

43. Nordiske Juristmøde

København 2024

Klimaretssager i krydsfeltet mellem jura og politik

Sune Fugleholm, partner, advokat (H)

Klimaretssager

Globalt verserer der flere tusinde klimaretssager. Det præcise antal afhænger af, hvad man forstår ved en klimaretssag. De mest anerkendte databaser registrerer sager med materielle spørgsmål baseret på klimarelateret videnskab, politik eller lovgivning som klimaretssager. Lidt over to tredjedele verserer i USA. I Europa verserer flere hundrede klimaretssager, de fleste i Storbritannien og Tyskland. Omkring 70% er anlagt efter Paris-aftalen i 2015. Væksten i sagsanlæg toppede i 2021 og har siden været svagt faldende.

Klimaretssager kan inddeles på mange måder. Det er sædvanligt at hovedopdele i sager mod regeringer og sager mod selskaber. De fleste klimaretssager er anlagt mod regeringer for manglende eller utilstrækkelige mål og planer for reduktion i udledningerne af drivhusgasser eller for manglende implementering af planerne. Disse sager er ofte baseret på grundrettighedsargumentation. Dertil kommer en del sager om inddragelse af klimahensyn i sædvanlige forvaltningssager, særligt om offentlige tilladelser til klimaskadelige aktiviteter. Klimaretssager mod selskaber handler især om selskabernes forpligtelse til at arbejde mod klimaneutral virksomhed, fejlhåndtering af omstilling af selskabets virksomhed, erstatning for tab på grund af klimaforandringer og greenwashing.

En stor del af sagerne er såkaldte strategiske retssager, som sigter på at bryde ny retlig grund enten ved skabelse af nye klimaretlige principper eller ved ny anvendelse af eksisterende retsprincipper på klimarelaterede spørgsmål eller ved at skabe opmærksomhed om reguleringen med henblik på at lægge pres på regeringer og parlamenter for at lovgive om beskyttelse af klimaet.

Blandt de mest kendte europæiske retssager mod stater baseret på grundrettigheder er *Urgenda*¹, *Neubauer*² og *Klimaseniorinen*³.

I *Urgenda* fandt den hollandske højesteret (Hoge Raad) i december 2019, at den hollandske regering skulle reducere landets drivhusgasudledninger med mindst 25% inden udgangen af 2020 sammenlignet med 1990-niveauet. Dommen understregede, at statens utilstrækkelige klimaforanstaltninger udgjorde en krænkelse af borgernes rettigheder til liv og velfærd efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 2 og 8. Dommen fastslog dermed, at den hollandske stat havde en juridisk forpligtelse til at beskytte sine borgere mod farerne ved klimaændringer.

I *Neubauer* fastslog den tyske højesteret (Bundesverfassungsgericht) i dom af 29. marts 2021, at regeringens klimabeskyttelseslovgivning var utilstrækkelig og krænkede de unges sagsøgers grundlæggende rettigheder til liv og sundhed efter den tyske forfatning. Dommen pålagde regeringen at forbedre sin klimahandlingsplan og fastsætte konkrete reduktionsmål for perioden efter 2030 for at sikre, at byrden ved at reducere CO₂-udledninger ikke skubbes til fremtidige generationer.

I *Klimaseniorinnen* fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 9. april 2024 for første gang, at konventionens art. 8 pålægger medlemsstaterne en positiv forpligtelse til at sikre klimaneutralitet på statens område omkring 2050 og til at fastlægge og overholde et budget for udledning af drivhusgasser, som sikrer statens bidrag til overholdelse af Paris-aftalens temperaturmål. Domstolen fastslog samtidig, at individuelle borgere under restriktive betingelser kan være ofre i relation til den positive forpligtelse, og at interesseorganisationer under andre og mindre restriktive betingelser kan repræsentere eksisterende og fremtidige generationers interesse i medlemsstaternes overholdelse af deres positive forpligtelse. Endvidere fastslog Domstolen, at konventionens art. 6 beskytter både individuelle borgeres og interesseorganisationers ret til domstolsprøvelse af statens overholdelse af nationale bestemmelser til beskyttelse af klimaet.

¹ ECLI:NL:HR:2019:2007, Urgenda Foundation mod den hollandske stat, Hoge Raad, dom af 20. december 2019.

² Neubauer m.fl. mod den tyske stat, Bundesverfassungsgericht, dom af 24. marts 2021, sagsnummer 1 BvR 2656/16, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 og 1 BvR 288/20.

³ Dom af 9. april 2024 i sag 53600/20 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

Blandt de mest kendte europæiske retssager mod selskaber baseret på grundrettigheder og almindelige retsprincipper er *Milieudéfensie et al. v. Royal Dutch Shell*⁴, *ClientEarth v. Enea*⁵ og *Notre Affaire à Tous v. Total*⁶.

I *Milieudéfensie* afsagde Haag byret den 26. maj 2021 en banebrydende dom, der pålagde Shell at reducere sine CO₂-udledninger med 45% inden 2030 sammenlignet med 2019-niveauet. Retten fastslog, at Shell efter den almindelige hollandske civilretlige agtsomhedsnorm har et ansvar for at tilrettelægge driften af virksomheden, så den bidrager til at beskytte mod farlige klimaforandringer og beskytte menneskerettigheder og andre forpligtelser efter hollandsk ret. Dommen byggede således på almindelige erstatningsretlige, selskabsretlige og menneskeretlige principper i hollandsk ret. Det var første gang, en europæisk virksomhed blev pålagt juridisk ansvar for at undgå at bidrage til klimaforandringer.

I *Enea* fandt en polsk distriktsdomstol i dom af 1. august 2019, at Enea skulle stoppe byggeriet af et nyt kulkraftværk, kendt som Ostrołęka, da projektet ikke tog tilstrækkelige hensyn til fremtidige økonomiske risici og klimaforandringer. Dommen førte til, at Enea's aktionærer besluttede at stoppe projektet.

Notre Affaire à Tous er som *Milieudéfensie* baseret på en argumentation om, at Total tilsidesætter fransk lovgivning om selskabers forpligtelse til at identificere og forhindre risiko for krænkelse af menneskerettigheder og miljöhensyn. De sagsøgende miljøorganisationer kræver, at Total bringer sine aktiviteter i overensstemmelse med Paris-aftalens mål og dermed opfylder sin forpligtelse til at begrænse den globale opvarmning.

Der føres også klimaretssager ved de nordiske domstole, men hidtil kun i begrænset omfang. I Sverige verserer en enkelt retssag ved Nacka Tingrätt om den svenske regerings tilsidesættelse af sine positive forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention til at sikre overholdelse af Paris-aftalens temperaturmål. Tingsrätten har henskudt spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kan antages til behandling ved Tingrätten til den svenske Högsta domstolen, hvor spørgsmålet i øjeblikket verserer (se nærmere redegørelsen for svensk procesret i bilag 2). Tilsvarende retssager om staternes forpligtelser til at sikre overholdelse af Paris-aftalens mål baseret på grundrettigheder er så vidt ses ikke ført i andre nordiske lande.

Der er ført flere sager mod nordiske regeringer om lovligheden af tilladelse til aktiviteter, der bidrager til at øge udledningen af drivhusgasser, særligt til olie- og gasindvinding. Den mest omtalte nordiske

⁴ ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, Vereniging Milieudéfensie et al. mod Royal Dutch Shell PLC, Rechtbank Den Haag, dom af 26. maj 2021.

⁵ ClientEarth mod Enea, distriktsdomstolen i Poznań, dom af 1. august 2019.

⁶ Verserende ved Tribunal judiciaire de Nanterre i Frankrig.

retssag på dette område er nok den norske sag anlagt af Natur og Ungdom og Greenpeace mod den norske stat om lovligheden af olieudvindingstilladelser i Barentshavet, hvor den norske Høyesterett afsagde dom 22. december 2020⁷.

Den norske Høyesterett fandt i den nævnte dom, at tilladelserne hverken stred imod den norske grundlovs § 112 om miljøbeskyttelse, eller imod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 2 og 8 eller de tilsvarende bestemmelser i den norske grundlovs § 93 og § 102, ligesom de ikke led af sagsbehandlingsfejl. Den norske Høyesterett fandt ikke, at specifikke krav til den norske stats klimaindsats kunne indfortolkes i § 112 og konstaterede i øvrigt, at Norge har taget en række specifikke tiltag til reduktion af udledningerne af drivhusgasser i Norge. Efter Den Europæiske Menneskerettigheds Domstols daværende praksis fandt den norske Høyesterett heller ikke, at de udslip af drivhusgasser, som tilladelserne kunne forventes at føre til, kunne udgøre en krænkelse af konventionens art. 2 eller 8, og dermed heller ikke af den norske grundlovs §§ 93 og 102.

