningsorganer kan påvirke hverandre.

#### **3.3.1 Rådgivende uttalelse OC-23/17 fra Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen**

Den Interamerikanske Menneskerettighetsdomstolen (IACtHR) publiserte i 2017 en rådgivende uttalelse om miljø og menneskerettigheter.<sup>177</sup> Uttalelsen drøfter inngående hvilke miljømessige

---

<sup>173</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) s. 15.

<sup>174</sup> Sabin Center for Climate Change Law (2022).

<sup>175</sup> Bugge (2021) s. 46.

<sup>176</sup> FNs klimapanel (2022b) E.3.3.

<sup>177</sup> Advisory Opinion OC-23/17 of 15 November 2017 on The Environment and Human Rights.

plikter som kan utledes fra statenes forpliktelse til å respektere og sikre menneskerettighetene etter Den Amerikanske Menneskerettighetskonvensjonen (ACHR).<sup>178</sup>

Uttalelsen ble gitt på forespørsel fra Colombia. De hevdet at store infrastrukturprosjekter i de karibiske statene medførte alvorlig forringelse av det marine miljøet i Karibiahavet. Domstolen ble på bakgrunn av dette bedt om å redegjøre for rekkevidden og innholdet av konvensjonsstatenes ansvar i tilfeller av grenseoverskridende miljøskade.

Av særlig interesse for denne avhandlingen er domstolens behandling av jurisdiksjonsbegrepet i konvensjonenes Art. 1 (1). Partene påtar seg etter bestemmelsen å respektere og sikre rettighetene til «all persons subject to their jurisdiction». Det grenseoverskridende elementet ved de beskrevne miljøskadene aktualiserte følgende spørsmål for domstolen:

Based on the provisions of Article 1(1) of the Pact of San José, should it be considered that a person, even if he or she is not in the territory of a State Party, may be subject to the jurisdiction of that State in the context of compliance with obligations relating to the environment?<sup>179</sup>

Domstolen måtte følgelig ta stilling til rekkevidden av jurisdiksjonsbegrepet i Art. 1 (1) i forbindelse med beskyttelse av miljøet. Nærmere bestemt om statene kan ha jurisdiksjon over menneskerettsbrudd utenfor eget territorium, når krenkelsene er en følge av grenseoverskridende miljøskade.

Under vurderingen av jurisdiksjonsbegrepets rekkevidde foretar domstolen en omfattende gjennomgang av tolkningspraksis og rettspraksis av relevans for spørsmålet om ekstraterritoriell jurisdiksjon.<sup>180</sup> Retten drøfter videre hvilken betydning det folkerettslige no harm-prinsippet har for tolkningen av jurisdiksjonsbegrepet.<sup>181</sup> Domstolen sammenfatter sitt syn på rekkevidden av jurisdiksjonsbegrepet i tilfeller av grenseoverskridende miljøskade på følgende måte:

When transboundary harm or damage occurs, a person is under the jurisdiction of the State of origin if there is a causal link between the action that occurred within its territory and the negative impact on the human rights of persons outside its territory. The exercise of jurisdiction arises when the State of origin exercises effective control over the activities that caused the damage and the consequent human rights violation.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> The Pact of San José (1969).

<sup>179</sup> OC-23/17 avsnitt 36.

<sup>180</sup> Ibid. avsnitt 72-82.

<sup>181</sup> Ibid. avsnitt 83-103.

<sup>182</sup> Ibid. avsnitt 104 (h).

Denne tolkningen innebærer at statenes ansvar etter konvensjonen omfatter rettighetskrenkelser også i andre konvensjonsstater, når dette er en følge av forurensende virksomhet under statens effektive kontroll. Jurisdiksjonsbegrepet etter ACHR er dermed ikke begrenset til statenes territorium, men omfatter også situasjoner hvor statenes ekstraterritorielle virksomhet utgjør jurisdiksjonsutøvelse. Rettens tolkning bygger på doktrinen om effektiv kontroll som grunnlag for ekstraterritoriell jurisdiksjon som vi kjenner fra internasjonal rett.<sup>183</sup> En vesentlig forskjell er imidlertid at IACtHR knytter vilkåret om effektiv kontroll til aktivitetene som forårsaker skaden, og ikke til territoriet hvor ofrene befinner seg eller individene selv.<sup>184</sup> Dette grunnlaget for utøvelse av ekstraterritoriell jurisdiksjon begrunnes slik:

In cases of transboundary damage, the exercise of jurisdiction by a State of origin is based on the understanding that it is the State in whose territory or under whose jurisdiction the activities were carried out that has the effective control over them and is in a position to prevent them from causing transboundary harm that impacts the enjoyment of human rights of persons outside its territory. The potential victims of negative consequences of such activities are under the jurisdiction of the State of origin for the purposes of the possible responsibility of that state for failing to comply with its obligation to prevent transboundary damage.<sup>185</sup>

Domstolens tolkning av statenes jurisdiksjon i tilfeller av grenseoverskridende miljøskade, ser dermed i stor grad ut til å være et resultat av de forpliktelsene retten anser å følge av det folkerettslige no harm-prinsippet.<sup>186</sup> IACtHR åpner med denne tolkningen døren for ekstraterritorielt ansvar i en rekke nye scenarioer, hvor dette tidligere ville vært utelukket som følge av manglende effektiv kontroll over territorium eller individer. Retten understreker imidlertid at utøvelse av jurisdiksjon utenfor en stats territorium er en eksepsjonell situasjon og må tolkes restriktivt.<sup>187</sup>

Vi ser at den vurderingen Høyesterett oppstiller for relevansen av ekstraterritorielle klimagassutslipp etter Grunnloven § 112, har visse likhetstrekk med tolkningen til IACtHR. Vilkåret om at norske styresmakter må ha direkte innvirkning på eller kan sette i verk tiltak mot kilden til utslippene, er sammenlignbart med vilkåret om effektiv kontroll. Til forskjell fra IACtHR velger Høyesterett imidlertid å se bort ifra no harm-prinsippet, med den følge at statens ansvar for handlinger eller virkninger i utlandet begrenses til de som også fører til skade på norsk territorium.

---

<sup>183</sup> Se foran kap. 2.2.

<sup>184</sup> Tinta og Milnes (2018).

<sup>185</sup> OC-23/17 avsnitt 102.

<sup>186</sup> Ibid. avsnitt 101-103.

<sup>187</sup> Ibid. avsnitt 81, 104 (d).

Til tross for at Den interamerikanske domstolens synspunkter er fremsatt i en rådgivende uttalelse, gir de en klar indikasjon på hvilke forpliktelser retten anser å følge av konvensjonen, og på hvordan den kan tenkes å dømme i fremtidige saker. Det vises i denne forbindelse til at domstolen i stor grad bygget på sin rådgivende uttalelse i *Lhaka-saken* fra 2020, for redegjørelse av innholdet og rekkevidden av statenes plikter knyttet til retten til et sunt miljø.<sup>188</sup>

Den rådgivende uttalelsen omtaler ikke grenseoverskridende skade som følge av klimagassutslipp. Det kan til tross for dette argumenteres for at domstolens betraktninger rundt statenes ansvar for å forhindre grenseoverskridende skade, har overføringsverdi til utslipp av klimagasser.<sup>189</sup> Det ble i tiden etter publiseringen derfor spekulert i om domstolens tolkning av jurisdiksjonsspørsmålet, kunne benyttes som argument for å holde stater ansvarlige for ekstraterritoriale følger av klimaendringene på grunnlag av deres individuelle klimagassutslipp.<sup>190</sup> Gjennom en avgjørelse fra FNs Barnekomité i 2021 skulle dette vise seg å stemme.

### 3.3.2 FNs Barnekomité om skadelige effekter av klimaendringene for barns rettigheter

FNs Barnekomité fattet 22. september 2021 avgjørelser i fem individuelle klagesaker fremmet mot Argentina, Brasil, Frankrike, Tyskland og Tyrkia.<sup>191</sup> Klagene var fremsatt av 16 barn av 12 ulike nasjonaliteter under tilleggsprotokollen som oppretter en klagemekanisme for FNs barnekonvensjon (OPIC).<sup>192</sup> Innklagerne hevdet at statenes historiske bidrag til global oppvarming og manglende tiltak for å redusere følgene av klimaforandringene, utgjorde en krenkelse av retten til liv, helse og kultur.<sup>193</sup> Klagene ble avvist som følge av at nasjonale rettsmidler ikke var uttømt. Komiteen benyttet likevel anledningen til dele sine betraktninger rundt staters ansvar etter barnekonvensjonen for skadelige følger av klimagassutslipp.

Adgangen til å fremsette individuelle klager mot en konvensjonsstat er forbeholdt individer eller grupper av individer som befinner seg under den aktuelle statens jurisdiksjon.<sup>194</sup> I vurderingen av om sakene skulle tillates fremmet, måtte komiteen dermed ta stilling til rekkevidden av barnekonvensjonens jurisdiksjonsbegrep i klimasammenheng.<sup>195</sup>

Innklagerne anførte at jurisdiksjonsbegrepet ikke kunne avgrenses territorielt. Det faktum at statene hadde effektiv kontroll over utslipp med opphav på statens territorium, måtte etter

---

<sup>188</sup> Indigenous communities of the Lhaka Honat Association (Our Land) v. Argentina avsnitt 203.

<sup>189</sup> OC-23/17 avsnitt 242.

<sup>190</sup> Tinta og Milnes (2018).

<sup>191</sup> FNs Barnekomité (2021) Sacchi, et al. v. Argentina, et al.

<sup>192</sup> Optional Protocol to the Convention on the rights of the Child on a Complaints Procedure (OPIC).

<sup>193</sup> Artiklene 6, 24 og 30 i barnekonvensjonen lest i sammenheng med artikkel 3.

<sup>194</sup> OPIC Art. 5.1.

<sup>195</sup> FNs Barnekomité (2021) avsnitt 10.4.

innklagernes syn innebære at ofre av påregnelige effekter av utlippene var under statenes jurisdiksjon.<sup>196</sup> Innklagernes anførsler er på dette punkt tydelig inspirert av IACtHRs argumentasjon i sin rådgivende uttalelse om miljø og menneskerettigheter.

Komiteen innleder sin vurdering med å vise til at verken Barnekonvensjonen eller tilleggsprotokollen knytter jurisdiksjon opp mot begrepet «territorium».<sup>197</sup> Ordlyden åpner dermed for å pålegge statene et ekstraterritorielt ansvar.