Krydsfeltet mellem ret og politik

Klimaretssager er i vækst globalt og må også i Norden forventes at være et område i vækst. Der vil ikke kun være tale om retssager mod stater og selskaber baseret på grundrettigheder (menneskerettigheder og nationale forfatninger). Spørgsmål om betydningen af klimahensyn må forventes rejst på stadig flere retsområder, hvor klimahensyn enten er direkte reguleret i lovgivningen, eller hvor klimahensyn søges inddraget som et almindeligt lovligt eller pligtmæssigt hensyn, eksempelvis miljøret, planret, byggeret, markedsføringsret, skatte- og afgiftsret, landbrugsret, EU-ret, procesret etc.

Da retsområdet er nyt, er der i sagens natur mange uafklarede retsspørgsmål. I tilgift tiltrækker området sig stor interesse og kan give anledning til kontroversielle spørgsmål. Klimaretssager vil derfor ofte rejse spørgsmål om, hvorvidt der er tale om retlige spørgsmål, som kan afgøres af domstolene eller om politiske spørgsmål, som skal afgøres parlamentarisk. Det gælder ganske særligt, når der er tale om såkaldt strategisk retssagsførelse, som netop tager sigte på at udvikle klimaretten, men det er et krydsfelt, som domstolene også vil finde sig selv i, når sædvanlige retssager i større eller mindre grad baseres på eller inddrager klimahensyn.

Krydsfeltet vil spænde fra klare politiske spørgsmål til klare retlige spørgsmål. Etablering af nye retsregler eller retsprincipper vil formentlig overalt i Norden være en opgave for lovgiver. Anvendelse af gældende lovregler eller retsprincipper vil derimod være en domstolsopgave.

⁷ HR-2020-2472-P, Natur og Ungdom, Föreningen Greenpeace Norden, Naturvernforbundet og Besteforeldrenes klimaaksjon mot Staten v/Olje- og energidepartementet, Norges Högsterett, dom af 22. december 2020.

Indfortolkning af nyt indhold i grundrettigheder vil domstolene formentlig vige tilbage fra, men indsigelser mod betaling af CO₂-afgifter efter national afgiftslovgivning vil domstolene næppe have vanskeligheder med at behandle. Vanskelighederne opstår, når domstolene skal anvende eksisterende grundrettigheder, retsprincipper eller lovregler på nye klimarelaterede spørgsmål; er der blot tale om anvendelse af eksisterende regler på nye faktuelle forhold, eller er der tale om skabelse af nye retlige normer?

Hvornår er der tale om fortolkning af grundrettigheder, f.eks. i lyset Menneskerettighedsdomstolens praksis, retsprincipper og regler, og hvornår udvides reglerne med nyt indhold? Hvilke krav om værn mod klimaskader kan eksempelvis på almindeligt erstatningsretligt grundlag gennemføres mod det offentlige? Eller hvilke krav om klimatilpasning kan stilles til selskabers virksomhed efter almindelige erstatningsretlige og selskabsretlige agtsomhedsnormer? Rækken af spørgsmål, der kan og vil blive rejst, er lang og vil ikke blive udtømt foreløbig. De nordiske domstole må derfor de kommende år ofte forventes at befinde sig i krydsfeltet mellem ret og politik.

KRYDSFELTET SET FRA ET DANSK PERSPEKTIV

Sune Fugleholm, partner, advokat (H)

Der har endnu ikke været ført klimaretssager ved de danske domstole, bortset fra en enkelt sag om greenwashing. Danmark har ikke grundlovsbestemmelser, der meningsfuldt kan danne grundlag for klimaretssager, og den danske klimalov indeholder ikke bestemmelser, der giver borgere mulighed for at holde staten ansvarlig for manglende opfyldelse af mål for reduktion af udledningen af drivhusgasser eller for tilpasning til klimaforandringer. Der er i dansk ret heller ikke generelle bestemmelser om virksomheders ansvar for ikke at medvirke til klimaforandringer. Der er derfor ikke noget umiddelbart retligt grundlag for klimaretssager i Danmark.

Danske domstole har traditionelt været meget opmærksomme på ikke at politisere i deres virksomhed som domstole. Grundlæggende skyldes dette respekt for domstolenes rolle som den tredje statsmagt og domstolenes manglende legitimitet til at afgøre, hvad der reelt er politiske og ikke retlige spørgsmål. Danske domstole har også haft øje for, at politisering i domspraksis ville ændre domstolenes rolle, politisere dommerudnævnelser, og gøre domstolene kontroversielle med risiko for at miste den grundlæggende tillid, som domstolene i dag nyder både blandt politikere og i befolkningen.

Domstolene er bevidste om, at de udvikler retten med hver eneste dom og tager gerne det ansvar på sig, men viger tilbage, når der savnes et retligt grundlag for at afgøre et forelagt spørgsmål, eller når retsgrundlaget fører til urimelige resultater. Domstolene udfylder normalt ikke retstomme rum, især ikke hvis spørgsmålet er kontroversielt, og undlader ikke at anvende regler, som fører til urimelige resultater i de sjældne tilfælde, hvor de situationer forekommer. I stedet er der fra højesteretspraksis – ganske vist sjældne - eksempler på, at Højesteret udtrykkeligt efterlyser stillingtagen fra lovgivningsmagtens side til et bestemt spørgsmål, hvor regulering enten savnes eller fører til åbenlyst urimelige resultater.

Når det gælder menneskeretlige spørgsmål, er domstolene ganske særligt opmærksomme på, at hvis de går det mindste videre, end der er klart grundlag for i Menneskerettighedsdomstolens praksis, så ændrer domstolene på den grundlæggende balance mellem lovgivningsmagten og domstolene, som Folketinget både ved inkorporeringen af konventionen og senere klart har forudsat opretholdt, og denne forudsætning respekterer domstolene fortsat. En fravigelse ville forudsætte grundlæggende og ganske komplekse forfatningsretlige overvejelser, som hverken domstole eller Folketing har fundet anledning til at rejse. Selv om konventionen er inkorporeret ved almindelig lov, som Folketinget til enhver tid kan ændre, så ville

en dom, der gik længere end Domstolens praksis, og som lovgiver ikke var enig i, bl.a. sætte lovgiver i den særligt prekære situation, at lovgiver skulle underkende domstolenes fortolkning af konventionen eller af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvilket i praksis ville være næsten utænkeligt, og dermed reelt indskrænke lovgivers råderum.

Derfor kan danske domstole forventes at anvende Menneskerettighedsdomstolens nye klimaretspraksis og fortolkning af konventionen præcis så langt, som dommene giver et sikkert belæg for og ikke så meget som en eneste selvstændig slutning videre. Tilsvarende kan det ikke forventes, at danske domstole selvstændigt udvikler nye klimaretlige principper indenfor erstatningsretten, den almindelige forvaltningsret, miljøretten, procesretten etc. Derimod vil danske domstole ikke vige tilbage fra at anvende Menneskerettighedsdomstolens praksis, når den påberåbes, eller almindelige retsprincipper, f.eks. almindelige procesretlige, erstatningsretlige eller selskabsretlige principper og selvsagt heller ikke lovregler, der regulerer klimarelaterede spørgsmål eller er begrundet i klimahensyn. Om danske domstole som led i den virksomhed ender med at udvikle de pågældende almindelige retsprincipper eller lovregler i lyset af almindeligt accepterede hensyn til klimaet, må tiden vise.

Den stilhed, som indtil nu har hersket ved de danske domstole på klimaområdet, vil næppe vare ved. Dels kan det ikke udelukkes, at interesseorganisationer vil afprøve menneskerettighedspraksis også ved de danske domstole, dels er den klimaretlige regulering allerede omfattende og vokser i disse år eksponentielt både nationalt og på EU-niveau og har meget stor økonomisk betydning, hvilket normalt vil drive retssager om de uundgåelige tvivlsspørgsmål, som reguleringen vil give anledning til. Danmark har ikke haft retssager som den norske om tilladelser til olieeftersforskning og udvinding m.m., men den kunne lige så godt være rejst i Danmark, hvis der havde været anledning til det, og den type retssager må forventes i fremtiden, ligesom klimahensyn må forventes inddraget i helt almindelige retssager om hjemlen for offentligretlige indgreb eller tilladelser. Dertil kommer de retssager, som vil udspringe af den egentlige klimaretlige regulering, CO₂-afgifter, støttebetalinger til omlægning af landbrugsjord, klimakrav til motorkøretøjer m.m.