Under henvisning til praksis fra IACtHR og den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) uttaler komiteen at ekstraterritoriell jurisdiksjon bør tolkes restriktivt.<sup>198</sup> Komiteen legger imidlertid til at den praksis som foreligger fra EMD og FNs menneskerettskomité (HRC) angående ekstraterritoriell jurisdiksjon, omhandler situasjoner som er svært forskjellige fra omstendighetene i den foreliggende saken.<sup>199</sup> Dette kan tolkes som at komiteen anser de tradisjonelle oppfatningene knyttet til tolkninger av ekstraterritoriell jurisdiksjon, å ha begrenset overføringsverdi i saker om grenseoverskridende skade som følge av klimaforandringer.

Komiteen uttaler videre at den rådgivende uttalelsen fra IACtHR om miljø og menneskerettigheter er av særlig relevans for jurisdiksjonsspørsmålet i saken, ettersom den klargjør omfanget av ekstraterritoriell jurisdiksjon i forbindelse med beskyttelse av miljøet.<sup>200</sup>

Etter en grundig gjennomgang og gjengivelse av de sentrale uttalelsene i OC-23/17, konkluderer komiteen med at det vil være riktig å benytte samme fremgangsmåte som IACtHR ved vurderingen av jurisdiksjonsspørsmålet i saken.<sup>201</sup> Komiteen sammenfatter vurderingen på følgende måte:

[...] when transboundary harm occurs, children are under the jurisdiction of the State on whose territory the emissions originated for the purposes of article 5 (1) of the Optional Protocol if there is a causal link between the acts or omissions of the State in question and the negative impact on the rights of children located outside its territory, when the State of origin exercises effective control over the sources of the emissions in question. [...] the alleged harm suffered by the victims needs to have been reasonably foreseeable to the State party at the time of its acts or omissions even for the purpose of establishing jurisdiction.<sup>202</sup>

---

<sup>196</sup> Ibid. avsnitt 10.2.

<sup>197</sup> Ibid. avsnitt 10.3.

<sup>198</sup> Ibid. avsnitt 10.3.

<sup>199</sup> Ibid. avsnitt 10.4.

<sup>200</sup> Ibid. avsnitt 10.5.

<sup>201</sup> Ibid. avsnitt 10.7.

<sup>202</sup> Ibid.

Barnekomiteen legger med dette til grunn at konvensjonsstatene kan holdes ansvarlig for negative følger av statens klimagassutslipp for barns rettigheter, både i og utenfor statens territorium. Jurisdiksjonsbegrepet i Barnekonvensjonen åpner dermed for ekstraterritorielt ansvar i tilfeller av grenseoverskridende skade som følge av klimagassutslipp.

Komiteen kommer videre med noen uttalelser knyttet til forståelsen av de enkelte vilkårene i jurisdiksjonsvurderingen. De vilkårene komiteen her behandler er i stor grad sammenfallende med de spørsmålene som ble stående ubesvart i forbindelse med Høyesteretts vurdering av hvilke ekstraterritoriale utslipp som faller inn under norsk jurisdiksjon. Ettersom jurisdiksjonsvurderingen Høyesterett oppstiller i klimasøksmålet har visse likhetstrekk med den som benyttes av IACtHR og FNs barnekomité, er det interessant å merke seg hvordan disse foreløpig ubesvarte spørsmålene i Norge er løst i internasjonal rett.

I relasjon til vilkåret om effektiv kontroll, uttaler komiteen at statenes mulighet til å regulere aktiviteter som fører til klimagassutslipp og til å håndheve disse reguleringene, innebærer at statene har effektiv kontroll over utslippene.<sup>203</sup> Til sammenligning opererer altså Høyesterett med et vilkår om at norske styresmakter må ha direkte innvirkning på eller kan sette i verk tiltak mot kilden til utslippene.

Når det gjelder vilkåret om påregnelighet, uttaler komiteen at statenes kjennskap til det vitenskapelige bevismaterialet som viser klimagassutslippenes negative følger for oppfyllelsen av menneskerettighetene, må innebære at potensielle skadevirkninger av handlinger eller unnlatelser knyttet til klimagassutslipp med opphav på statens territorium er påregnelig for staten.<sup>204</sup>

Ved vurderingen av årsakssammenheng mellom statens handlinger eller unnlatelser og de negative følgene for barns rettigheter utenfor statens territorium, undersøker komiteen om det foreligger en «sufficient causal link» til å kunne etablere jurisdiksjon.<sup>205</sup> Det er nærliggende å oversette dette med «tilstrekkelig årsakssammenheng». Komiteen går imidlertid ikke nærmere inn på hva som på generelt grunnlag vil utgjøre tilstrekkelig sammenheng mellom de påberopte skadene og statens handlinger.

Det oppstilles videre en terskel for hvilke negative følger av grenseoverskridende skade som kan danne grunnlag for ekstraterritorielt ansvar. I tråd med synspunktene til IACtHR legger komiteen til grunn at:

[...] not every negative impact in cases of transboundary damage give rise to the responsibility of the State in whose territory the activities causing transboundary harm

---

<sup>203</sup> FNs Barnekomité (2021) avsnitt 10.9.

<sup>204</sup> Ibid. avsnitt 10.11.

<sup>205</sup> Ibid. avsnitt 10.12.

took place, that the possible grounds for jurisdiction must be justified based on the particular circumstances of the specific case, and that the harm needs to be “significant”.<sup>206</sup>

I tråd med vurderingene til International Law Commission i articles on prevention of transboundary harm from hazardous activities,<sup>207</sup> uttaler komiteen at «significant harm» skal forstås som noe mer enn «detectable» men behøver ikke være på nivå med «serious» eller «substantial».<sup>208</sup> Videre stilles det krav til at skaden har en «real detrimental effect» på menneskelig helse, industri, eiendom, miljø eller landbruk i andre stater, og at disse skadelige effektene kan måles etter «factual and objective standards». <sup>209</sup>

I forbindelse med den konkrete vurderingen av innklagerens offerstatus kommer barnekomiteen med noen interessante betraktninger rundt barns rettigheter og klimaforandringer. Komiteen uttaler at barn er særlig påvirket av klimaforandringer, både med tanke på barns opplevelser av de nåværende effektene av forandringene, og på grunn av de potensielle virkningene klimaforandringer vil ha for resten av deres liv dersom det ikke fattes umiddelbare tiltak. Komiteen argumenterer for at klimaforandringenes særlige påvirkning på barn, i lys av prinsippet om at barn har behov for spesielle beskyttelsestiltak, innebærer at statene har en forsterket forpliktelse til å beskytte barn mot påregnelig skade.<sup>210</sup> Dette står i sterk kontrast til fraværet av vurderinger knyttet til barnas og fremtidige generasjoners rettigheter, under Høyesteretts tolkning av Grl. § 112 i klimasøksmålet.

I den konkrete saken mot Argentina fant komiteen at det var grunnlag for å etablere ekstraterritoriell jurisdiksjon. Innklagerne hadde i tilstrekkelig grad redegjort for hvordan statens handlinger eller unnlaterer hadde påvirket deres rettigheter etter konvensjonen negativt, og at dette var påregnelig for staten.<sup>211</sup> Komiteen fant at det var sammenheng mellom statens individuelle bidrag til klimakrisen og de negative følgene for innklagerne. Innklagerne ble funnet å være ofre for «real and significant harm» i form av skogbranner, hetebølger, tørke, ekstremvær, stigning i havnivå og helseplager som følge av slike hendelser.<sup>212</sup> Til tross for at klagesakene ble avvist, må Barnekomiteens pragmatiske tilnærming til spørsmålene om jurisdiksjon og kausalitet trolig ventes å åpne dørene for en rekke nye klimasaker under OPIC.

---

<sup>206</sup> Ibid. avsnitt 10.12.

<sup>207</sup> International Law Commission, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, adopted by the Commission at its fifty-third session, 2001.

<sup>208</sup> FNs Barnekomité (2021) avsnitt 10.12

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Ibid. avsnitt 10.13.

<sup>211</sup> Ibid. avsnitt 10.14.

<sup>212</sup> Ibid. avsnitt 10.13-10.14.

Når det gjelder den rettskildemessige betydningen av praksis fra FN-komiteene, er det på det rene at denne ikke er rettslig bindende.<sup>213</sup> Dette betyr imidlertid ikke at uttalelser, vurderinger og avgjørelser fra komiteene er uten rettskildemessig betydning ved fastlegging av FN-konvensjonenes innhold.<sup>214</sup> Det følger av praksis fra internasjonale domstoler at komitépraksis er relevant ved tolkning og anvendelse av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene.

Den internasjonale domstolen (ICJ) uttalte i *Diallo-saken*, at tolkningspraksis fra FNs menneskerettskomité (HRC) bør tillegges «great weight».<sup>215</sup> Det er nærliggende å oversette dette med «stor vekt» eller «betydelig vekt».<sup>216</sup> Som begrunnelse for at tolkningspraksis fra HRC bør tillegges stor vekt, viser ICJ til at dette vil kunne bidra til å oppnå «the necessary clarity and the essential consistency of international law» samt «legal security».<sup>217</sup> Begrunnelsen synes også å omfatte at menneskerettskomitéen er et uavhengig organ, som er opprettet nettopp med det formål å overvåke anvendelsen av konvensjonen.<sup>218</sup> Disse momentene kan sies å gjøre seg gjeldende også i relasjon til praksis fra barnekomiteen og FNs øvrige menneskerettskomiteer. Det kan dermed argumenteres for at ICJs uttalelser ikke er begrenset til å gjelde praksis fra HRC. Praksis fra de øvrige FN-komiteene er imidlertid av et langt mindre omfang, og mangler nok av den grunn den samme autoritet og legitimitet tolkningspraksis fra HRC har som rettskilde.<sup>219</sup>

Også Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere avgjørelser vist til praksis fra FN-komiteene.<sup>220</sup> Uttalelser i individuelle klagesaker eller general comments trekkes da gjerne inn i et komparativt perspektiv i saker som reiser nye tolknings spørsmål.<sup>221</sup> FN-komiteenes synspunkter kan dermed også være relevante ved fastlegging av statenes forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Det kan på bakgrunn av dette ikke utelukkes at barnekomiteens uttalelser i de nevnte individuelle klagesakene, kan få betydning ved behandlingen av lignende spørsmål i saker for ICJ eller EMD i fremtiden. Det er i denne forbindelse interessant å merke seg likheten mellom spørsmålene som ble reist for barnekomiteen, og de spørsmål som nå reises for EMD i Agostinho-saken knyttet til staters ansvar for ekstraterritoriale virkninger av klimagassutslipp i relasjon til EMK artikkel 1.<sup>222</sup>

---

<sup>213</sup> Strand (2019) s. 430.