Gennemførelse af klimaretssager vil forudsætte, at de almindelige procesforudsætninger i dansk ret er opfyldt. De grundlæggende procesforudsætninger følger af den almindelige dommerskabte procesret, først og fremmest kravet om retlig interesse, og anvendelsen beror på konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det vil føre for vidt at forsøge at give en oversigt over, hvad både de almindelige og specielle lovregulerede procesforudsætninger (herunder Århuskonventionen) kan forventes at føre til i forskellige mulige typer af klimaretssager, men generelt kan dansk procesret ikke forventes at være til hinder for gennemførelse af klimaretssager ved de danske domstole.

Vil det lægge domstolene ned? Nej, det er der intet, der tyder på. Da Århuskonventionen blev vedtaget, var der en vis frygt for en "flodbølge" af miljøretssager, men den frygt gik hurtigt over. I dag er der løbende

en betydelig mængde retssager på miljøområdet, som fint afspejler reguleringens omfang og betydning for borgere og virksomheder. Det kommer der formentlig også på klimaretsområdet, og det er helt naturligt. Bliver det så ikke en belastning for domstolene? Jo, det gør det meget sandsynligt. Det kan blive både retligt og bevismæssigt tunge retssager, og de kommer oven i den portefølje, som domstolene behandler i dag, så selvfølgelig er der en risiko for, at klimaretssager i fremtiden bliver en ekstra ressourcemæssig belastning for domstolene.

Mark- och miljööverdomstolen

Karin Wistrand, karin.wistrand@dom.se

NJM 2024 – Klimatprocesser i skärningspunkten mellan juridik och politik, svenskt perspektiv

Klimatprocess – pågående domstolsprövning i ”Auroramålet”

I Sverige pågår för närvarande en klimatprocess i domstol, det så kallade *Auroramålet*. Målet väcker i nuläget främst ett antal processuella frågor.

Talan i *Auroramålet* har väckts i Nacka tingsrätt (mål nr T 8304-22) men målet prövas för närvarande i Högsta domstolen (mål nr Ö 7177-23). Tingsrätten har till Högsta domstolen hänskjutit frågan om talan kan tas upp till prövning eller om den ska avvisas.

I *Auroramålet* har en person, som är medlem i föreningen Aurora, väckt talan mot staten enligt lagen (2002:599) om gruppåtgång. De enskilda medlemmarna i gruppen är alla unga personer. Gruppföreträdaren påkallar att domstolen ska fastställa att statens underlåtenhet att vidta åtgärder i syfte att uppnå klimatmålen utgör en överträdelse av Europakonventionens bestämmelser (främst artiklarna 2 och 8), alternativt att domstolen ska ålägga staten att vidta vissa åtgärder för att uppnå klimatmålen i syfte att upprätthålla Sveriges positiva förpliktelser enligt konventionen.

Talan förs som en enskild grupptalan. Enligt lagen om gruppåtgång krävs då att gruppföreträdaren personligen har ett anspråk som omfattas av den talan som förs i målet. Det krävs också att det är fråga om ett civilrättsligt anspråk som kan prövas som ett tvistemål i allmän domstol. Domen blir bindande i förhållande till samtliga gruppmedlemmar.

Staten har ifrågasatt att gruppföreträdaren, eller någon i gruppen, har talerätt (motsvarande ”offerstatus” i konventionens mening) liksom att de åtgärder som påkallas kan prövas i ett civilrättsligt mål. Det senare med hänsyn till den svenska grundlagens förbud mot abstrakt normprövning (11 kap 14 § regeringsformen) och den rollfördelning som kommer till uttryck i grundlagen som innebär att domstolarnas rättsbildande roll inte omfattar områden där det allmänna förhåller sig passivt. Staten har därför yrkat att talan ska avvisas.

Målet har hänskjutits till Högsta domstolen för ett klarläggande av om Sveriges unions- och folkrättsliga åtaganden att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda kräver att en sådan talan som den aktuella tas upp till prövning.

Europadomstolens dom i *KlimaSeniorinnen*¹ meddelades efter det att målet togs upp Högsta domstolen.

Gruppföreträdaren argumenterar i Högsta domstolen nu för att lagen om grupp-rättegång, för att uppfylla kraven enligt *KlimaSeniorinnen*, ska tolkas så att den ger möjlighet till en kollektiv taleform för föreningen Aurora. Staten har invänt att lagen om grupprättegång inte tillhandhåller någon möjlighet till organisationstalan för miljöorganisationer. I övrigt vidhåller staten att varken gruppföreträdaren eller någon av gruppmedlemmarna är direkt berörda (har offerstatus). Staten anser att frågan om en särskild taleform ska införas i Sverige med hänsyn till domen i *KlimaSeniorinnen* inte kan lösas inom ramen för det aktuella målet; det är enligt staten en fråga för lagstiftaren.

För svensk del väcks flera komplexa frågor kring hur Europadomstolens uttalanden i *KlimaSeniorinnen* ska hanteras processuellt. En sådan organisationstalan som tillåts i *KlimaSeniorinnen* finns inte i svensk rätt idag. I princip tillåter grundlagen inte passivitetstalan eller talan som avser abstrakt normprövning, oavsett vem som för talan.²

Om Sverige skulle överväga att införa en sådan taleform som Europadomstolen tillåtit i *KlimaSeniorinnen* uppkommer också frågan vilken domstol som i så fall ska pröva målet.

Nuvarande möjligheter till domstolsprövning av klimatprocesser

Generellt om domstolsprövningen

I Sveriges två generella domstolssystem prövas civil- och straffrättsliga mål i de allmänna domstolarna (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen) medan de allmänna förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen) överprövar förvaltningsbeslut i allmänhet.

Skadestånd med anledning av överträdelse av Europakonventionen prövas i allmän domstol i den ordning som gäller för tvistemål. Endast den vars rättigheter åsidosatts kan föra talan om skadestånd enligt rättegångsbalken. Enskild grupp-talan kan föras om sådana anspråk enligt lagen om grupprättegång. Lagen om grupprättegång tillhandhåller inte någon möjlighet till organisationstalan för miljöorganisationer.

Mark- och miljömål prövas i specialdomstolar: mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen³. Mark- och miljödomstolarna är organisatoriskt en del av Umeå, Östersunds, Nacka, Vänersborgs respektive Växjö tingsrätt och Mark- och miljööverdomstolen, som är överklagandeinstans för samtliga fem mark- och miljödomstolar, är en del av Svea hovrätt. I mark-

¹ Europadomstolens dom den 9 april 2024 i målet Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (*Application no. 53600/20*).

² Situationen i Sverige skiljer sig alltså från den som beskrivs gälla i Portugal enligt Europadomstolens beslut den 9 april 2024 i målet Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others (*Application no. 39371/20*) § 219–223.

³ Endast vissa mål kan överklagas till Högsta domstolen, i många mål är Mark- och miljööverdomstolen sista instans, se 5 kap 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

och miljödomstolarna och i Mark- och miljööverdomstolen finns, utöver jurister, experter på miljöfrågor som deltar i dömandet. I mark- och miljömålen har sådana miljöorganisationer⁴ som avses i Århuskonventionen omfattande möjligheter att delta. Grupptalan är möjlig att föra i vissa miljömål.⁵ Förutom enskild grupptalan om skadestånd på grund av miljöskada kan organisationstalan föras, men endast om förbud eller skyddsåtgärder för verksamheter som inte bedrivs med stöd av tillstånd.⁶ Kraven på miljöorganisation för att föra sådan organisationstalan är något lägre ställda än enligt Århuskonventionen i allmänhet men motsvarar inte villkoren som Europadomstolen uppställer i *KlimaSeniorinnen*.

De flesta tillståndsfrågor för enskilda verksamheter prövas i mark- och miljödomstol. Kärntekniskt verksamhet och geologisk lagring av koldioxid ska dock tillåtlighetsprövas av regeringen och regeringen kan också besluta att förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva vissa verksamheter som kan få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.⁷ I miljöbalken finns en särskild regel som innebär att mark- och miljödomstol i vissa fall ska överlämna prövningen av tillåtligheten av verksamheten till regeringen.⁸ När regeringen har prövat tillåtligheten lämnas målet tillbaka till domstolen som då ska avslå ansökan om regeringen inte tillåtit verksamheten eller ge tillstånd med tillhörande villkor om regeringen tillåtit verksamheten. Domstolen är bunden av regeringens ställningstagande i tillåtlighetsfrågan. Utgångspunkten för regeringsprövningen är att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen⁹ men regelverket utesluter inte att regeringen tar över tillåtlighetsprövningen efter att dom meddelats.

Regeringsbeslut kan inte överklagas men kan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, som första och enda domstolsinstans, enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Miljöorganisationer i Århuskonventionens mening kan ansöka om rättsprövning av regeringsbeslut om tillstånd som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enskilda kan ansöka om rättsprövning av regeringsbeslut som innefattar en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Särskilt om grupptalan

Talan enligt lagen om grupprättegång väcks vid vissa tingsrätter (en i varje län) med möjlighet att överklaga till hovrätt och i sista hand till Högsta domstolen. Rättegångsbalkens regler om talerätt och vilka anspråk som kan prövas som tvistemål i allmän domstol gäller även för grupptalan. Talan ska avse att tillvarata civilprocessuella anspråk. En enskild grupptalan väcks av en fysisk eller juridisk person som har ett anspråk som omfattas av talan. Denne företräder sedan gruppen och domen blir bindande även för övriga gruppmedlemmar. Enligt lagen om grupprättegång kan dessutom talan föras som organisationstalan av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar konsument- eller löntagarentressen i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare om någon vara, tjänst eller annan nytthet som näringsidkaren erbjuder till konsumenter.

⁴ Se 16 kap 13 § miljöbalken.

⁵ Se 32 kap miljöbalken om skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk.

⁶ Se 32 kap 13 och 14 § miljöbalken.

⁷ Se 17 kap miljöbalken.

⁸ Se 21 kap 7 § miljöbalken och jämför 23 kap 7 och 9 § miljöbalken.

⁹ Se prop 1997/98:45 del 1 s 442.

Miljörätten är ett av de områden där det anses finnas ett uttalat behov av grupptalan. Grupptalan på miljörättens område regleras inte direkt i lagen om grupprättegång utan i 32 kap miljöbalken. I 32 kap miljöbalken finns särskilda regler om skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk. Sådana anspråk kan också prövas i en grupptalan. Grupptalan väcks i mark- och miljödomstol med möjlighet att överklaga till Mark- och miljööverdomstolen och i sista hand till Högsta domstolen. Förutom talan om skadestånd och inlösen av egendom kan talan föras om förbud mot miljöfarlig verksamhet som bedrivs utan tillstånd och om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått för sådan verksamhet. Talan om förbud och försiktighetsmått kan föras som enskild grupptalan eller som organisationstalan. Sådan talan anses vara ett viktigt steg för att enskilda och organisationer ska ha en reell möjlighet att verka vid sidan av det allmänna och få tillgång till effektiva sanktionsmekanismer. Organisationstalan får föras av ideella föreningar som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt sammanslutningar av vissa kategorier av yrkesutövare (yrkesfiskare, de som har sin näring inom skogsbruks- och jordbruksområdet samt rennäringen). Det krävs inte att miljöorganisationen ska tillvarata vissa medlemmars specifika intressen och kravet på antal medlemmar och verksamhetstid kan i princip sägas vara mindre stränga än vad som annars krävs för medverkan i miljöprocesser enligt 16 kap 13 § miljöbalken (och därmed enligt Århuskonventionen).

Något om miljöorganisationers rätt att medverka i miljöprocessen

Miljöorganisationers rätt att medverka i miljöprocessen regleras i 16 kap 13 § miljöbalken där det anges att det ska vara fråga om en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. I praxis har kraven med hänsyn till åtagandena enligt Århuskonventionen över tid kommit att tolkas generöst och kan idag sammanfattas på så sätt att miljöorganisationer som har som huvudsakligt ändamål att tillvarata miljöintressen och verkar under stabila former anses uppfylla bestämmelsens krav.¹⁰ Därmed har exempelvis en miljöorganisation som verkat under lång tid men med endast några få medlemmar accepterats, liksom en finsk naturskyddsförening. Även organisationer som har som ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen anses uppfylla kraven.¹¹

Högsta domstolen har understrukit att talerätten för miljöorganisationer enligt 16 kap 13 § miljöbalken vilar på tanken att de företräder allmänhetens engagemang i miljöfrågor. Genom rätten att överklaga tas detta engagemang tillvara och miljöorganisationerna får möjlighet att bevaka de allmänna intressena av skydd för natur och miljö. Natur- eller miljöskyddsintresset ska därför vara det huvudsakliga skälet till att organisationen existerar.¹²

¹⁰ Se NJA 2012 s 921 och NJA 2020 s 845, HFD 2018 not 40 samt Mark- och miljööverdomstolens beslut den 6 maj 2022 i mål nr M 1697-22.

¹¹ Se HFD 2018 ref 10 II, NJA 2020 s 641 och MÖD 2020:46.

¹² Se NJA 2023 s 883 I.

Prövning av viss verksamhets klimatpåverkan – ”Preem-målet”

Frågan om en viss verksamhets klimatpåverkan har prövats vid domstol i det så kallade *Preem-målet*. Preem AB ansökte 2016 om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid Preemraffns anläggning i Lysekil. Flera miljöorganisationer och enskilda motsatte sig ansökan eftersom tillståndet skulle innebära att verksamheten skulle bli den enskilt största utsläppskällan av koldioxid i Sverige. Mark- och miljödomstolen lämnade Preem AB tillstånd enligt ansökan.¹³

Domen överklagades av ett antal miljöorganisationer och enskilda till Mark- och miljööverdomstolen.¹⁴ Under processen i Mark- och miljööverdomstolen påkallade Naturvårdsverket att regeringen skulle förbehålla sig tillåtlighetsprövningen med hänsyn till verksamhetens klimatpåverkan, vilket regeringen beslutade.¹⁵ Som skäl för beslutet hänvisade regeringen bland annat till det av riksdagen i juni 2017 antagna klimatpolitiska ramverket med nya klimatmål och en klimatlag och att verksamheten, i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja, kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Efter att Mark- och miljööverdomstolen hållit huvudförhandling i målet överlämnade därmed domstolen, med ett eget yttrande¹⁶ i vilket domstolen bedömde verksamheten som tillåtlig, prövningen till regeringen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att koldioxidutsläpp enligt praxis inte regleras i enskilda tillstånd eftersom det är ett utsläpp som har globala effekter och som därför lämpligen regleras på annat sätt och ansåg sammanfattningsvis att koldioxidutsläpp från en verksamhet som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem inte bör läggas till grund för tillämpning av den sk stoppregeln i 2 kap 9 § miljöbalken, som anger att en verksamhet inte får bedrivas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.¹⁷ Vidare bedömde domstolen att det klimatpolitiska ramverket från 2017 som bland annat omfattar nya klimatmål och en klimatlag inte kan anses innebära någon förändring av de krav som ska ställas avseende koldioxidutsläpp när enskilda verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem tillståndsprövas enligt miljöbalken. Enligt domstolen förelåg inte hinder mot tillåtlighet på grund av den ansökta verksamhetens koldioxidutsläpp.

Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan skulle bli bindande för Mark- och miljööverdomstolen, och även för Högsta domstolen vid överklagande. Regeringens beslut torde samtidigt kunnat bli föremål för rättsprövning i Högsta förvaltnings-

¹³ Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 9 november 2018 i mål nr M 4708-16.

¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 11730-18.

¹⁵ Regeringens dnr M2020/0977.

¹⁶ Mark- och miljööverdomstolens beslut den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18.

¹⁷ Enligt 16 kap 2 c § miljöbalken, som genomför industriutsläppsdirektivet (direktiv 2003/87/EG), får det i fråga om utsläpp av bland annat koldioxid som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt inte beslutas om villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Verksamhetens koldioxidutsläpp regleras av EU:s utsläppshandelssystem och det utsläppstak som följer av det totala antalet utfärdade utsläppsrätter inom det systemet samt kravet på verksamhetsutövaren att ha utsläppsrätter som motsvarar verksamhetens faktiska utsläpp.

domstolen. Den egenartade situation som därmed skulle kunna uppkomma ställdes emellertid inte på sin spets. Preem AB återkallade nämligen sin ansökan med följd att regeringen avskrev sitt ärende och Mark- och miljööverdomstolen, med undanröjande av mark- och miljödomstolens deldom, avskrev målet.