<sup>214</sup> Bårdsen (2017) s. 164.

<sup>215</sup> Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo avsnitt 66.

<sup>216</sup> Bårdsen (2017) s. 167.

<sup>217</sup> Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo avsnitt 66.

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Bårdsen (2017) s. 167-168.

<sup>220</sup> Ibid. med videre henvisninger.

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States.



## 4 Avsluttende betraktninger

Avhandlingen har søkt å besvare om utslipp og skadevirkninger utenfor Norge er relevant ved vurderinger etter Grunnloven § 112. Fremstillingen har vist at en rekke forhold trekker klart i retning av en tolkning hvor miljøkonsekvenser i utlandet tas i betraktning. Høyesterett har på sin side gjennom sine konklusjoner i klimasøksmålet, gått langt i å begrense miljøbestemmelsens betydning for vern av det globale miljøet.

Når det gjelder myndighetenes ansvar for klimavirkningene av norsk petroleumsindustri, holdes imidlertid døren på gløtt. Etter hvert som skadevirkninger av global oppvarming i økende grad materialiserer seg også på norsk territorium, vil det ikke lenger være tvil om at forbrenningsutslipp i utlandet må hensyntas av myndighetene. Med dette inntreer også plikten til å sette inn tilfredsstillende, avbøtende tiltak for å forhindre at klimagassutslipp i utlandet med opphav i norsk myndighetsutøvelse, krenker retten til miljø på norsk territorium.

Funnene i den seneste hovedrapporten fra FNs klimapanel indikerer at dette kan være nært forestående. Rapporten slår fast at globale klimagassutslipp fortsetter å øke.<sup>223</sup> I takt med dette stiger gjennomsnittstemperaturen på jorda. Det forventes som en følge av dette at alle verdens regioner vil oppleve flere konsekvenser av klimaendringene i tiden fremover.<sup>224</sup> Over hele kloden vil man oppleve mer varme, og mindre kulde. I Norge ventes virkningene av klimaendringene å bli spesielt store i Arktiske områder og i høyfjellet.<sup>225</sup> Klimapanelet anslår at oppvarmingen av Arktis vil være to til tre ganger så rask som den gjennomsnittlige globale oppvarmingen.<sup>226</sup> Et varmere klima vil utgjøre en trussel for de arter og naturtyper man finner i disse områdene.<sup>227</sup> Miljødirektoratet, som overvåker effektene av klimaendringene på norsk natur, slår fast at 87 truede arter og 35 truede naturtyper allerede i dag er negativt påvirket av klimaendringer på norsk territorium.<sup>228</sup> Tallene er ventet å stige betraktelig i takt med at klimaet i Norge blir varmere, og det kan ikke være tvilsomt at dette truer den grunnlovfestede retten til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. De seneste funnene innen klimavitenskapen taler med styrke for at de rettighetene Grunnloven § 112 oppstiller, ikke være mulig å ivareta på lang sikt, dersom det ses bort fra de globale miljøkonsekvensene av virksomhet under norsk jurisdiksjon.

Klimapanelet slår fast at kraftige og umiddelbare klimatiltak er avgjørende for å oppnå en bærekraftig utvikling.<sup>229</sup> De nasjonale bidragene til utslippsreduksjoner etter Parisavtalen som var

---

<sup>223</sup> FNs klimapanel (2022b) B.1.

<sup>224</sup> FNs klimapanel (2021) C.2.

<sup>225</sup> Miljødirektoratet (2021b).

<sup>226</sup> FNs klimapanel (2021) B.2.1.

<sup>227</sup> Miljødirektoratet (2021b).

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> FNs klimapanel (2022b) D.1.1.

meldt inn før COP26 i 2021, vil gi en global oppvarming på omtrent 2,8 grader i 2100.<sup>230</sup> Dette er nær en dobling av det som trolig vil være grensen hvor det fremdeles er mulig å nå klimaavtalenes primære formål om å avverge skadelige klimaendringer.<sup>231</sup> Dersom det skal være mulig å nå Parisavtalens temperaturmål må globale utslipp nå toppen før 2025.<sup>232</sup> Dette vil bare være oppnåelig dersom det gjennomføres umiddelbare og kraftige utslippskutt i alle samfunnssektorer. I energisektoren innebærer dette en umiddelbar omstilling fra fossile energikilder til energikilder med ingen eller lave utslipp.<sup>233</sup> Global bruk av kull, olje og gass må reduseres med henholdsvis 95 prosent, 60 prosent og 45 prosent innen 2015 sammenlignet med 2019.<sup>234</sup> Dette innebærer at fossile energiresurser må forbli ubrukt og at den internasjonale handelen i fossile brensler må reduseres.<sup>235</sup> Klimapanelet slår fast at internasjonalt samarbeid er helt avgjørende for å nå de ambisiøse klimamålene.<sup>236</sup>

Dersom norske myndigheter skal fortsette å føre en petroleumspolitik som griper inn i rettighetene etter Grunnloven § 112, må dette kunne forsvares i lys av andre hensyn også i fremtiden. Potensialet for fremtidige rettighetskonflikter øker i takt med de skadelige virkningene av klimaendringene. Eksempelvis vil de velferdshensyn som i dag taler for å fortsette utvinning av petroleum på norsk sokkel måtte avveies mot fremtidige generasjoners rett til miljø. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg Høyesteretts uttalelser i Fosen-dommen, om at retten til miljø og hensynet til det grønne skiftet vil kunne komme inn med en slik tyngde at den må avveies mot andre grunnleggende rettigheter.<sup>237</sup>

Fremstillingen viser at det er grunnlag for å være kritisk til Høyesteretts håndtering av problemstillingen og til de slutninger som trekkes. Mangelen på forankring i rettskildegrunnlaget gjør at rettens standpunkter fremstår som unyanserte og lite overbevisende. Høyesteretts tolkning er på kollisjonskurs med klimavitenskapen og fremtidige generasjoners rettigheter. Man kan dermed spørre seg om siste ord er sagt når det gjelder relevansen av utslipp og virkninger i utlandet ved vurderinger etter Grunnloven § 112.

---

<sup>230</sup> Ibid. C.1.1.

<sup>231</sup> UNFCCC art. 2.

<sup>232</sup> FNs klimapanel (2022b) C.1, C.3.

<sup>233</sup> Ibid. B.2.1.

<sup>234</sup> Ibid. C.3.2.

<sup>235</sup> Ibid. C.4.4.

<sup>236</sup> Ibid. E.6.

<sup>237</sup> HR-2021-1975-S avsnitt 131.

## 5 Kilder

### 5.1 Litteratur

- Andrew (2021) Andrew, Robbie. «Norway's emissions exports.» (2016) [https://folk.universitetet-i-oslo.no/roberan/t/export\\_emissions.shtml](https://folk.universitetet-i-oslo.no/roberan/t/export_emissions.shtml). Oppdatert 01.09.2021.
- Backer (2021) Backer, Inge Lorange. «Plenumsdommen i klimasøksmålet.» *Lov og Rett* vol. 60, nr. 3 (2021) s. 135-158. [Lest i Idunn.no].
- Bodansky (2016) Bodansky, Daniel. «The Legal Character of the Paris Agreement.» *Review of European, comparative & international environmental law* vol. 25, no. 2 (2016) p.142-150. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/reel.12154>.
- Bugge (2019) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5.utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Bugge (2021) Bugge, Hans Christian. *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Bårdsen (2017) Bårdsen, Arnfinn. «Betydningen i norsk rett av FN-komiteenes uttalelser i individuelle klagesaker.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 130, nr. 2-03 (2017) s. 160-187. [Lest i Idunn.no]
- Dobson (2021) Dobson, Natalie. L. *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection under International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2021. <http://dx.doi.org.ezproxy.uio.no/10.5040/9781509935857>.
- Fauchald (2021) Fauchald, Ole Kristian. «§ 112». I *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*. Mestad, Ola, Michalsen, Dag (red.). Oslo: Universitetsforlaget, 2021, s. 1245-1252. [Lest i Idunn.no].

- Graver (2020) Graver, Hans Petter. «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – En nærsynt dom». Ekspertkommentar i *Juridika Innsikt*, 2020. <https://juridika.no/innsikt/en-n%C3%A6rsynt-dom>.
- Haugen (2019) Haugen, Hans Morten. «Klimasøksmålet og Grunnloven § 112. Hva rommer tiltakspikten i 3. ledd?» *Nordisk miljørettslig tidskrift* vol. 11, nr. 1 (2019) s. 47-67. <http://hdl.handle.net/11250/2612092>.
- Hovind (2018) Hovind, Dagny Marie Ås. *Krav til utredning av klimavirkninger fra eksportert olje og gass etter Grunnloven § 112 annet ledd*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, 2018.
- Jervan (2014) Jervan, Marte. *Transboundary Environmental Harm and the ICJ—The Contribution of the International Court of Justice to the Development of the Law Regulating Transboundary Environmental Harm*. Master thesis. Oslo: University of Oslo, Faculty of Law, 2014.
- Johnsen (2013) Johnsen, Ingvild. Lover uten grenser: Sexkjøpsloven, ekstraterritorialitet og en ny middelalder. *Internasjonal Politikk*, Årgang 71, Nr. 1, 2013, s. 59-84. [Lest i Idunn.no].
- Nordby (2021) Nordby, Marius Gulbranson. *Det store klimasøksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse*. Oslo: Cappelen Damm, 2021.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2020) Norges institusjon for menneskerettigheter. *Klima og menneskerettigheter*. Oslo: 2020. <https://www.nhri.no/2020/klima-og-menneskerettigheter/>.