Vissa EU-rättsliga aspekter

Den parallella prövning som kan uppkomma framstår som komplicerad i förhållande till Sveriges skyldigheter som EU-medlemsstat. Om, som i *Preem-målet*, fråga om tolkningen (och eventuellt giltigheten) av det EU-rättsliga regelverket aktualiseras, uppkommer frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen. Regeringen kan inte själv inhämta förhandsavgörande. Ett förhandsavgörande som inhämtas först efter att regeringen har beslutat i tillåtlighetsfrågan blir dock bindande för den nationella domstolen.¹⁸ Såväl Högsta domstolen, vid överklagande, som Högsta förvaltningsdomstolen, vid rättsprövning, är sista instans och är enligt artikel 267 FEUF skyldiga att inhämta förhandsavgörande. Att EU-domstolen i mål C-565/19 P *Carvalho*¹⁹ avvisat enskildas direkta talan om ogiltigförklaring av EU:s lagstiftningspaket avseende växthusgasutsläpp innebär inte att EU-domstolen har uteslutit att en sådan talan ska kunna föras i nationell domstol. Under alla omständigheter behöver EU-medlemsstaterna noga överväga vilket utrymme – om något – de har att, utan EU-domstolens medverkan, pröva de åtaganden som följer av den EU-rättsliga lagstiftningen mot Europakonventionen.²⁰

Det klimatpolitiska ramverket

Riksdagen antog i juni 2017 ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket omfattar nya klimatmål och en klimatlag samt inrättandet av Klimatpolitiska rådet som ska utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen.

Riksdagen bestämde följande miljökvalitetsmål: ”Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.” Som långsiktigt etappmål beslutades att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå målen får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas. Målet inkluderar även utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Vidare beslutades vissa etappmål till 2030 och 2040 för utsläpp utanför utsläppshandelssystemet och ett etappmål för transportsektorn med undantag för inrikes luftfart som omfattas av utsläppshandelssystemet.²¹

¹⁸ Med hänsyn till Högsta domstolens uttalanden i NJA 2013 s 613 torde en samlad bedömning av tillståndsfrågan då kunna göras även om frågan om tillåtligheten tidigare prövats.

¹⁹ EU-domstolens dom den 25 mars 2021 (EU:C:2021:252).

²⁰ Se i denna del den diskussion som förts med anledning av EU:s anslutning till konventionssystemet och särskilt i fråga om tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen om möjlighet att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen.

²¹ Se prop 2016/17:146 s 24–35.

Klimatlagen (2017:720) innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Enligt klimatlagen ska regeringens politik utgå från det långsiktiga tidssatta utsläppsmål som regeringen har fastställt, regeringen ska varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen och regeringen ska vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som ska lämnas till riksdagen.

Det kan noteras att Lagrådet avstyrkte lagförslaget eftersom det saknades en förklaring angående på vilket sätt klimatlagen skulle bli rättsligt bindande på annat sätt än en politisk överenskommelse och då lagens bestämmelser var allmänt hållna. Lagrådet framhöll att inga sanktioner eller andra rättsverkningar av att regeringen underlåter att fullgöra sina åligganden enligt lagen föreskrevs och att det förklarats att det blir fråga om att pröva regeringens handlande i politisk ordning.

Skärningspunkter

Både *Auroramålet* och *Preem-målet* fäster uppmärksamhet på att det i dagsläget inte finns något entydigt svar på frågan om och hur klimatprocesser ska hanteras i det svenska domstolssystemet.

Någon generell möjlighet att rent allmänt föra klimatprocesser i domstol tillhandahålls inte.

De svenska konstitutionella principerna begränsar domstolarnas möjligheter att pröva en talan avseende passivitet från det allmänna sida.

Grupptalan enligt lagen om grupprättegång är inte avsedd för sådan talan som förs i *Auroramålet*. Organisationstalan i miljömål är begränsad till talan om förbud eller försiktighetsmått för verksamheter som inte är tillståndsprövade.

De miljöorganisationer som har möjlighet att medverka i miljöprocesser ska, med utgångspunkt i Århuskonventionen, ha som syfte att tillvarata allmänna miljöintressen, inte de enskilda medlemmarnas intressen. Det är alltså inte fråga om sådana organisationer som Europadomstolen ansett taleberättigade i klimatprocess i *KlimaSeniorinnen*.

Systemet att regeringen förbehåller sig tillåtlighetsprövningen för vissa verksamheter ger inte någon generell rätt att påkalla prövning hos regeringen med efterföljande möjlighet till rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen.

Europadomstolens uttalanden i *KlimaSeniorinnen* väcker därtill särskilda frågor med hänsyn till Sveriges åtaganden som medlem i EU.

Klimarettssaker i krysningsfeltet mellom rett og politikk – perspektivet fra Norge

1. Generelt om «klimarettssaker»

Stor økning i antallet «klimasaker» for domstolene i mange land. En ny bølge. Men svært ulike. Ulike partskonstellasjoner – ulike typer krav – ulikt rettslig grunnlag. De fleste sakene har til nå ikke vunnet frem – men de få som gjør det, får stor oppmerksomhet.

Kan deles inn etter hvem som saksøkes:

- Søksmål mot private selskaper
- Søksmål mot nasjonale myndigheter

Kan også deles inn etter hvilket rettslig grunnlag som påberopes:

- Internasjonale klimakonvensjoner (Parisavtalen m.m.)
- Internasjonale menneskerettigheter (EMK, FN m.m.)
- Nasjonale grunnlovsregler om miljø
- Ordinær lovgivning som regulerer klima – nasjonal lov, EU/EØS-rettsakter m.m.

Første kategori. Få eller ingen rettssaker, fordi de internasjonale konvensjonene om klima ikke gir private rettigheter. De regulerer klimasamarbeid, utslipp, kvoter m.m. – men ikke som en individuell rettighet. Andre typer mekanismer.

Andre kategori. Spørsmålet om klima som en individuell grunnrettighet skal fortolkes inn i eksisterende menneskerettslige traktater, i bestemmelser som opprinnelig *ikke* har dekket dette – særlig EMK art 2 om rett til liv og art 8 om rett til privat- og familieliv.

Tredje kategori. Mange nasjonale grunnlover har bestemmelser om rett til miljø – som norsk grunnlov § 112, svensk RF 1:2 og finsk grunnlov § 20. Men dekker dette klima? Og er dette hard law – som kan gi individuelle rettigheter (materielt og/eller prosessuelt)?

Fjerde kategori. Ordinær lovgivning på klimafeltet (utslipp, kvoter, avgifter etc). Raskt voksende rettsområde. En rekke EU-rettsakter, inntatt i EØS. I tillegg nasjonal lovgivning – herunder egne «klimalover» i mange land. Økende antall rettssaker her.

¹ Tidligere professor i europarett og statsrett ved Universitet i Oslo, og siden 2015 regjeringsadvokat, og leder for det embetet som fører alle rettssaker på vegne av norske myndigheter, herunder «klimasakene». Prosederte selv den store klimasaken 2016-2020. Alle synspunkter står for egen personlig regning. Dette notatet er et supplement til notatet fra Sune Fugleholm om «Klimarettssaker i krydsfeltet mellom jura og politikk».

2. Det norske perspektivet

Klimarettssakene reiser i utgangspunktet samme spørsmål i krysningsfeltet mellom rett og politikk i alle vestlige (herunder nordiske) land. Samtidig noen norske særtrekk:

- Eksport av olje og gass er Norges største industri – reiser særlige spørsmål, rettslig og faktisk. (Gyldighet av tillatelser. Ansvar for eksport som forbrennes i utlandet?)
- Norsk grunnlov § 112 har en klarere «miljøparagraf» enn i noe annet nordisk land
- Norge relativt tidlig ute med «klimarettssaker» – før de andre nordiske – flere sentrale saker – omfattende debatt i rettsvitenskapelige og andre miljøer – også om forholdet mellom rett og politikk – også aktive i sakene for EMD

3. De viktigste norske klimarettssakene så langt

Tre særlig viktige saker så langt – av ganske ulik karakter:

- «Den store klimasaken» (2016-2020). Greenpeace m.fl. mot staten. Påstand at en tillatelse til leteboring var ugyldig, som stridende mot (i) grl. § 112, (ii) EMK art 2 og 8, og (iii) saksbehandlingsfeil. Staten vant i alle tre instanser. Primært en sak om tolking av norsk grunnlov – maktfordeling – juss og politikk. Høyesterett i plenum kom enstemmig til at § 112 ikke er ment å gi en materiell rettighet til klima, og at det heller ikke kan utledes av EMK art 2 og 8. Under dissens 11:4 heller ikke feil ved saksbehandlingen. Klaget til EMD – verserer fortsatt – avventer dom.
- Konsekvensutredningssaken. Greenpeace m.fl. mot staten. Påstand at en tillatelse til produksjon på norsk sokkel er ugyldig fordi man ikke har utredet klimakonsekvensene av *eksport* av olje og gass til andre land (utslipp i Norge er utredet). Tolking av grl. § 112 og EUs prosjektdirektiv (2011/92/EU) art 3. Oslo tingrett kom i januar 2024 til at utredningsplikten omfatter eksportvirkninger, og kjente vedtaket ugyldig. Anket til lagmannsretten, og skal inn for EFTA-domstolen til uttalelse. Verserer.
- Klimakvoter ved insolvens. Flyselskapet Norwegian insolvent. Rekonstruksjon med 5 % dekning til ikke-prioriterte kreditorer. Ikke levert inn klimakvoter for 2021. Bot på 400 mill. NOK. Klimakvote som finansiell fordring eller miljøforpliktelse? Tolking bl.a. av EUs klimavotedirektiv (2003/87/EF) art 12. EFTA-domstolen i august 2024 til at plikten til å innlevere kvoter ikke kan gjøres opp med dividende. Verserer.