- Norges institusjon for menneskerettigheter (2022) Norges institusjon for menneskerettigheter ved Adele Matheson Mestad, Jenny Sandig og Hannah Brænden. *Utredning om Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*. Oslo: 2022. <https://www.nhri.no/2022/utredning-om-grunnloven-%c2%a7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforekomster/>.
- Preston (2021) Preston, Brian J. «The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I)». *Journal of Environmental Law* vol. 33, no. 1 (March 2021) p. 1–32. <https://doi.org/10.1093/jel/eqaa020>.
- Ruud og Ulfstein (2018) Ruud, Morten og Ulfstein, Geir. *Innføring i folkerett*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Sands et al. (2018) Sands, Philippe and Jaqueline Peel. *Principles of International Environmental Law*. 4. utg. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Sandvig (2021a) Sandvig, Jenny. «Menneskerettigheter og klima». I *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. Hans Christian Bugge red. Oslo: Universitetsforlaget, 2021, s. 191-221.
- Sandvig (2021b) Sandvig, Jenny. «Debatten om klimadommen: Hva sier Høyesterett om klima og menneskerettigheter?» Ekspertkommentar i *Juridika Innsikt*, 2021. <https://juridika.no/innsikt/klimadommen-og-menneskerettigheter>.
- Shaw (2021) Shaw, Malcom N. *International Law*. 9th edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Sjåfjell og Halvorssen (2016) Sjåfjell, Beate and Halvorssen, Anita Margrethe. «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway». *Oil, Gas and Energy Law* no. 2 (2016). <https://ssrn.com/abstract=2636542>.

- Skoghøy (2013) Skoghøy, Jens Edvin A. «Reelle hensyn som rettskilde». *Lov Og Rett* vol. 53, nr. 4 (2013) s. 257-258. [Lest i Idunn.no].
- Smith (2017) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt Demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 4.utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Strand (2019) Strand, Vibeke Blaker. «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem.» I *Juridisk Metode og tenkemåte*. Alf Petter Høberg og Jørn Øyrehagen sunde red. Oslo: Universitetsforlaget, 2019, s. 420-451.
- Tinta og Milnes (2018) Feria-Tinta, Monica and Simon Milnes. «The Rise of Environmental Law in International Dispute Resolution: The Inter-American Court of Human Rights Issues a Landmark Advisory Opinion on the Environment and Human Rights.» *Yearbook of International Environmental Law* vol. 27, no. 1 (2016) p. 64–81.  
<https://doi.org/10.1093/yiel/yvy004>.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1987. [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2007080601018](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007080601018).
- Voigt (2016a) Voigt, Christina. «The Paris Agreement: What is the standard of conduct for Parties?» *Questions of International Law* zoom in 26 (2016) p. 17–28.  
[http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03\\_COP21\\_VOIGT\\_FIN-2.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03_COP21_VOIGT_FIN-2.pdf).
- Voigt (2016c) Voigt, Christina and Ferreira, F. «Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement». *Transnational Environmental Law* vol. 5, no. 2 (2016), 285-303.  
<https://doi.org/10.1017/S2047102516000212>.

- Voigt (2021a) Voigt, Christina. «The first climate judgment before the Norwegian Supreme Court: Aligning law with politics.» *Journal of environmental law* vol. 33, no. 3 (2021) s. 697–710. <https://doi.org/10.1093/jel/eqab019>.
- Voigt (2021b) Voigt, Christina. «International Environmental Responsibility and Liability.» *Oxford Handbook of International Environmental Law (2 ed.)*. L. Rajamani and J. Peel (eds.). Oxford: Oxford University Press, (2021) p. 1003-1021. 10.1093/law/9780198849155.001.0001.
- Voigt (2021c) Voigt, Christina. «State Responsibility for Damages Associated with Climate Change» *Research Handbook on Loss and Damage*. M. Doelle and S. Seck (eds.). Northampton: Edward Elgar Publishing, (2021) p. 166-183. <https://doi.org.ezproxy.uio.no/10.4337/9781788974028>.
- Voigt (2021d) Voigt, Christina. «Parisavtalen». I *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. Hans Christian Bugge red. Oslo: Universitetsforlaget, 2021, s. 128-153.

### Internettkilder

- Olje- og energidepartementet (2022) Olje- og energidepartementet. Eksport av olje og gass, <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> hentet 01.04.2022.
- Olje- og energidepartementet (2021) Virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, <https://www.norskpetroleum.no/miljo-og-teknologi/utslipp-til-luft/#virkemidler-for-a-redusere-utslipp-av-klimagasser> hentet 01.04.2022.
- Miljødirektoratet (2021a) <https://miljostatus.miljodirektora-tet.no/tema/klima/klimaendringer-i-norge/> hentet 12.04.2022.

Miljødirektoratet (2021b) <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/klimaendringer-i-norge/effekter-av-klimaendringer-pa-norsk-natur/> hentet 12.04.2022.

Sabin Center for Climate Change Law (2022) <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/> hentet 23.04.2022.

## Øvrige dokumenter

Miljøorganisasjonenes ankeerklæring til Høyesterett Miljøorganisasjonenes ankeerklæring til Høyesterett 24. februar 2020. <https://drive.google.com/file/d/15rWsfPZdgZzItSA4t-yQFMLxBjGJu9YI/view>.

Regjeringsadvokatens sluttinnlegg til Høyesterett Regjeringsadvokatens sluttinnlegg til Høyesterett 12.10.2020. <https://www.xn--klimasksm1-95a8t.no/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-12-Sluttinnlegg-staten.pdf>.

## 5.2 Norske rettskilder

### Lov og forskrift

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 1996 Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
- 2004 Forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).