Også andre relevante saker. Spenning mellom hensyn til klima og andre rettigheter – saker om tillatelse til utbygging av vindmøller og kraftledninger og forholdet til samiske rettigheter, klassisk miljøvern m.m. Tillatelser til gruvedrift på mineraler viktige for grønt skifte.

4. Norske innlegg i klimasakene for EMD

Norske myndigheter aktive i prosessene for EMD. Anført at det ikke er rettslig grunnlag for å tolke rett til klima inn i artiklene 2 og 8. Omfattende skriftlige innlegg.

- *Duarte Agostinho and others v Portugal and 32 other states* (2020-1195). Norge blant de saksøkte statene, sammen med Danmark, Finland og Sverige. Innlegg fra hvert av

landene, samt felles innlegg. Omfattende samarbeid mellom agentene. Samtlige stater krevde avvisning. De aller fleste også kritiske til å tolke klima inn i art 2 og 8.

- *Verein Klimaseniorinnen v Switzerland* (2022-0566). Norge avga skriftlig innlegg.
- *Greenpeace Nordic and others v Norway* (2021-1231). Norge avgitt omfattende innlegg. Saken stanset pga EMDs behandling av de andre sakene. Nå i gang igjen.

Diskusjon i Norge om hvordan EMDs dom i *Klimaseniorinnen* skal tolkes – og hvordan den vil slå inn i verserende og fremtidige norske klimasaker.

5. Klimarettssaker i krysningfeltet mellom rett og politikk – til debatt

Hva gjør «klimarettssaker» særlig interessante «i krysningfeltet mellom rett og politikk»? Mange klimarettssaker er ganske normale. Men noen blir rettspolitisk omstridt:

- Strategiske rettssaker «som sikter på å bryte ny rettslig grunn» (Fugleholm) – ofte anlagt av organisasjoner, mot stater – og som inviterer domstolene til å tolke aktivt og dynamisk rettskapende – lenger enn det vanlig (nordisk) rettskildelære tilsier.
- Anførsler om klima som en menneskerettighet – tolket ut av gamle bestemmelser, som opprinnelig ikke regulerte dette – som EMK art 2 og 8.
- Ofte uttalt at de politiske (demokratiske) prosessene går for sakte, og ikke klarer å håndtere klimakrisen – og at man derfor må appellere til domstolene om å gå foran. Mange NGOer har denne plattformen. Rettspolitisk resonans hos en del dommere, og i deler av det rettsvitenskapelige miljø.

Slike rettssaker reiser grunnleggende spørsmål om forholdet mellom rett og politikk – og hva som er lovgivers rolle og hva som er domstolenes. De utfordrer også tradisjonelle rettslige begreper og kategorier – prosessuelt og materielt. Rettslig interesse? Årsakssammenheng?

Ulikt syn på legitimiteten i dette på overnasjonalt og nasjonalt nivå – og fra land til land. Mer uvant i et nordisk perspektiv enn f.eks i USA eller Tyskland. Men også forskjeller internt i Norden. Mulig at dommen fra EMD i *Klimaseniorinnen* vil bli tolket og etterlevet forskjellig.

Åpenbart at klimakrisen må reguleres (traktater, lov). Felles mål og standarder. Forpliktende samarbeid. Regler om utslipp, klimavoter, beskatning m.m. Regulering av alternativ energi. Regulering av CO₂-fangst. Grønt skifte. Statsstøtte. Og mye mer. Meget omfattende EU-lovgiving (inntatt i EØS). Nasjonale «klimalover». Rettsaker rundt dette – normalt.

Men egner klima seg for også å reguleres som en individuell *menneskerett*? Kollektiv utfordring, ikke individuell. Er rettighetssporet konstruktivt – eller en distraksjon? Lar det seg operasjonalisere – prosessuelt og materielt? Bidrar det til å løse klimautfordringene?

Og kan domstolene legitimt skape slike rettigheter, hvis lovgiver ikke har gjort det?

Avveiningen mellom klimatiltak og andre viktige samfunnshensyn – særlig energiforsyning og -sikkerhet. Økonomi. Geopolitikk. Forholdet mellom hva som kan løses av domstoler, og hva som effektivt og legitimt bare kan løses gjennom politiske (demokratiske) prosesser.

Nordiske grunnlovsbestemmelser om miljø. Dekker de også klima? Hva sier de? Gir de borgerne rettigheter som kan håndheves for domstolene?

Den norske grunnloven § 112:

§ 112.

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Den svenske Regeringsformen (RF) 1 kap. 2 § 3 st.:

1 kap. 2 § Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

2 st. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

3 st. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Den finske grunnloven § 20:

20 §

Ansvar för miljön

Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

De nye nordiske «klimalovene». Hva sier egentlig de? Gir de borgerne rettigheter som kan håndheves for domstolene?

Danmark: [Klimaloven \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk)

Sverige: [Klimatlag \(2017:720\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](https://riksdagen.se)

Norge: [Lov om klimamål \(klimaloven\) - Lovdata](https://lovdata.no)

Finland: [Klimatlagstiftningen - Miljöministeriet \(ym.fi\)](https://ym.fi)

EUs "European Climate Law" (2021/1119/EU):

[European Climate Law - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu)
[Publications Office \(europa.eu\)](https://publications.europa.eu)

Noen lenker og referanser:

Høyesteretts dom i «Klimasaken» av 22. desember 2020:

[hr-2020-2472-p.pdf \(domstol.no\)](https://domstol.no/HR-2020-2472-p.pdf)

[Grunnlova § 112 og gyldigheita av ein kongeleg resolusjon om tildeling av utvinningsløyve for petroleum \(domstol.no\)](https://domstol.no/Grunnlova%20%26%20gyldigheita%20av%20ein%20kongeleg%20resolusjon%20om%20tildeling%20av%20utvinningsl%C3%B8yve%20for%20petroleum)

[Seier til staten i klimasaken i Høyesterett - Rett24](#)

Oslo tingretts dom av 18. januar 2024 om det er plikt til å utrede konsekvensene av eksport av olje og gass fra Norge til andre land (anket):

[23-099330TVI-TOSL-Gyldighet av vedtak for plan for utbygging og drift av tre petroleumsfelt_2024.01.18 \(2\).pdf](https://domstol.no/23-099330TVI-TOSL-Gyldighet%20av%20vedtak%20for%20plan%20for%20utbygging%20og%20drift%20av%20tre%20petroleumsfelt_2024.01.18%20(2).pdf)

EFTA-domstolens avgjørelse av 9. august 2024 i Norwegian-saken – om klimakvoters status i tilfelle insolvens og rekonstruksjon:

[12_23_Judgment_NO.pdf \(eftacourt.int\)](https://eftacourt.int/12_23_Judgment_NO.pdf)

[Norwegian tapte klimakvotestrid i EFTA-domstolen - Rett24](#)

Eksempel på norsk innlegg til EMD i klimasakene:

[Slik argumenterer Norge mot klimasøksmålet i EMDs storkammer - Rett24](#)

[Statens svar på klage til EMD om tildelinger i 23. konsesjonsrunde - regjeringen.no](#)

«Klimasøksmål» i Store Norske Leksikon:

[klimasøksmål – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://snl.no/klimas%C3%B8ksm%C3%A5l)

Hjemmeside om «Klima og miljø» hos Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM):

[Klima og miljø - Norges institusjon for menneskerettigheter | Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](https://nim.no/klima-og-miljo)

De norske miljøorganisasjonenes hjemmeside «Klimasøksmål», med omfattende materiale fra de norske sakene:

[www.klimasøksmål.no](https://www.klimas%C3%B8ksm%C3%A5l.no)

Fra vedtagelsen til den norske klimaloven av 2017 – uttalelse fra komiteen i Stortinget som forberedte lovforslaget:

inns-201617-3291.fm (stortinget.no)

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Miljøpartiet De Grønne, viser til at en klimalov vil være en nyskaping i norsk lovtradisjon, og at andre land har vedtatt klimalover, som for eksempel Storbritannia, Danmark og Finland.

Flertallet merker seg at forslaget til klimalov legger opp til å forplikte beslutningstakere på politisk nivå i Norge, nemlig storting og regjering. Den foreslåtte loven gir ikke rettigheter eller plikter for borgerne. Det er ikke innarbeidet sanksjonsbestemmelser.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, støtter disse prinsippene, og dette flertallet vil på generelt grunnlag advare mot rettsliggjøring av norsk klimapolitikk. Klimapolitikken er en sentral politisk utfordring, og dette flertallet mener at det er viktig at folkevalgte organer beholder initiativet i utformingen av de politiske løsningene og har ansvaret for oppfølging av disse.

Global oversikt over «klimarettssaker»:

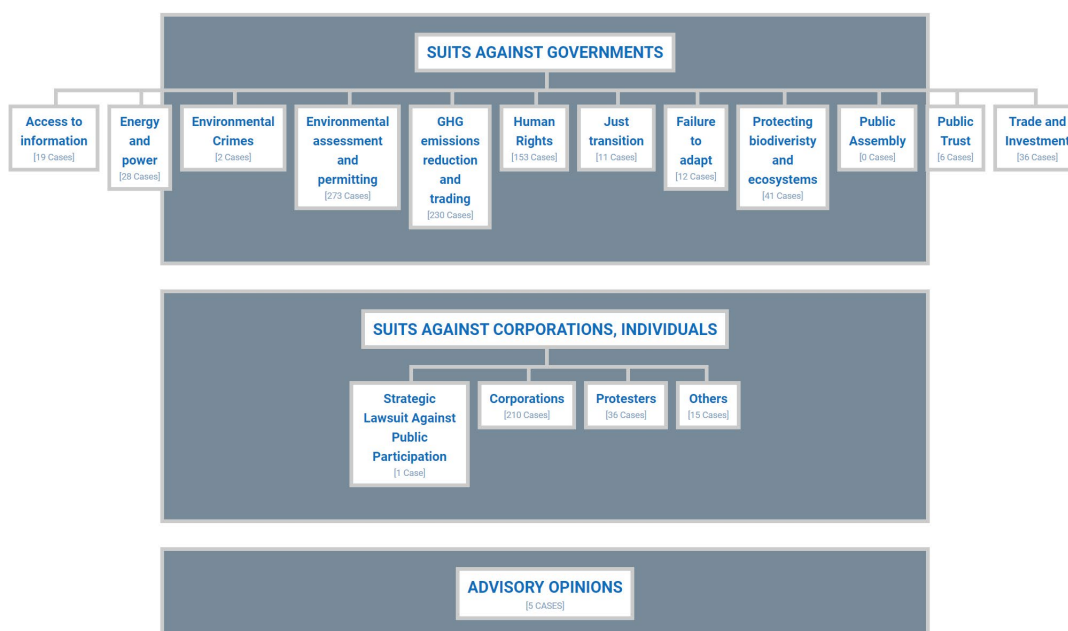
[Climate Change Litigation Databases - Sabin Center for Climate Change Law](https://climatecasechart.com) (climatecasechart.com)

Global Climate Change Litigation

 Columbia **Law School** | COLUMBIA CLIMATE SCHOOL
SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW

The Global Climate Change Litigation Database includes all cases except those in the U.S.

You may also browse [by Jurisdiction](#) or [by Principal Law](#).



The Economist's store artikkel fra 2017 om «Climate-change lawsuits» hadde Norge på topp: [Climate-change lawsuits \(economist.com\)](https://www.economist.com/news/international/2017/11/02/climate-change-lawsuits)



International | New Green advocates

Climate-change lawsuits

Global warming is increasingly being fought in the courtroom



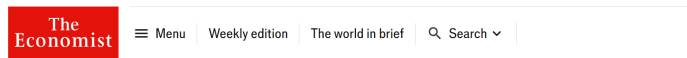
Nov 2nd 2017

Save Share Give

IN FEBRUARY a tribunal in Kirkenes, in Norway's far north, ruled that oil extraction in the Barents Sea was illegal. The courtroom—an auditorium sculpted

Senere artikkel om samme tema – The Economist i 2022:

[Lawsuits aimed at greenhouse-gas emissions are a growing trend \(economist.com\)](https://www.economist.com/news/international/2022/04/23/lawsuits-aimed-at-greenhouse-gas-emissions-are-a-growing-trend)



International | Going to court for the climate

Lawsuits aimed at greenhouse-gas emissions are a growing trend

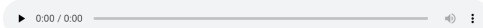
And better science could make them more precise



Apr 23rd 2022

Save Share Give

Listen to this story. Enjoy more audio and podcasts on [iOS](#) or [Android](#).



IN AUGUST 2018 ClientEarth, an environmental organisation based in London, paid €20 (\$23) for ten shares in Enea, a power company based in Poland. The transaction bought the lawyers at Client Earth a tiny stake in Ostroleka C, a one-gigawatt coal-fired power station Enea was about to build 120km north of Warsaw.

«Den store norske klimasaken» i 2016-2020 var ikke bare stor rettslig og politisk, men vakte også stor oppmerksomhet og debatt, og omfattende dekning i media. Det var også stor aktivitet utenfor og rundt rettssalene. Det ble laget en egen TV-dokumentar bare om prosessen med å ta ut stevningen, og senere to TV-dokumentarer til om rettsprosessen. Under forhandlingene i tingretten og høyesterett var det skulpturer av is utenfor rettens bygning, og en lang rekke offentlige arrangementer (foredrag, konserter, debatter, stand-up m.m.). Forhandlingene for Høyesterett i plenum i 2019 var under Corona-pandemien, men ble streamet live.

Miljøbevegelsen tvinger staten til klimadans | Andreas Slettholm



Andreas Slettholm
Kommentator i Aftenposten



Lange loer utenfor Oslo tingrett idet klimasøksmålet skal behandles i Oslo tingrett. Foto: Junge, Helko / NTB scanpix



Regjeringsadvokaten om klimasøksmålet: - En forestilling

OSLO TINGRETT (NRK): «Amerikanisert grunnlovsaktivisme». Slik beskriver regjeringsadvokat Fredrik Sejersted den historiske klimarettssaken som startet i Oslo tingrett i dag.



SE DIREKTE: Klimasøksmålet er i gang i Oslo tingrett. Nå fullstener utdømmen i saken seg.



Fakta om klimarettssaken



Klimaretssager i krydsfeltet mellem ret og politik

Robert Spano

Kære hovedtalere og mødegæster.

A. *Hvordan ser krydsfeltet ud i Island?*

1. Hvad Island angår, bør det først nævnes at juridiske konflikter som *Greenpeace-sagen* for Norges Højesteret om hvorvidt staten aktivt har bidraget tilstrækkeligt til energiskift og modforanstaltninger for at mindske udslip af drivhusgasser, endnu ikke har fundet vej til domstolene. Derimod er der lang tradition for at naturbeskyttelsesorganisationer lader prøve lovligheden af forskellige planlagte kraftværksprojekter og så især ud fra lovgivningen om bedømmelse af miljøvirkninger. Desuden er der opstået forskellige debatter og stridigheder i det islandske samfund i det politiske forum om udnyttelse af naturressourcer og på miljøområdet i de seneste år og årtier, derunder om kraftværksprojekter og i de seneste år indsatser for at modvirke klimakrisen.
2. Den islandske grundlov indeholder ikke bestemmelser om ressourcer eller naturbeskyttelse som den norske grundlov, § 112. Derimod har der i den offentlige debat længe været argumenteret for at der er stærke etiske argumenter for at den islandske grundlov skal genspejle den realitet at ressource- og miljøforhold til dels drejer sig om retten for dem der bor i Island, til at nyde et sundt miljø, og at det sikres at landets naturressourcer behandles bæredygtigt og hensigtsmæssigt. I et land hvor nationens identitet, historie og ansigt over for omverdenen i væsentlig grad er knyttet til naturen og en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne, er det rimeligt at grundlovens kapitel om menneskerettigheder genspejler disse centrale elementer, ikke mindst i betragtning af den udvikling der er sket i retning af øget anerkendelse af værdien af tredje generations menneskerettigheder.
3. Er det faktisk tilfældet at et dominerende træk i alt arbejdet med grundloven i Island siden 2005, er at der fremsættes forslag om grundlovsbestemmelser om ressourcer og miljøvern der ikke er blevet gennemført selv om indholdet af dem har ændret sig i tidens løb? Desuden er der sket en enorm udvikling af turismen i Island som også har stillet krav om en klar målsætning i lovgivningen om naturbeskyttelse og ressourceudnyttelse.
4. Generelt må man sige at det i Island anses for at være den lovgivende magts opgave at fastsætte form og indhold af foranstaltninger for at modvirke klimatruslen og især hvordan Islands forpligtelser ifølge Parisaftalen skal opfyldes. Imidlertid har Islands Højesteret i de seneste år taget udgangspunkt i et ganske stærkt princip om overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMK) og retspraksis hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EMD. Det står derfor efter min mening klart at hvis og når den islandske stats

positive forpligtelser udfordres i denne forbindelse, så må EMD's konklusion i klimaforhold og især *KlimaSeniorinnen mod Schweiz* have stærk juridisk betydning.

B. *Domstolenes opgave efter KlimaSeniorinnen – udfordringer?*

5. Jeg har gentagne gange offentligt talt om EMD's klimadomme de seneste måneder og især dommen i *KlimaSeniorinnen*. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på følgende fire konklusioner der kan drages af disse domme.
6. *For det første* må man forstå *KlimaSeniorinnen* i forbindelse med EMD's afgørelser i sagerne *Duarte Agostinho o.a. mod Portugal* og 32 andre lande og *Careme mod Frankrig*, som begge blev afvist. Det bør oplyses at jeg var præsident for EMD da disse sager blev appelleret til Storkammeret, og jeg deltog derfor direkte i at udforme den strategi der ligger til grund for dem. Uden at oplyse direkte om de forhold er det ingen tilfældighed at alle disse afgørelser blev offentliggjort den samme dag, den 9. april 2024.
7. *For det andet* står det klart at det er en stor begivenhed at EMD mener at den for første gang har forudsætninger for at tolke EMKs, art. 8, om retten til privatliv og hjem således at det indebærer personers ret til beskyttelse af myndighederne mod kraftigt negative virkninger af klimaændringer på deres liv, sundhed, velfærd og livskvalitet. Nå dette er sagt, er det min holdning at dommens gyldighedsområde er betydelig mere begrænset end man tit har hævdet de sidste måneder. Grundlæggende udtrykker EMD at der påhviler en stat pligt til at indføre en rammelovgivning om modforanstaltninger for at begrænse klimaændringer. Staterne kan ikke vælge fuldstændig at være passive, men bortset fra det har de stor frihed til at udforme den målsætning de vil følge, så længe de anerkender nødvendigheden af at udforme en målsætning på området. Denne opfattelse er en følge af hvordan EMD udformer den dobbelte regel om statens skønsmargin (*margin of appreciation*) der udtrykkes i dommen som på mange måder minder om afvejningen der gælder på de områder hvor stater har mest omfattende spillerum til afvejning på grundlag af økonomiske og sociale synspunkter.
8. *For det tredje* mener jeg at dommens vigtigste element er af proceduremæssige karakter og drejer sig om betingelsen om retslige interesser eller 'victim status' i EMKs, art. 34. En af de vanskeligste spørgsmål som EMD var stillet overfor, var om og i givet fald i hvor høj grad personer kan anses for at have retslige interesser i en løsning af forholdene angående staters indgreb i klimaforhold når man tager i betragtning karakteren af klimaændringer og langtidsvirkninger af udslip af drivhusgasser. Domstolens konklusion var at der må stilles virkelig strenge krav på det område, hvilket for mig at se i langt de fleste tilfælde må udelukke at enkeltpersoner kan anses for at have retslige interesser på dette område på grundlag af EMKs, art. 8. Men samtidig med at domstolen rent faktisk udelukker enkeltpersoners muligheder for at lægge overtrædelser af konventionen ved

passivitet til grund hos stater, åbner EMD i betydelig grad for organisationers ret til at fremsætte klager på vegne af enkeltpersoner. Sådanne organisationer behøver ikke at henvise til at medlemmerne som sådanne har retslige interesser af en løsning af forholdene. Der ligger den tankegang til grund at sådanne organisationer bør have omfattende adgang for at sikre at det er muligt at efterprøve staternes pligt på dette område.

9. Denne konklusion kan anfægtes. Det er et ubetinget krav for EMKs, art. 34, at klagere må fremføre retslige interesser for at kunne fremføre klager på grundlag af konventionen. Den foreliggende domspraksis om retten for organisationer til at fremsætte klager har altid haft til grund at det står klart at medlemmerne af sådanne organisationer som sådanne måtte være i stand til at fremsætte vedkommende klage. Desuden står det for mig at se ikke helt klart at det er positivt for behandlingen af uenigheder omkring klimaforhold at et krav i tvister for domstole tager afsæt i sådanne organisationers position og målsætning og ikke i et klart afgrænset krav fra enkeltpersoner som mener at de kan fremvise negative virkninger af klimaændringer for deres liv og sundhed.
10. *For det fjerde* er det klart af *KlimaSeniorinnen* og også ved læsning af afgørelsen i sagen *Duarte Agostinho*, at det er EMD's holdning at tvister på dette område først skal føres for indenlandske domstole inden man henvender sig til EMD. Domstolen lægger derfor rig vægt på reglen om udtømmning af nationale retsmidler og subsidiaritetsprincippet. De kærende i *Duarte Agostinho* havde hævdet at indenlandske domstole ikke kunne anses for at være effektive retsmidler eftersom klimaændringer ikke var knyttet til staters områderet. Disse argumenter godtog EMD ikke, og den konklusion er korrekt efter min opfattelse.

C. Kommer domstolene til at udvikle nye eller eksisterende retsgrundsætninger på klimaområdet?

11. Jeg vil i denne part rette mit blik mod det interessante spørgsmål om og i givet fald hvilken indvirkning EMD's klimadomme og især *KlimaSeniorinnerne* vil have på virksomheders, altså energivirksomheders juridiske stilling og forpligtelser på det private marked.
12. En mængde sager er nu til behandling ved landsdomstole i Europa hvor man forsøger at kræve erstatninger af energivirksomheder eller anerkendelsesdomme om sådanne virksomheders pligt til at reagere på klimatruslen ved at nedbringe udslip af deres virksomhed. Sandsynligvis den vigtigste sag er sagsanlægget *Miliuddefensie mod Shell* som nu er til behandling ved Hollands appeldomstol efter at underretten i Haag er kommet til den afgørelse at Shell havde pligt til at nedbringe sit udslip af drivhusgasser med 45 % inden 2030 i forhold til udslippet i 2019. Underretsdommen bygger i betydelig grad på tolkning af hollandske erstatningsregler ud fra EMKs, art. 2 og 8, som de bestemmelser i konventionen havde været tolket i Hollands

Højesterets dom i den berømte *Urgenda*-sag i 2019. Man må sige at *KlimaSeniorinnen* til en vis grad har bekræftet Højesterets forståelse i *Urgenda* af E-konventionens art. 8.

13. Derimod er der to ting som jeg mener man bør betænke i den forbindelse.
14. *For det første* gælder konventionens bestemmelser om staters pligter og ikke privatpersoners. Derfor kan der ikke automatisk drages konklusioner af *KlimaSeniorinnen* om privates pligter, derunder energivirksomheders, og desuden om deres tænkelige erstatningspligt for manglende effektive indsatser for at nedbringe klimaændringer. Derimod står det klart at én del af de positive forpligtelser der påhviler stater, er at indføre bindende regler for privates virksomhed, og sådanne regler kan så indholdsmæssigt lægges grund for privates og organisationers krav mod sådanne instanser hvis sådanne regler bliver overtrådt.
15. *For det andet* er det vigtigt at se hvordan EMD afgrænser betingelsen for privates retslige interesser på grundlag af konventionens, art. 8, som jeg netop har drøftet. Det er svært at hævde at krav der stilles af private eller organisationer til privatfirmaer på grund af negative virkninger af klimaændringer, for så vidt de rejses ud fra menneskerettighedsbestemmelser, kan give private yderligere ret end hvad der direkte følger af sådanne bestemmelser. Det bliver interessant at se om den holdning hos EMD, at der må stilles betydelig strengere krav til at enkeltpersoner kan påvise retslige interesser for en løsning af sager på dette område, vil få indflydelse på forholdenes udvikling over for privatfirmaer. Man må regne med at dommen i sagen *Miliuddefensie mod Shell* ved Hollands appelret bliver afsagt i november i år. Det er sandsynligt at dette forhold bliver behandlet i den dom.