## **Forarbeider**

### **Proposisjoner**

Prop.115 S (2015-2016)

*Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.*

### **Innstillinger**

Innst. S. nr. 163 (1991-1992)

*Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag Fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven (Vern av miljøet).*

Innst. O. nr. 51 (1998-1999)

*Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven).*

Innst. nr. 186 S (2013–2014)

*Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter.*

Innst.407 S (2015-2016)

*Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.*

### **Stortingsdokumenter**

Dok.nr.16 (2011-2012)

*Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.*

Meld.St.2. (2019-2020)

*Revidert nasjonalbudsjett 2020. Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).*

## Rettspraksis

### Høyesterett

HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet)

HR-2021-1975-S (Fosen)

### Lagmannsretten

LB-2018-60499

### Tingretten

TOSLO-2016-166674

## 5.3 Internasjonale rettskilder

### Traktater og konvensjoner

EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950. [Offisiell norsk oversettelse].
SP	Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller, New York, 16. desember 1966. [Norsk oversettelse].
Wienkonvensjonen om traktatretten	Wienkonvensjonen om traktatretten, Wien, 23 mai 1969.
The Pact of San José	The American Convention on Human Rights, San José, 22 November 1969.
Barnekonvensjonen	FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller, New York, 20 november 1989. [Norsk oversettelse].
Espoo-konvensjonen	Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger, Espoo, 25. februar 1991.

Miljøvernkonvensjon mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige	Miljøvernkonvensjon mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige med protokoll, Stockholm, 19 februar 1974.
FNs rammekonvensjon om klimaendring	FNs rammekonvensjon om klimaendring, New York, 9. mai 1992.
Parisavtalen	Parisavtalen, Paris, 12. desember 2015.

## Rettspraksis

### The International Court of Justice (ICJ)

Legality of Nuclear Weapons	Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, International Court of Justice, Advisory opinion, 8 July 1996.
Hungary v. Slovakia	The Gabčíkovo-Nagymaros Project, International Court of Justice, Judgment, 25 September 1997.
Argentina v. Uruguay	Pulp Mills on the River Uruguay, International Court of Justice, Judgment, 20 April 2010.
Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo	Ahmadou Sadio Diallo, International Court of Justice, Judgement, 30 November 2010.

### Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen (IACtHR)

OC-23/17	The Environment and Human Rights, IACtHR, Advisory Opinion, November 15 2017.
Lhaka Honhat Association v. Argentina	Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina, IACtHR, Judgment, February 6 2020.

## Den Europeiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)

Chagos Islanders v. the United Kingdom	Case of Chagos Islanders v. The United Kingdom, No. 35622/04, 11 December 2012.
M.N. and Others v. Belgium	Case of M.N and Others v. Belgium, No. 3599/18, 5 May 2020.
Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States	Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other states, 39371/20, Communicated case, 13 November 2020.

## FNs menneskerettskomiteer

FNs Menneskerettskomité (2019)	UN Human Rights Committee (HRC), <i>General comment no. 36, Article 6 (Right to Life)</i> , 3 September 2019, CCPR/C/GC/35. <a href="https://www.ref-world.org/docid/5e5e75e04.html">https://www.ref-world.org/docid/5e5e75e04.html</a> .
FNs Barnekomité (2021)	Chiara Sacchi et al. v. Argentina, Inadmissibility decision, CRC/C/88/D/104/2019, 22 September 2021, <a href="https://juris.ohchr.org/Search/Details/2952">https://juris.ohchr.org/Search/Details/2952</a> .

## Øvrige domstoler

United States v. Canada	Trail Smelter, Report of International Arbitration Awards, vol. 3, pp. 1905-1982, 16 April 1938 and 11 March 1941.
Urgenda Foundation v. The Netherlands	<i>Urgenda v. the Netherlands</i> , ECLI:NL:HR:2019:2007 (Supreme Court of the Netherlands), 20 December 2019.
Neubauer and others v. Germany	<i>Neubauer and others v. Germany</i> , BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24 March 2021.
Friends of the Irish Environment v. Ireland	<i>Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland &amp; Others</i> , [2019] IECS 49, 31 July 2020.

## Erklæringer, resolusjoner, rapporter mv.

Stockholm-erklæringen	United Nations Conference on the Human Environment. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm: 16 June 1972.
Rio-erklæringen	The United Nations Conference on Environment and Development. Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: 12 August 1992.
International Law Commission (2001)	International Law Commission. Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities. Adopted by the Commission at its fifty-third session. 2001.
ILC Report (2006) UN Doc A/61/10	Report of the International Law Commission on the Work of its 58th Session (1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006), Annex E: Extraterritorial Jurisdiction.
European Network of National Human Rights Institutions (2021)	European Network of National Human Rights Institutions. <i>Climate Change and Human Rights in the European Context</i> . 6 May 2021. <a href="https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/05/ENNHRI-Paper-Climate-Change-and-Human-Rights-in-the-European-Context_06.05.2020.pdf">https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/05/ENNHRI-Paper-Climate-Change-and-Human-Rights-in-the-European-Context_06.05.2020.pdf</a> .
FNs klimapanel (2021)	The UN Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. <i>Climate Change 2021: The Physical Science Basis</i> . Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2021. <a href="https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf">https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf</a> .

FNs klimapanel (2022a)

The UN Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2022. [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf).

FNs klimapanel (2022b)

The UN Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press, 2022. [https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf).