



FORVALTNINGSRETLLIG STUDIESERIE – NR. 4 (2025)

Studeraterafhandlinger udgivet af *Forskningsgruppen for almindelig forvaltningsret* på
Københavns Universitet: <https://jura.ku.dk/almindelig-forvaltningsret>

Bachelorprojekt:

Klimahensyn som et alment sagligt hensyn

Af stud.jur. Astrid Frølund Hasman

Forord af Rasmus Grønved Nielsen

Bachelorprojektet handler om det teoretisk vanskelige og praktisk relevante spørgsmål om, hvorvidt forvaltningsmyndigheder kan og skal inddrage klimahensyn i afgørelser, der beror på skønsmæssige afvejsninger. Det centrale spørgsmål, som projektet behandler, er, om klimahensyn kan kategoriseres som et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten. Dette spørgsmål befinder sig i et spændingsfelt mellem på den ene side de stadigt flere retskilder, der understøtter, at klimaet – dvs. kravene om reduktion af emission af klimagasser og håndtering af konsekvenserne af klimaforandringer – har fået en fremskudt plads i det juridiske landskab og på den anden side de almindelige grundsætninger om forvaltningens skønsudøvelse, herunder teorien om alment saglige hensyn og specialitetsprincipperne. Der er tale om et hovedsageligt retsdogmatisk projekt, som dog også indeholder visse fremtidsprognoser med retspolitiske undertoner.

Bachelorprojektet er struktureret i syv kapitler: I kapitel 1 præsenterer forfatteren projektets ramme, herunder emnets aktualitet, problemformuleringen og metodiske overvejelser. I kapitel 2 redegøres der for de generelle rammer for forvaltningens skønsudøvelse og afgrænsningen af saglige hensyn i almindelighed, herunder specialitetsprincipperne og almene saglige hensyn. I kapitel 3 gives en kort introduktion til klimaretten i en forvaltningsretlig kontekst, herunder en afgrænsning af »klimahensyn« samt en introduktion til FN's klimakonventioner og den danske klimalov. I kapitel 4 analyseres eksempler på klimahensyn i dansk ret opdelt i et afsnit om lovfæstede klimahensyn (f.eks. i planloven, byggeloven, elforsyningsloven, vejloven og vandsektorloven) og et afsnit om ulovfæstede klimahensyn (herunder forholdet til miljøhensyn og lovgivning på andre områder) samt et afsnit om klimahensyn i kommunalfuldmagten. I kapitel 5 overvejer forfatteren, om klimahensyn kan inddrages med den begrundelse, at retten til et sikkert klima er blevet anerkendt som en menneskerettighed i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols storkammerdom af 9. april 2024, *Verein KlimaSeniorinnen mod Schweiz*. I kapitel 6 samles trådene i en diskussion af, hvorvidt klima kan anses for et alment sagligt hensyn. Forfatteren præsenterer og diskuterer de argumenter, der kan anføres herfor og herimod. Konklusionen er, at der ikke er belæg for at hævde, at der er tale om et alment sagligt hensyn efter gældende dansk ret. Forfatteren påpeger dog samtidig, at det ikke er utænkeligt, at der kan finde en retsudvikling sted, der giver klimahensyn en mere central placering i fremtidens forvaltningsret. Til sidst findes en konklusion i kapitel 7.

Bachelorprojektet giver en god, grundig og nuanceret gennemgang og diskussion af de foreliggende retskilder og hensyn, som har betydning for spørgsmålet om inddragelse af klimahensyn i skønsmæssige afgørelser. Det er der ikke skrevet meget om i den juridiske teori, og projektet er derfor af interesse for alle myndigheder, der overvejer, i hvilket omfang hensynet til klima kan eller skal inddrages i deres afgørelsesvirksomhed. Samtidig yder bachelorprojektet selvstændige bidrag til den juridiske teori med hensyn til afgrænsningen af saglige hensyn i almindelighed og klimahensyn i særdeleshed.



Bachelorprojekt:

Klimahensyn som et alment sagligt hensyn

Fagområde: Forvaltningsret

Navn	KU-brugernavn	KU-mail	Afsnit/kapitel/side
Astrid Frølund Hasman	Pbn476	Pbn476@alumni.ku.dk	s. 1-51

Individuel vejleder: Rasmus Grønved Nielsen

Antal tegn: 68.755

Afleveringsdato: 6. maj 2025

Abstract

Climate change is increasingly influencing the legal sphere, including administrative law. This thesis investigates the extent to which Danish administrative authorities can lawfully include climate considerations as a general legitimate interest when exercising discretionary powers. A central focus is placed on the principle of objective administration, which limits what considerations public authorities may lawfully include in their exercise of discretion. The thesis explores whether climate concerns can be classified as a “generally legitimate consideration,” a concept recognized in Danish legal tradition as allowing the administration to include certain fundamental considerations, even though these cannot be deducted from the law in question.

Employing the doctrinal legal method, the study analyzes a range of legal sources, including legislation, preparatory works, administrative practice, ombudsman opinions, and international treaties such as the European Convention on Human Rights and UN climate treaties, to assess the legal potential and limits of incorporating climate concerns into administrative discretion. While climate considerations increasingly have been incorporated into legislation, and their legal significance continues to grow, the analysis concludes that—at present—there is insufficient legal basis to recognize climate considerations as a generally legitimate interest with horizontal applicability across all areas of administrative law. This is particularly due to the legislator's apparent intention that climate concerns be addressed through specific legal frameworks, and the fact that there is no precedent in judicial or administrative decisions treating climate as a generally applicable concern.

However, the thesis outlines possible future developments that may lead to such recognition, including legislative changes, evolving administrative and judicial practice, and further entrenchment of climate-related rights in international law.

Indholdsfortegnelse

1 INDLEDENDE	6
1.1 Indledning og problemformulering	6
1.2 Metode.....	7
1.2.1 Anvendte kilder.....	8
1.3 Struktur og afgrænsning	10
2 FORVALTNINGENS SKØNSUDØVELSE.....	11
2.1 Grundsætningen om saglig forvaltning	12
2.2 Hvilke kriterier er lovlige?	12
2.3 Specialitetsprincipperne	13
2.4 Almene saglige hensyn.....	15
2.4.1 Særligt om grundrettigheder som almene saglige hensyn.....	17
3 INTRODUKTION TIL KLIMARETTEN - I EN FORVALTNINGSRETTLIG SAMMENHÆNG.....	19
3.1 Klimaret og miljøret	20
3.2 Klimahensyn.....	20
3.3 FN's klimakonventioner	21
3.3.1 FN's verdensmål	22
3.3.2 FN's klimakonventioner i forvaltningens skønsudøvelse	22
3.4 Klimaloven	23
4 KLIMAHENSYN I DANSK RET	24
4.1 Lovgivning hvor klimahensyn fremgår af lovens formål	24
4.2 Lovgivning hvor klimahensyn ikke fremgår af lovens formål	27
4.2.1 Lovgivning hvor miljøhensyn er angivet	27
4.2.2 Lovgivning på områder der ikke har nogen klar forbindelse med varetagelse af klimahensyn.....	32
4.3 Klimahensyn i kommunalfuldmagten	33
5 EN MENNESKERET TIL KLIMABESKYTTELSE	36
5.1 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mod Schweiz.....	36
5.2 Danske forvaltningsmyndigheders ret og pligt til at varetage klimahensyn efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	38
6 ER KLIMAHENSYN ET ALMENT SAGLIGT HENSYN?	40
6.1 ... eller bliver det det?	43
6.1.1 Lovgivningsmagten.....	43
6.1.2 Retsanvendende myndigheder	43
6.1.3 Klima i grundloven	44
7 KONKLUSION	46
LITTERATURLISTE.....	47

Retskilder	47
Danske love og forarbejder	47
Danske afgørelser og udtalelser	48
Vejledninger og retningslinjer	49
Handlingsplaner	49
International ret	49
Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser	49
Rapporter	49
Litteratur	50
Bøger	50
Kapitler i bøger	51
Artikler i tidsskrifter	51
Websider	52
Andet	52

1 Indledende

1.1 Indledning og problemformulering

Klimaet gør sit hastige indtog i den juridiske sfære, og det er ikke overraskende. Klimaforandringer udgør en af de største udfordringer i vores tid, og den menneskeskabte opvarmning af kloden er nu videnskabeligt dokumenteret, og konsekvenserne af opvarmningen er allerede mærkbare. Klimaforandringer er uundgåelige, men kan begrænses ved en global reduktion af drivhusgasser.¹ Derfor afhænger fremtiden i høj grad af, hvor store mængder drivhusgasser der udledes i atmosfæren. En begrænsning af denne udledning er derfor blevet tema for en del international klimarettlig regulering samt et stigende antal klimaretssager for nationale og internationale domstole.

Også offentlige myndigheder må forholde sig til den globale klimakrise, og her har denne opgave sit fokus. I dansk ret ses en udvikling i retning af, at klimahensyn opstår som et hensyn, der kan varetages af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udøvelsen af deres skønsmæssige beføjelser. Ud fra en betragtning af, hvor akut og alvorlig klimakrisen er, er det let at komme til den umiddelbare konklusion, at hensynet til klimaet altid bør kunne varetages af forvaltningsmyndigheder. Dog forholder det sig sådan, at myndighederne er bundet af en retsgrundsætning om, at det er forbudt at inddrage usaglige hensyn i skønsudøvelsen ("magtfordrejningsforbuddet"), og denne begrænser derfor, hvilke hensyn der betragtes som lovlige at varetage i en konkret situation.

På trods af, at en myndighed i medfør af grundsætningen om saglig forvaltning, kun antages at kunne varetage en bestemt kreds af interesser og formål, gælder der et princip om, at der findes nogle almene hensyn, der er så vigtige i samfundet, at de altid må betragtes som saglige, og at de dermed kan varetages, selvom det ikke fremgår klart af en lov eller dens forarbejder. Formålet med denne opgave er at undersøge, **i hvilket omfang forvaltningen kan inddrage klimahensyn som et alment sagligt hensyn i skønsudøvelsen?**

¹ International Panel on Climate Change, AR 6 Synthesis Report: "*Climate Change 2023. Summary for Policy makers*", 18. IPCC er FN's klimapanel, der foretager globale klimavurderinger.

Tematikken omkring klimahensyn i forvaltningen er, med få undtagelser, ubeskrevet i den akademiske litteratur. Der findes dog enkelte, der har udforsket det. En af dem er Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted, der har holdt et foredrag med titlen ”Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?”² Dette foredrag har været til stor inspiration og fungeret retningsgivende for denne opgave, hvor der er taget udgangspunkt i meget af den samme lovgivning, og benyttet samme struktur og fokus for analysen.³

1.2 Metode

Til at besvare problemformuleringen anvendes den retsdogmatiske metode i arbejdet med at udvælge og analysere de valgte retskilder, med henblik på at foretage en deskriptiv fastlæggelse af gældende ret.⁴ Idéen om, at der findes almene saglige hensyn, udspringer af grundsætningen om saglig forvaltning. Retsgrundsætninger er, modsat den positive ret, uskrevne regler, som kan være med til at fastlægge, hvad der er gældende ret. Fastlæggelsen af en retsgrundsætnings indhold er ikke helt ligetil, og kan betegnes som en ”kreativ” proces, fordi normens konkrete indhold ikke kan bestemmes ud fra ordlyd eller forarbejder, da disse ikke eksisterer.⁵ I analysen inddrages et udvalg af relevante nationale og internationale retskilder, der opfattes som illustrerende i forhold til at vurdere, hvilke muligheder forvaltningen har for at inddrage klimahensynet i sin skønsudøvelse på nuværende tidspunkt, og om hensynet kan opfattes som alment sagligt efter gældende ret. Fordi der ikke er en klar fremgangsmåde i forhold til at fastlægge grundsætningens indhold, kunne problemstillingen være blevet besvaret på utallige andre måder, og med inddragelse af anden regulering og praksis end den, der er valgt i denne opgave.

² Thomas Haugsted, ”Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” Den 12. marts 2024.

³ Se dette nærmere beskrevet i fodnote 67.

⁴ Andreas Bloch Ehlers og Kristian Cedervall Laut, ”Juridisk metode og retskilder: Findes ”gældende ret”?” i *De juridiske metoder - ti bud*, redigeret af Mikkel Jarle Christensen, Janne Rothmar Herrmann, Jakob v. H. Holtermann og Mikael Rask Madsen, 1. udgave (Hans Reitzels Forlag, 2021), 22.

⁵ Jens Elo Rytter, ”Principper og grundsætninger i retten,” i *De juridiske metoder - ti bud*, redigeret af Mikkel Jarle Christensen, Janne Rothmar Herrmann, Jakob v. H. Holtermann og Mikael Rask Madsen, 1. udgave (Hans Reitzels Forlag, 2021), 144.

1.2.1 Anvendte kilder

1.2.1.1 National lovgivning og myndighedsafgørelser

Der findes endnu ikke domstolsafgørelser, der enten bekræfter eller afviser eksistensen af et generelt klimahensyn. For at belyse problemstillinger er der i stedet inddraget lovgivning på forskellige områder samt vejledninger og myndighedsafgørelser der relaterer sig til reguleringen. Formålet med denne fremgangsmåde er først at fastlægge gældende ret i forhold til muligheden for lovligt at varetage klimahensyn på udvalgte områder, og diskutere, om der ud af konklusionerne kan udledes et svar på om klimahensynet betragtes som alment sagligt.

1.2.1.2 Juridisk litteratur

Juridisk litteratur har som udgangspunkt ikke nogen kompetence til at normere gældende ret⁶, men når det kommer til uskrevne retsgrundsætninger, udgør den juridiske litteratur dog et vigtigt bidrag til at fortolke og fastlægge retsgrundsætningens indhold, da retsgrundsætninger etableres i et samspil mellem retspraksis og retsvidenskaben, hvorefter de anerkendes af lovgiver.⁷ Den juridiske litteratur inddrages derfor for at undersøge grundsætningen om saglig forvaltning, og den løbende analyse af forskellige retskilder sammenholdes med den juridiske teori.

1.2.1.3 Folketingets Ombudsmand

Der inddrages udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, til at beskrive udviklingen af de almene saglige hensyn. Ombudsmandens retsopfattelse er ikke bindende for hverken domstolene eller forvaltningen. Dog vil en årelang etableret ombudsmandspraksis få en vis gennemslagskraft, og ombudsmandens opfattelse vil ofte blive lagt til grund af myndighederne.⁸ Der findes på nuværende tidspunkt ikke nogen udtalelser fra ombudsmanden om klimahensyn som alment saglige, men hans opfattelse af, hvilken ret eller pligt forvaltningen har til at inddrage andre almene hensyn, inddrages i diskussionen af i hvilket omfang forvaltningen kan inddrage klimahensyn.

⁶ Peter Blume, *Juridisk Metodelære*, 5. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2009), 68 f.

⁷ Søren Mørup, "Berettigede forventninger i forvaltningsretten," i *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 2 (2006), 181.

⁸ Niels Fenger, *Forvaltningsret*, 1. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018), 337.

1.2.1.4 Folkeretlige traktater

I opgaven undersøges det, hvilken indflydelse FN's klimakonventioner og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har på at definere klimahensynet som alment sagligt. Det er staten som er forpligtet af Danmarks folkeretlige forpligtelser over for de øvrige kontraherende stater i klimakonventionerne.⁹ Der gælder en begrænsning i de danske administrative myndigheders anvendelse af folkeretten, at de ikke kan anvende folkerettens bestemmelser som direkte hjemme til at udstede administrative afgørelser eller regler.¹⁰ Det, der skal undersøges i opgaven, er derfor myndighedernes mulighed for at inddrage idéerne bag traktaterne i skønsudøvelsen.

I dansk retstradition henvises der til en såkaldt instruktionsregel, der gælder for internationale forpligtelser, der ikke er inkorporeret i dansk ret ved lov, og denne vedrører hvordan myndigheder skal forholde sig, når de på et skønsmæssigt grundlag skal træffe afgørelse, hvor international lov kan have betydning.¹¹ I medfør af denne regel anses det for at være både et sagligt og et pligtmæssigt hensyn i skønsudøvelsen, at undgå at påføre Danmark et folkeretsbrud. Reglen begrundes med, at der antages at være en stiltiende instruks om, at når forvaltningen er overladt en skønsbeføjelse, så anvendes denne ikke i strid med folkeretten.¹²

Reglen handler altså om at forvaltningen skal udnytte sine skønsmæssige beføjelser på en sådan måde, så brud på folkeretten undgås, men det er videre blevet argumenteret for, at reglen understøtter en tankegang om, at danske myndigheder er berettiget til at tage idégrundlaget i de folkeretlige traktater med i betragtning, når der skal ske en udfyldning af upræcise lovbestemmelser.¹³

⁹ Thomas Andersen Thrane og Peter Bjerregaard, *Klimaloven med kommentarer*, 1. udgave (Djof Forlag, 2024), 61.

¹⁰ Blume, *Juridisk Metodelære* (2009), 213.

¹¹ Henrik Zahle, *Regering, forvaltning og dom*, 2. udgave (Christian Ejlers Forlag, 1996), 273.

¹² Ole Terkelsen, *Folkeret og dansk ret*, 1. udgave (Karnov Group, 2017), 213.

¹³ Jon Andersen, "Udfyldning," i *Forvaltningsret*, redigeret af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morgen Engberg og Jens Olsen, 2. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2002), 349.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen (EMRK) er inkorporeret i dansk ret, og gælder derfor direkte.¹⁴ Det giver denne en særlig status i retskildehierarkiet sammenlignet med den resterende ikke-inkorporerede folkeret.¹⁵ Der findes mest litteratur og praksis om menneskeretlige konventioners indflydelse på skønsudøvelsen, men det må antages, at også andre af statens internationale forpligtelser kan få betydning for, hvilke kriterier der kan inddrages.¹⁶

1.3 Struktur og afgrænsning

I afsnit 2 introduceres og diskuteres teori og praksis omkring forvaltningsrettens skønsudøvelse og grundsætningen om saglig forvaltning. Afsnittet vil danne grundlaget for at diskutere klimahensynets relevans og lovlighed i forskellige sammenhænge.

Afsnit 3 har til formål at introducere læseren til den nationale og internationale klimaret, og sætte denne i en forvaltningsretlig kontekst. Formålet med afsnittet er ikke at lave en tilbundsgående undersøgelse af den internationale klimaregulering, men at præsentere centrale FN-traktater. EU har udstedt regler på store dele af miljøområdet, og mange af de danske miljøregler er dermed nært forbundet med EU-retten. På trods af EU-reguleringens indflydelse, udelader denne opgave i det store hele at behandle EU-retten. Dette sker af hensyn til opgavens omfang, og da fokus for opgaven har været særligt rettet mod den klimaret der udspringer af FN-regi, da det ses, at denne har haft indflydelse på udbredelsen af klimahensynet i dansk ret. Fravalget gør, at nogle aspekter udelades af undersøgelsen, og der gives ikke et fuldt billede af de faktorer der er med til at påvirke dansk forvaltningsret.

I afsnit 4 undersøges muligheden for at varetage klimahensyn efter forskellige lovgivningsområder samt kommunalfuldmagten.

I afsnit 5 undersøges det hvilken betydning en afgørelse om retten til klimabeskyttelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, har for forvaltningens mulighed for at inddrage

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

¹⁵ Blume, *Juridisk Metodelære* (2009), 213.

¹⁶ Terkelsen, *Folkeret og dansk ret* (2017), 212.

hensynet til klimabeskyttelse under henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Afsnit 6 skal fungere som en sammenfatning af opgavens hovedsynspunkter, og give et prøvende svar på, i hvilket omfang forvaltningsmyndigheder kan inddrage klima som et alment sagligt hensyn. I underafsnittet 6.1 diskuteres det, hvilke faktorer der kan generere en udvikling i retning af at betragte hensynet som alment sagligt.

Afsnit 7 indeholder opgavens konklusion.

2 Forvaltningens skønsudøvelse

Forvaltningen er i sin virksomhed bundet af legalitetsprincippet, der indebærer, at forvaltningen skal handle på grundlag af hjemmel. Når det er afgjort, at der er hjemmel til at foretage en afgørelse, er forvaltningen bundet af nogle forvaltningsretlige grundsætninger, som stiller krav til forvaltningens udfyldende virksomhed, også kaldet skønsudøvelsen.¹⁷ Det vil altså sige, at når hjemmelsgrundlaget giver forvaltningen en skønsbeføjelse, så er forvaltningen bundet af de grundsætninger, der regulerer skønsudøvelsen.

Behovet for at udøve et skøn opstår, hvor loven ikke beskriver klart, hvordan denne skal anvendes i praksis, og hvilken afgørelse forvaltningen skal træffe i den konkrete sag. Her taler man om, at der overlades et skøn til forvaltningen, hvor denne er nødt til at “udfylde” de upræcise regler. Der findes forskellige grader af præcision i lovgivningen, og det vil derfor have betydning for, hvilken type skøn, forvaltningen er overladt. Meget præcise bestemmelser vil overlade et meget lille skøn, hvis noget overhovedet. Midt i mellem er der de “vage og elastiske bestemmelser,” hvor forvaltningen ikke er helt frit stillet, da bestemmelsen lægger begrænsninger på skønnet ved i nogen grad at anvende faste begreber.¹⁸ Den sidste kategori er det frie skøn eller det udprægede skøn, hvor lovbestemmelsen end ikke anvender vage udtryk

¹⁷ Jens Garde, Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup, “Saglige krav,” i *Forvaltningsret - almindelige emner*, redigeret af Søren Højgaard Mørup, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Karsten Revsbech og Ole Terkelsen, 7. udgave (Djøf Forlag, 2022), 213.

¹⁸ Garde, Revsbech og Mørup, “Saglige krav,” (2022), 213 ff.

til at bestemme retsvirkningerne. Her vil der være de videst mulige rammer for skønsudøvelsen, og hvilke hensyn der inddrages. Forvaltningen er dog også ved det frie skøn bundet af de almindelige retsgrundsætninger, der styrer skønsudøvelsen. Disse vil blive beskrevet nærmere i de følgende afsnit.¹⁹

Når det er konstateret, at forvaltningen er overladt et skøn, er den næste opgave at afgøre, hvilke kriterier eller hensyn der er lovlige at inddrage, og herefter hvordan de skal vægtes over for hinanden, for i sidste ende at bestemme, hvilke hensyn der skal være udslagsgivende.

2.1 Grundsætningen om saglig forvaltning

En af de retsgrundsætninger der begrænser forvaltningens skønsudøvelse er grundsætningen om saglig forvaltning (”magtfordrejningsgrundsætningen”). Denne bestemmer, at skønnet skal være baseret på lovlige hensyn, hvilket vil sige, at de interesser der søges varetaget skal være lovlige og relevante i sammenhængen.²⁰ Magtfordrejning blev af Poul Andersen fremstillet som læren om det ulovlige formål, og tanken bag grundsætningen er, at forvaltningen har en bestemt kreds af offentlige anliggender og interesser, som den er sat i verden for at varetage, og derfor kan den ikke lovligt varetage andre formål.²¹ Grundsætningen skal altså fungere som et værn mod den mulighed for misbrug, der er forbundet med, at forvaltningen er overladt et skøn.

2.2 Hvilke kriterier er lovlige?

Det er klart, at der ikke kan laves en generel liste over lovlige kriterier, der gælder for alle forvaltningsafgørelser, da lovligheden afhænger af sagens konkrete omstændigheder. Nogle gange kan selve lovgivningen hjælpe med at afgøre, hvilke kriterier der er lovlige. Det gælder, når der i loven er en præcis angivelse af, hvilke kriterier der skal lægges til grund. Sådanne kriterier er naturligvis saglige. Forvaltningen kan endda siges at være forpligtet til at inddrage dem, hvis de er relevante i den konkrete sag, men det betyder ikke nødvendigvis, at de skal være udslagsgivende eller have overvægt i forhold til andre kriterier.²²

¹⁹ Garde, Revsbech og Mørup, ”Saglige krav,” (2022), 214.

²⁰ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 315.

²¹ Poul Andersen, *Dansk forvaltningsret*, 5. udgave (Nordisk Forlag A/S, 1965), 361 ff.

²² Sten Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, 5. udgave (Djof Forlag, 2023), 334 f.

Når lovgivningen ikke angiver klare kriterier, skal forvaltningen selv udlede, hvilke kriterier der er saglige. Afgørelsen af, om et kriterie er lovligt eller ej, bestemmes ud fra de retskilder der kan anvendes i den konkrete situation, til at supplere de mere upræcise elementer i en lov. De vigtigste faktorer er reglens ordlyd, forarbejderne, den hidtidige forståelse i praksis, bestræbelser på at koordinere reglen med andre dele af regelsystemet, konsekvenserne af fortolkningen og betragtninger over formålet med den konkrete regel og det regelsæt den indgår i.²³ Formålsbetragtninger spiller en stor rolle for fastlæggelsen af lovlige kriterier, fordi det forventes af forvaltningen at denne skal realisere lovgivers intention med reglen, og derfor inddrage de overvejelser, som lovgiver har haft.²⁴ Det lovlige formål kan findes i formålsbestemmelser angivet i loven, som en liste af hensyn der kan varetages efter loven, eller kan udledes af lovens forarbejder eller kontekst.

Lovens formål sætter dog ikke absolutte grænser for, hvilke hensyn der kan inddrages, og man kan ikke slutte ud fra en lovs formålsbestemmelse eller forarbejder, at et hensyn er ulovligt alene af den grund, at det ikke er angivet. Der kan indgå bredere overvejelser, når lovens formål skal fastlægges, hvor der eksempelvis kan inddrages alment accepterede hensyn, også kaldet almene saglige hensyn eller generelle hensyn. Dette skyldes, at grundsætningen om saglig forvaltning indebærer, at der er pligt til at inddrage alle saglige (og relevante) hensyn i afvejningen.²⁵ De alment saglige hensyn vil blive behandlet nærmere i afsnit 2.4.

2.3 Specialitetsprincipperne

Specialitetsprincipperne, som hænger sammen med magtfordrejningslæren, er nogle regler der kan fungere som en rettesnor for, hvilke hensyn en myndighed lovligt kan inddrage, og de afgrænser dermed de hensyn, der kan indgå i skønnet. Principperne er delt op i det materielle og det organisatoriske princip. Det materielle specialitetsprincip sonderer efter

²³ Jon Andersen, "Legalitetsprincippet og fortolkning," i *Forvaltningsret*, redigeret af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morten Engberg og Jens Olsen, 2. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2002), 314 og 324.

²⁴ Bent Christensen, *Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation* (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1991), 147.

²⁵ Garde, Revsbech og Mørup, "Saglige krav," (2022), 241.

hjemmelsgrundlaget, og bestemmer, at en myndighed, under udøvelse af sin kompetence i kraft af en bestemmelse, ikke må inddrage hensyn og interesser, som den har beføjelse til at varetage gennem en anden hjemmel. Det organisatoriske specialitetsprincip sonderer efter myndigheden, og indebærer, at en forvaltningsmyndighed ikke kan varetage hensyn, som en anden myndighed har beføjelse til at varetage.²⁶ Forvaltningsmyndigheder er dermed forpligtet til at sondre mellem hensyn der kan varetages af forskellige forvaltningsorganer, og hensyn, der kan varetages i medfør af forskellige bemyndigelsesbestemmelser, og principperne kan blive afgørende for at erklære et formål for ulovligt.

Specialitetsprincipperne udspringer af kompetenceovervejelser, og den underliggende betragtning er, at myndigheden skal have den fornødne sag- og fagkunskab til at forfølge formålet, og at en skønsmæssig beføjelse ikke må bruges til at forfølge et formål, som ligger uden for det område beføjelsen er tænkt til at skulle varetage.²⁷ Myndigheden skal altså holde sig inden for lovens formål.

Det er omdiskuteret, hvor strengt specialitetsprincipperne bør anvendes, og retspraksis viser, at principperne ikke altid bliver tillagt afgørende vægt, og derfor må anvendes med forsigtighed.²⁸ Der er eksempler på, at principperne er blevet taget i brug, selvom forvaltningen havde inddraget interesser, som både var samfundsnyttige og saglige, men på trods af dette, blev de betragtet som ulovlige, fordi de indholdsmæssigt lå for langt fra det umiddelbare formål med den tildelte beføjelse.²⁹ Uklarheden er i den akademiske litteratur forsøgt forklaret med, at specialitetsprincipperne er en upræcis almindelig retsgrundsætning, hvis formål er at vejlede, og derfor bruges med samme nuancerigdom, og lige så præget af den konkrete situation, som andre fortolkningsgrundsætninger.³⁰ Konkret er det anført, at principperne bør anvendes, hvor det organ, der træffer afgørelse, er relativt specielt, og hvor det formål der varetages, ligger relativt fjern fra de formål, der sædvanligvis tilstræbes af det pågældende organ.³¹

²⁶ Karsten Revsbech, "Om rækkevidden af forvaltningsretlige specialitetsprincipper m.v." UfR 1991B.265, 266.

²⁷ Andersen, "Udfyldning," (2002), 333 f.

²⁸ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 345.

²⁹ Andersen, "Udfyldning," (2002), 337.

³⁰ Christensen, *Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation* (1991), 154.

³¹ Revsbech, "Om rækkevidden af forvaltningsretlige specialitetsprincipper m.v.", 266.

Der er bred enighed om, at specialitetsprincipperne har fået mindre betydning med tiden.³² Dette gælder særligt på nogle områder, hvor der er en tendens til at tænke helhedssyn, herunder på miljøområdet. På områder præget af helhedssyn udvides adgangen til at varetage hensyn, der ellers ikke ville være lovlige, ved at indsætte særlige hensyn i lovgivningens formålsbestemmelser, som er næsten enslydende og bredt formulerede.³³ Dermed anerkendes det, at der skal foretages mere helhedsorienterede vurderinger, og at en myndighed, der skal træffe afgørelse om eksempelvis miljøet, skal kunne inddrage alle relevante miljømæssige betragtninger.³⁴

I forhold til temaet for opgaven er det vigtigt at være opmærksom på, at specialitetsprincipperne ikke må ses som absolutte forbud mod, at der inddrages kriterier som ikke har nogen klar indholdsmæssig forbindelse med hjemmelsgrundlaget, da deres anvendelse kan legitimeres ud fra mere almene betragtninger.³⁵ Specialitetsprincipperne bliver relevante i en sammenhæng, hvor det skal afgøres, om en myndighed kan varetage hensynet til klima, efter en lov, hvor dette hensyn ikke klart fremgår eller kan udledes af hjemmelsgrundlaget. Denne diskussion uddybes i afsnit 4.

2.4 Almene saglige hensyn

I praksis har der udviklet sig nogle generelle hensyn som altid, eller meget ofte, vil være saglige, uanset at de ikke har noget med retsgrundlagets formål at gøre.³⁶ De almene saglige hensyn går altså ud over de saglige hensyn, der kan udledes på baggrund af overvejelser om lovens formål, lovens forarbejder, og specialitetsprincipper. Hensynene fungerer dermed horisontalt, og udvider kredsen af saglige hensyn på tværs af forskellig lovgivning.

³² Se bl.a. Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, (2023), 336 og Revsbech, "Om rækkevidden af forvaltningsretlige specialitetsprincipper m.v.," 266.

³³ Peter Pagh, *Lærebog i miljørettens almindelige del*, 1. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006), 209 f.

³⁴ Bent Christensen, *Forvaltningsret - hjemmelsspørgsmål*, 1. udgave (Juristforbundets Forlag, 1980), 105.

³⁵ Andersen, "Udfyldning," (2002), 338.

³⁶ Bønsing, *Almindelig forvaltningsret* (2023), 337.

Det retlige grundlag for anvendelsen af de almene saglige hensyn er, at hensynenes varetagelse antages at være forudsat af lovgivningsmagten, og derfor ikke behøves at fremgå af loven.³⁷ De er udtryk for så grundlæggende værdier, rettigheder eller principper, at der i en eller anden grad altid skal kunne tages højde for dem, og de må derfor ikke kunne afskæres helt af regler, der begrænser kredsen af lovlige hensyn.

Som eksempler på hensyn, der er blevet betragtet som alment saglige, er hensynet til borgerens retsbeskyttelse, til borgerens berettigede forventning, til administrativ konvens, til borgerens gode tro, til sikring af retshåndhævelsen, til at undgå værdispild, til humanitære betragtninger og til grundrettigheder.³⁸ Alle disse hensyn er udledt af domstols- og ombudsmandspraksis, og viser, at der er en stor bredde i de hensyn, der gennem tiden er blevet betragtet som alment saglige.

Tidligere indebar grundsætningen om saglig forvaltning blot, at lovgivningen ikke måtte inddrage usaglige hensyn. Men ud fra Folketingets Ombudsmands praksis har grundsætningen fået en positiv side, hvilket vil sige, at det, i hvert fald i ombudsmandens optik, er et krav, at alle relevante hensyn inddrages.³⁹ Den afgørelse der tydeligst viser dette er FOB 1977.435, hvor ombudsmanden udtalte, at en kommunalbestyrelse skulle foretage en afvejning af samtlige hensyn, og ikke bare kunne afslå en ansøgning, blot der ikke med afslaget blev forfulgt nærmere afgrænsede usaglige hensyn.⁴⁰ Man kan herefter argumentere for, at alment saglig hensyn altid er pligtmæssige, hvilket vil sige at forvaltningen skal inddrage hensynet i afvejningen, hvor det er relevant.

Flere peger dog på, at det ikke ud fra retspraksis kan siges at være en klar regel, at de alment saglige hensyn er pligtmæssige, og dermed skal inddrages i en afgørelse. Der er heller ikke noget helt klart svar på, med hvilken vægt hensynet skal indgå, og dermed om det skal være

³⁷ Karsten Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret* (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2008), 91.

³⁸ Se bl.a. Garde, Revsbech og Mørup, "Saglige krav," (2022), 241 ff., Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, (2023), 339, og Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret* (2008), 90 ff..

³⁹ Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret* (2008), 91.

⁴⁰ FOB 1977.435

udslagsgivende over for andre modstående hensyn. Dette vil blive diskuteret yderligere i næste afsnit, der forholder sig specifikt til grundrettigheder som almene saglige hensyn.

2.4.1 Særligt om grundrettigheder som almene saglige hensyn

Begrebet grundrettigheder er ikke nemt at afgrænse, og det kan beskrives som *“upræcist og dynamisk, og varierende efter tid og sted.”*⁴¹ Grundrettigheder refererer til en gruppe af rettigheder af en særlig væsentlighed og fundamentalitet, og anvendes i mange fremstillinger analogt med termene frihedsrettigheder og menneskerettigheder. Grundrettigheder kan referere til grundlovssikrede frihedsrettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions menneskerettigheder, menneskerettigheder fra andre internationale konventioner, og der kan endda tales om implicitte grundrettigheder i forvaltningsretten, som eksempelvis retten til partshøring og aktindsigt, der er gjort til grundrettigheder ud fra deres anvendelse.⁴² I denne opgave anvendes betegnelsen grundrettighed, fordi en eventuel “klimagrundret” ikke er klart defineret endnu, og man kan diskutere om det er en menneskerettighed, eller en kategori for sig selv.

Det har været antaget, at det i almindelighed er sagligt at inddrage de hensyn der ligger bag grundlovens frihedsrettigheder. Denne antagelse har i særdeleshed støtte i udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, bl.a. på en udtalelse fra 1988, der angik medlemmer fra Jehovas Vidners ret til at adoptere. Ombudsmanden udtalte i den sammenhæng, at *“der generelt for områder der omfattes af grundlovens frihedsrettigheder... gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til ved udøvelsen af skønmæssige beføjelser (positivt) at tage hensyn til borgernes udøvelse af disse friheder.”*⁴³

På samme måde har ombudsmanden i FOB 1999.117 udtalt, at han er af den generelle opfattelse, at *“der for områder der er omfattet af grundlovens (og af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions) frihedsrettigheder (...) gælder en pligt for*

⁴¹ Lars Nordkov Nielsen, “Nutidig udformning af grundrettighederne,” i *På sporet af den nye grundlov* redigeret af Niels Helveg Petersen, 1. udgave (Nordisk Forlag A/S, 1992), 43.

⁴² Michael Gøtze, “På udkig efter værdier i forvaltningsretten,” i *Grundrettigheder- årsskrift*, af Københavns Universitet, Retsvidenskabeligt Institut B (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2000), 176.

⁴³ FOB 1988.121.

forvaltningsmyndighederne til ved udøvelsen af en skønsbeføjelse (positivt) at tage hensyn til borgernes udøvelse af disse friheder og i videst mulig udstrækning undgå at lægge hindringer i vejen for frihederne."⁴⁴ Her fastslås det, at det ikke kun gælder grundlovens frihedsrettigheder, men også de menneskerettigheder der kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I FOB 1995.170 udtalte ombudsmanden, at "*myndighederne har pligt til at inddrage kriterier der afledes af menneskerettighederne (herunder grundlovens frihedsrettigheder), og at tillægge disse kriterier særlig vægt ved skønsafvejningen.*"

Ombudsmandens udtalelser peger på, at det i almindelighed må antages som sagligt at inddrage hensyn der ligger bag grundlovens frihedsrettigheder og menneskerettighederne, og at der også kan være en pligt til det. I medfør af sidste udtalelse, kan rettighederne endda siges at skulle indgå i afvejningen med en særlig vægt.

I nyere juridisk litteratur ses der dog ikke at være støtte til en retsgrundsætning om pligtsmæssig inddragelse eller overvægt for kriterier, der er egnet til at fremme friheds- eller menneskerettighederne, som ombudsmandens udtalelser lægger op til. Dette skyldes bl.a. at det ikke i retspraksis kan statueres, at der er en sådan pligt.⁴⁵

Jens Garde, Søren Højgaard Mørup og Karsten Revsbech argumenterer for, at det formodningsvist er lovligt at varetage hensyn der ligger bag grundlovens frihedsrettigheder, og at der kan "*argumenteres for, at de har sådan en retlig prioritering, at de skal inddrages i skønsmæssige afgørelser, men at de formodningsvist skal tillægges særlig vægt, er tvivlsomt.*"⁴⁶ Sten Bønsing er enig i udlægningen af, at der ikke generelt kan antages at være en pligt til at give hensynene udslag ved skønsudøvelsen, og begrundet dette med, at så længe forvaltningen holder sig inden for den skønsmæssige ramme for afgørelsen, så er afgørelsen lovlig, inden for det frirum forvaltningen har fået.⁴⁷

⁴⁴ FOB 1999.117.

⁴⁵ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 340.

⁴⁶ Garde, Revsbech og Mørup, "Saglige krav," (2022), 244.

⁴⁷ Bønsing, *Almindelig forvaltningsret* (2023), 338.

Om de menneskerettigheder der udspringer af international lov er Jens Garde m.fl. mere tilbageholdende, og angiver, at der ikke er grundlag for at antage at forvaltningsmyndighederne er berettigede og eventuelt forpligtede til at inddrage de retlige idéer bag reglerne, så længe de påser at reglerne blot overholdes i deres afgørelser.⁴⁸ Niels Fenger deler denne opfattelse, og beskriver retsstillingen således: *“det er muligt, at ombudsmanden ville udtrykke kritik, hvis et hensyn, der angår noget, som kan betegnes som en værdi, der ligger til grund for en “menneskeret”, ikke inddrages i en skønsmæssig afvejning, men det er tvivlsomt, om en domstol vil anse det for en retlig mangel ved afgørelsen, hvis afgørelsen ikke er i strid med bestemmelser i grundloven eller internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder EMRK.”*⁴⁹

Samlet set må udlægningen være, at en forvaltningsretlig afgørelse ikke må stride mod grundloven eller internationale konventioner, men der ses ikke i litteraturen at være pligt til at inddrage grundrettigheder i afvejningen. Det er dog almindeligt antaget, at forvaltningen kan inddrage og lægge vægt på grundlovens frihedsrettigheder, hvis det har betydning for afgørelsen.⁵⁰ Ifølge ombudsmandens praksis gælder det også de konventionsbestemte menneskerettigheder, men der er mere uenighed i litteraturen.

3 Introduktion til klimaretten - i en forvaltningsretlig sammenhæng

Klimaretten regulerer forhold omkring klimaforandringer, og dens genstand er derfor global, hvilket gør det til et specielt retsområde. Da klimaudfordringerne er en global problemstilling, er de i første omgang blevet reguleret gennem internationale traktater, og principperne i klimaretten udspringer derfor af overordnede principper i folkeretten, international miljøret samt af klimaretlige konventioner.⁵¹

⁴⁸ Garde, Revsbech og Mørup, “Saglige krav,” (2022), 244.

⁴⁹ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 341.

⁵⁰ Bønsing, *Almindelig forvaltningsret* (2023), 338.

⁵¹ Christina D. Tvarnø, *Klimaret - speciel del*, 1. udgave (Djøf Forlag, 2024), 45.

3.1 Klimaret og miljøret

Afgrænsningen af miljøretten og klimaretten er vanskelig at foretage, og det skyldes, at de overlapper og påvirker hinanden. Klimaret kan defineres som *“de regler, der omfatter udledningen af drivhusgassers påvirkning af klimasystemet generelt. Klimasystemet defineres som de luftlag, der omkranser jorden, hvilket er atmosfæren, hydrosfæren, biosfæren og geosfæren samt vekselvirkningerne mellem disse.”*⁵²

Miljøretten kan betegnes som at omfatte de regler, der regulerer dispositioner over og påvirkning af det ydre miljø, altså jord, luft og vand.⁵³ Det vil sige, de regler der regulerer forhold på og lige over jordens overflade. Man kan sige at fokus for miljøretten er det lokale, hvor fokus for klimaretten er det globale, men det er klart, at sondringen er svær at opstille så skarpt, da der f.eks. vil være forhold i miljøet på jorden, der har indvirkning på udledning af drivhusgasser og omvendt.

3.2 Klimahensyn

I klimaretten opstilles der en grænse mellem hensynet til at modvirke klimaforandringer, og hensynet til at tilpasse samfundet klimaforandringer. I denne fremstilling behandles de hensyn, som har til formål at modvirke klimaforandringer, ved at begrænse udledningen af drivhusgasser i atmosfæren. I vejledning om klima og bæredygtighed i planlægning, angives klimahensyn som noget der “omhandler særligt indsatser for at nedbringe udledningen af drivhusgasser, det vil sige de luftarter, som for eksempel CO₂, der bidrager til drivhuseffekten.”⁵⁴ Dette kan i en forvaltningsretlig sammenhæng komme til udtryk på mange måder, men det kan eksempelvis betyde, at myndigheder overvejer en dispositions mulige klimapåvirkning, i skønsudøvelsen.

⁵² Tvarnø, *Klimaret - almindelig del* (2022), 23.

⁵³ W E von Eyben, *Miljørettens grundbog*, 1. udgave (Akademisk Forlag, 1986), 21.

⁵⁴ Vejledning nr. 10038 af 6. december 2024 om klima og bæredygtighed i planlægning, 3.

Definitionen af klimahensyn og en afklaring af forskellen mellem klima- og miljøret er vigtig for denne opgave, da det senere vil blive diskuteret om klimahensyn kan varetages efter en lov, hvor det er angivet, at der kan varetages miljøhensyn.

3.3 FN's klimakonventioner

FN's klimaregi har udviklet sig betydeligt inden for de sidste 30 år, og er efterhånden et omfattende område af internationale konventioner. I 1992 blev UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change)⁵⁵ vedtaget, og denne fungerer som en rammekonvention, og har dannet grundlaget for FN's videre aftaler om klimaregulering. UNFCCC's formål er ifølge art. 2, at stabilisere *“greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interferences with the climate system.”* Danmark ratificerede UNFCCC den 21. december 1993, og den blev indført i dansk ret ved bekendtgørelse i 1994.⁵⁶

Parisaftalen fra 2015 er vedtaget med hjemmel i UNFCCC, og udmønter rammereguleringen i denne. Parisaftalen er en juridisk bindende international klimaretsakt, men lader det være op til det enkelte land at fastsætte sit reduktionsmål, så der er derfor ikke nogen forpligtelse omkring mængden af reduktion af udledning af drivhusgasser.⁵⁷ Parisaftalens formål er at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaforandringerne, bl.a. ved at arbejde for at begrænse temperaturstigningen til 1.5 grader over før-industrielt niveau, jf. artikel 2(1)(a). Parisaftalen viser dermed en hensigt og en retning for landenes reduktionsmål, og skaber en juridisk bindende forpligtelse for medlemslandene til at indføre nationale modvirkningsforanstaltninger, med henblik på at nå målene for deres bidrag.⁵⁸ Danmark ratificerede Parisaftalen ved folketingsbeslutning i 2016⁵⁹, men den er ikke inkorporeret i dansk ret ved lov, og gælder dermed ikke direkte i national ret.

⁵⁵ Også kendt som Riokonventionen.

⁵⁶ Bekendtgørelse nr. 89 af 15. september 1994 af FN's rammekonvention af 9. juni 1992 om klimaændringer.

⁵⁷ Tvarnø, *Klimaret - almindelig del* (2022), 90.

⁵⁸ Tvarnø, *Klimaret - almindelig del* (2022), 87.

⁵⁹ Folketingsbeslutning 2016/1 BSV 2 vedtaget 27. oktober 2016 om Danmarks ratifikation af Parisaftalen.

3.3.1 FN's verdensmål

I forbindelse med Parisaftalen i 2015 vedtog FN's medlemslande 17 verdensmål, som fastsætter prioriteter og ambitioner for en bæredygtig udvikling frem mod 2030.⁶⁰ Verdensmålene forpligter medlemslandene til at handle på forskellige globale udfordringer, men verdensmålene er ikke inkorporeret i dansk ret. FN's verdensmål nr. 13 angår klimaindsats, og fastsætter, at stater skal handle hurtigt for at bekæmpe klimaforandringer og deres konsekvenser. Herunder gælder et delmål, nr. 13.2, om, at tiltag mod klimaforandringer skal integreres i nationale politikker, strategier og planlægning. FN's verdensmål nr. 13.2 henvender sig altså bl.a. til forvaltningsmyndigheder.

3.3.2 FN's klimakonventioner i forvaltningens skønsudøvelse

Parisaftalen sætter nogle klare målsætninger for begrænsningen af udledningen af drivhusgasser, og indeholder konkrete forpligtelser for staterne. FN's verdensmål er ikke-bindende politiske målsætninger aftalt mellem FN's medlemsstater. I forhold til om forvaltningen kan inddrage de værdier der ligger til grund for FN's klimaregi, kan de begge betegnes som relativt vage programerklæringer, og ingen af dem siger noget konkret om, hvilke tiltag myndigheder bør tage, for at leve op til målsætningerne. Som beskrevet i afsnit 2.4.1 er der nogen tvivl om, hvorvidt forvaltningen kan inddrage hensyn fra internationale traktater, og det er derfor vanskeligt at udlede en egentlig ret eller pligt for forvaltningsmyndigheder til at varetage de retlige idéer der ligger bag FN's klimaaftaler. Dog er det menneskerettigheder der omtales i afsnittet, og man kan argumentere for, at klimabeskyttelse er mere velafgrænset og veldefineret end de idéer der ligger bag menneskerettigheder, og dette taler for, at forvaltningen kan varetage klimahensyn med udgangspunkt i idéerne bag FN-traktater. Det kan under alle omstændigheder antages, at disse kan være medvirkende til at orientere forvaltningen i en retning, også henset til, at de er udtryk for lovgivers vision for dansk klimaregulering. FN's verdensmål ses f.eks. at have en indflydelse, da flere danske kommuner og regioner har proklameret, at de vil arbejde aktivt for FN's verdensmål og danske klimamål.⁶¹ Dette kan

⁶⁰ The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations 2015.

⁶¹ Se bl.a. "Københavns Kommunes handlingsplan for FN's verdensmål", "FN's verdensmål og fremtidens Syddanmark" og "Region Hovedstadens Handlingsplan for FN's verdensmål."

medføre, at hensynet til klima accepteres bredere, henset til den overordnede vision om et klimavenligt og CO2-neutralt samfund.

3.4 Klimaloven

I 2020 kom en ny klimalov⁶² der erstattede 2014-klimaloven, der var Danmarks første klimalov. Det fremgår af forarbejderne til 2014-klimaloven, at den skulle ses i sammenhæng med FN's klimakonventions forpligtelser (UNFCCC), samt med klimaregulering i EU.⁶³ I den nugældende klimalovs § 1, stk. 1, anføres det, at Danmark skal arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader celsius. Klimaloven udspringer dermed af Danmarks internationale klimaforpligtelser.

2020-klimaloven har ifølge lovens § 1, stk. 1, som de overordnede målsætninger at reducere drivhusgasudledningerne med 70 pct. i 2030, sammenlignet med niveauet i 1990, og at Danmark skal være klimaneutralt senest i 2050. Med klimaneutralitet menes, at der ikke må udledes flere drivhusgasser end der optages.⁶⁴ Hvor 2014-loven ikke var juridisk bindende, er de to målsætninger i 2020-lovens § 1 juridisk bindende klimamål.⁶⁵

De bindende klimamål gælder ifølge ordlyden af lovens § 1 for Danmark, og det kan derfor overvejes om klimaloven giver en generel hjemmel for myndigheder til at varetage klimahensyn. Det er regeringen der forpligtes til konkret handling, men staten er forpligtet af klimalovens målsætninger, hvilket også forpligter alle myndigheder til handling, inden for deres kompetence, herunder også kommuner, regioner, selvstændige offentlige virksomheder, og uafhængige myndigheder som råd og nævn. Der er dog ingen lovhjemmel i klimaloven til at vedtage regler for kommuner og andre myndigheder, og derfor skal hjemlen findes i anden lovgivning.⁶⁶

⁶² Lov nr. 965 af 26. juni 2020 om klima.

⁶³ Lovforslag nr. L 161 fremsat den 26. marts 2014 om forslag til lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale målsætninger, 4 f.

⁶⁴ Lovforslag nr. L 117 fremsat den 26. februar 2020 om forslag til lov om klima, 12.

⁶⁵ Lovforslag nr. L 117 fremsat den 26. februar 2020 om forslag til lov om klima, 12.

⁶⁶ Thrane og Bjerregaard, *Klimaloven med kommentarer* (2024), 61.

Klimaloven siger ikke noget konkret om, hvordan målsætningerne skal udmøntes i forvaltningens virksomhed, men klimaloven kan dog alligevel have en betydning for forvaltningens mulighed for at inddrage klimahensyn i skønsudøvelsen, da loven udtrykker en hensigt fra lovgivningsmagten om, at staten som helhed skal reducere udledningen af drivhusgasser. Dermed kan klimaloven virke som en overordnet ramme, der gør, at myndigheder må forholde sig til målsætningen om klimaneutralitet. I kapitel 4 fremstilles det, hvordan klimaloven (og den bagvedliggende internationale regulering) har haft indflydelse på den danske klimaretlige udvikling ved at klimahensyn er skrevet ind i konkret lovgivning med henblik på at efterleve klimalovens målsætninger.

4 Klimahensyn i dansk ret⁶⁷

4.1 Lovgivning hvor klimahensyn fremgår af lovens formål

Der ses en stigende tendens til, at hensynet til klima sættes ind i loves formålsparagraffer, for derved at give myndighederne instruktion om, at dette betragtes som et lovligt kriterium, der skal overvejes i myndighedernes udfyldende virksomhed.

I 2023 blev klimahensyn indsat i planlovens formålsbestemmelse.⁶⁸ Planloven er en lov, der opstiller regler for, hvordan myndigheder skal regulere planlægningen, og har derfor et bredt anvendelsesområde. Af forarbejderne til loven fremgår det, at klimahensyn blev indsat fordi kommunerne skulle have bedre muligheder for at gennemføre en planlægning, der kunne “mindske udledningen af klimagasser, og øge modstandsdygtigheden i forhold til klimaforandringer samt styrke natur og bæredygtighed.”⁶⁹ Det beskrives, at der før ændringen

⁶⁷ Analyseafsnittet, og i særdeleshed underafsnit 4.1 og 4.2, er baseret på, Ph.D.-studerende Thomas Haugsteds forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024. Her belyser Haugsted problemstillingen ved at fokusere på lovgivning, og undersøger, hvilken betydning det har for at betragte klima som et alment sagligt hensyn, at klimahensynet fremgår eller ikke fremgår af udvalgte love og de dertilhørende forarbejder. Jeg har i opgaven taget udgangspunkt i Haugsteds struktur og argumentation, i og med, at jeg har opbygget analyseafsnittet og tilgår tematikken på samme måde, ved at fokusere på lovgivning. Jeg har i analysen suppleret argumentationen ved at inddrage andre lovområder samt afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet. Haugsteds oplæg indeholder henvisninger til relevante love og forarbejder, som jeg har benyttet mig af.

⁶⁸ Lov nr. 417 af 25. april 2023 om ændring af lov om planlægning mv.

⁶⁹ Lovforslag nr. L 36 fremsat 8. februar 2023 om forslag til lov om ændring af lov om planlægning mv., 4.

var “begrænsede muligheder for at varetage klimahensyn i planlægning efter planloven, da klima ikke fremgår eksplicit af lovens formål”⁷⁰, og at det med formålsbestemmelsen blev muligt for kommuner at varetage klimahensyn som et lovligt hensyn i deres planlægning.⁷¹⁷²

I byggelovens formålsbestemmelse § 1, blev der i 2021 indsat hensynet til at fremme foranstaltninger, som kan reducere klimapåvirkninger og ressourceforbrug for byggeriet. Endvidere blev det i lovens § 6 indsat, at der kan fastsættes regler om udførelse, indretning og brug af bebyggelse med hensyn til krav om livscyklusvurdering og CO₂-grænseværdi.⁷³ Af forarbejderne fremgår det, at muligheden for at fremsætte krav om livscyklusvurdering og CO₂-grænseværdi, jf. lovens § 6, ikke kunne rummes inden for formålsbestemmelsen som den så ud før, da den ikke indeholdt en eksplicit henvisning til klimaet. Derfor var der behov for at udvide formålsbestemmelsen.⁷⁴⁷⁵

Andre eksempler på love, hvor klima er indsat i formålsbestemmelsen, er elforsyningsloven⁷⁶, vejloven⁷⁷ og vandsektorloven⁷⁸⁷⁹. Af forarbejderne til elforsyningsloven fremgår det, at formålsbestemmelsen skulle understøtte udviklingen mod et klimaneutralt samfund, og at lovgiver ikke mente, at det var nok at loven varetog hensyn til miljøet, da det politiske fokus er skiftet siden 1999, hvor loven blev til. Miljøhensynet skulle derfor ledsages af et hensyn til klimaet.⁸⁰⁸¹ Ud fra dette kan vi altså udlede, at lovgiver ikke mente, at man ud fra det hensyn der allerede var til miljøet, kunne varetage bredere klimahensyn. Vi kan også udlede, at

⁷⁰ Lovforslag nr. L 36 fremsat 8. februar 2023 om forslag til lov om ændring af lov om planlægning mv., 4

⁷¹ Lovforslag nr. L 36 fremsat 8. februar 2023 om forslag til lov om ændring af lov om planlægning mv., 5

⁷² Henvisning hertil i power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

⁷³ Lov nr. 2156 af 27. november 2021 om ændring af byggeloven.

⁷⁴ Lovforslag nr. L 24 fremsat den 6. oktober 2021 om forslag til lov om ændring af byggeloven, 3.

⁷⁵ Fremgår af power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

⁷⁶ Lov nr. 2605 af 28. december 2021 om ændring af lov om elforsyning og forskellige andre love.

⁷⁷ Lov nr. 658 af 8. juni 2016 om ændring af lov om offentlige veje mv.

⁷⁸ Lov nr. 132 af 16. februar 2016 om ændring af lov om vandsektorens organisering mv.

⁷⁹ Fremgår af power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

⁸⁰ Lovforslag nr. L 53 fremsat den 27. oktober 2021 om forslag til lov om ændring af lov om elforsyning mv., 11.

⁸¹ Fremgår af power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

ændringsloven havde et bredt politisk fokus på den danske grønne omstilling og målsætninger om et klimaneutralt samfund, og at klimalovens ambitioner dermed har haft en indflydelse på den specifikke sektorlovgivning.

Af vejloven og vandsektorloven står der ikke noget konkret i forarbejderne om, hvorfor hensynet indsættes.⁸²

For afgørelser efter de oplistede love, vil det herefter være sagligt at inddrage hensynet til klimaet, da det er angivet som et lovligt hensyn. Vi kan se en intention fra lovgivers side om at hensynet skal kunne varetages bredere, og jo oftere det indsættes i forskellige loves formålbestemmelser, des nemmere kan det betragtes som et generelt hensyn. Hvis hensynet optræder på forskellige lovområder, vil det være naturligt at antage, at det kan bredes mere ud, og inddrages på beslægtede områder, på trods af, at det ikke fremgår af en konkret lov eller dens forarbejder. Dette skulle ske ud fra en antagelse om en bagvedliggende vilje til, at retsområderne hjælper hinanden, og at hensynets indsættelse er udtryk for skift af politisk fokus til, at myndigheder i videre omfang skal kunne varetage klimahensyn på tværs af områder. Dette ikke kun hvis det betragtes som et alment sagligt hensyn, men også ud fra fortolkning af lovens karakter, formål og hensigt, vil man kunne argumentere for, at klimahensynet er lovligt, fordi det relaterer sig til de hensyn der allerede er angivet i loven eller ud fra den bredere sammenhæng lovgivningen indgår i.

Vi ser dog også at der “udvalgt” specifikke områder hensynet skal varetages på. At klimahensynet kun indsættes i de oplistede love, kan derfor betragtes som udtryk for, at lovgiver ønsker hensynet forbeholdt afgørelser efter netop den lovgivning, det indsættes i, og at det helt intentionelt ikke er indsat i anden beslægtet lovgivning. På den måde angives nogle grænser for, hvornår kriteriet kan indgå, hvilket er udtryk for at specialitetsprincipperne fastholdes.

⁸² Se forarbejder til vejloven og vandsektorloven i lovforslag nr. L 134 fremsat den 24. februar 2016 om forslag til lov om ændring af lov om offentlige veje m.v., og lovforslag nr. L 91 fremsat den 16. december 2015 om forslag til lov om ændring af lov om vandsektorens organisering mv.

Det taler imod at betragte hensynet som alment sagligt, at vi ud fra i særdeleshed planlovens og byggelovens forarbejder kan udlede, at lovgiver ikke inden lovændringen mente at forvaltningen kunne inddrage klimahensynet, hverken udledt af lovens formål eller ud fra betragtninger om almene saglige hensyn. Havde lovgiver betragtet det som et alment sagligt hensyn, havde det, ud fra den almindelige antagelse om, at almene hensyn kan inddrages på trods af at de ikke fremgår af lovgivningen, kunne varetages uden en lovændring. Dette peger på, at det endnu er for tidligt at betegne det som et alment sagligt hensyn, da det ikke kunne inddrages efter love der regulerede områder, hvor der meget vel kan være en stor klimabelastning, og man derfor kunne anføre, at klimahensynet ville være relevant.

Når klimahensynet ikke optræder hyppigere og på flere forskelligartede lovområder end det gør på nuværende tidspunkt, er det svært at argumentere for, at dets hyppighed alene kan danne grundlag for, at det må betragtes som alment sagligt. Det må nærmere ses som udtryk for at lovgiver på nogle specifikke områder ønsker at det skal inddrages. Den type lov, det skrives ind i, har mange lighedspunkter og regulerer områder, hvor der kan være stor klimabelastning, og det vil derfor ofte være relevant. Det skrives eksempelvis ikke ind i lovgivning på områder, der ikke har nogen klar klimasammenhæng, og dette gør det svært at betragte som horisontalt på nuværende tidspunkt.

4.2 Lovgivning hvor klimahensyn ikke fremgår af lovens formål

Et hensyn kan som bekendt godt være sagligt, selvom det ikke fremgår udtrykkeligt af en lovregel. Efter en fortolkning af loven og dens anvendelsesområde, kan det fremgå, at et særligt hensyn er lovligt at inddrage. Hertil kan et hensyn også varetages, ud fra en betragtning om at det er alment sagligt. I det følgende undersøges forskellig lovgivning, hvor klimahensynet ikke fremgår af loven, og spørgsmålet er herefter om klimahensynet alligevel kan varetages.

4.2.1 Lovgivning hvor miljøhensyn er angivet

I meget regulering er hensyn til miljøbeskyttelse nævnt i formålsbestemmelsen, men hensynet til klima fremgår ikke specifikt. Man kan overveje, om klimahensyn alligevel kan udledes ved fortolkning som et sagligt hensyn, ud fra betragtninger om, at klima og miljø er nært beslægtet, og har mange af de samme beskyttelsesområder.

I lov om naturbeskyttelse fremgår det af lovens § 1, at loven skal være med til at værne om landets natur og miljø.⁸³ Af lov om skove fremgår af § 1, stk. 3, nr. 4, at der kan tages hensyn til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv.⁸⁴ Miljøbeskyttelseshensyn beskrives i forarbejderne som beskyttelse af skovklimaet, beskyttelse af grundvand mod f.eks. nitratforurening og som dæmpning af sandflugt og jordfygning og skabelse af læ.⁸⁵

Lov om råstoffer⁸⁶ § 3 giver en opregning af, hvilke hensyn der skal varetages efter loven, og her fremgår bl.a. naturbeskyttelse og miljøbeskyttelse. I forarbejderne til den oprindelige lov om råstoffer fra 1977, som den nugældende lov er en videreførelse af, angives det i forarbejderne, at opregningen af hensyn er udtømmende, og at der ved ordet miljøbeskyttelse forstås “forebyggelse af forurening af luft, vand og jord samt støjulempen, såvel generelt som i forbindelse med en konkret ansøgnings behandling.”⁸⁷⁸⁸

I miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, fremgår det, at loven skal “medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag, i respekt for menneskets livsvilkår og bevarelsen af dyre- og plantelivet.”⁸⁹⁹⁰

For alle de oplistede love gælder, at klimahensynet ikke fremgår udtrykkeligt af lovens formålsbestemmelse, og at klimabeskyttelse ikke direkte angives som at falde under betegnelsen miljøbeskyttelse i forarbejderne.

Generelt gælder for miljølove, at de er rammelove med brede formålsangivelser kendetegnet ved helhedstænkning, der efterlader forvaltningen med et betydeligt skøn, hvilket gør, at

⁸³ Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 af lov om naturbeskyttelse.

⁸⁴ Lovbekendtgørelse nr. 690 af 26. maj 2023 af lov om skove.

⁸⁵ Lovforslag nr. L 145 fremsat den 28. januar 2004 om forslag til lov om skove, sp. 5311.

⁸⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 20. november 2024 af lov om råstoffer.

⁸⁷ Lovforslag nr. L 60 fremsat den 9. marts 1977, om forslag til lov om råstoffer, sp. 2535.

⁸⁸ Fremgår af power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

⁸⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024 af lov om miljøbeskyttelse.

⁹⁰ Fremgår af power point slides fra forelæsning “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

specialitetsprincipperne står svagere på miljøområdet.⁹¹ På både miljø-, plan-, og bygeområdet, er der en øget tendens til anerkendelse af, at der bør foretages mere helhedsorienterede vurderinger, og lovgivningen lægger op til inddragelse af bredere kriterier, hvor det vil være sagligt at inddrage kriterier fra beslægtede områder.⁹²

Klimabeskyttelse kunne på dette grundlag eventuelt varetages gennem en udvidende fortolkning af hensynet til miljø- eller naturbeskyttelse, da der er en nær indholdsmæssig sammenhæng, og da man ved at bekæmpe globale temperaturstigninger, afledt vil værne om natur og miljø. I lov om råstoffer kan man argumentere for, at “forebyggelse af forurening af luft” hænger tæt sammen med tiltag, der reducerer drivhusgasudledninger i atmosfæren. Eller i miljøbeskyttelsesloven, der skal værne om miljø og en bæredygtig udvikling, kan man sige at klimahensyn bidrager til det samme. Generelt for alle love der har naturbeskyttelse som formål, kan man argumentere for, at den globale opvarmning kommer til at have negative konsekvenser for naturområder og biodiversitet, og dermed må klimaet kunne varetages efter loven.

Der kan dog også anføres argumenter imod, at klimahensynet kan varetages efter den beskrevne lovgivning, og disse tager særligt afsæt i specialitetsbetragtninger. Miljø- og klimahensyn kan konflikte, hvis et hensyn til det lokale miljø ikke har positive konsekvenser for det globale klima. Det gælder eksempelvis at vindmølleparker kan have negative konsekvenser for det lokale hav- eller naturmiljø, eller at økologisk landbrug er positivt for det lokale miljø, men har et højere klimaaftryk end konventionelt landbrug. Som beskrevet i afsnit 3.1 er der den forskel på miljø- og klimarets beskyttelsesområde, at genstanden for retsområderne er hhv. lokal og global. Af denne grund kan det anføres, at formålet med ovenstående lovgivning har sit primære sigte på netop forbedring og beskyttelse af det lokale, og klimahensynet vil derfor ikke i alle tilfælde være sagligt, fordi det ligger for fjernt fra den bemyndigelse der gives i loven.

I enkelte tilfælde ses det, at lovgiver og retsanvendende myndigheder har forholdt sig til, om klimahensynet kan varetages efter den omtalte lovgivning, og her synes klimahensyn ikke at

⁹¹ Pagh, *Lærebog i miljørettens almindelige del*, (2006), 209 ff.

⁹² Bønsing, *Almindelig forvaltningsret* (2023), 336.

kunne tolkes ud af loven. Et eksempel er i miljøgodkendelsesvejledningen⁹³⁹⁴, hvori det angives, at der ikke er hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at fastsætte vilkår, der varetager klimahensyn. Et vilkår må godt varetage både miljø- og klimahensyn, men skal altid kunne begrundes i hensyn til miljøbeskyttelse. I vejledningen ser vi altså en udtrykkelig afvisning af, at klimahensyn kan varetages som det primære formål efter miljøbeskyttelsesloven, og dermed lovgivers holdning til, at miljøbeskyttelse adskiller sig fra klimabeskyttelse, og at det specifikt er miljøbeskyttelse der søges varetaget med loven. Samme fremgik i forrige afsnit 4.1, hvor klimahensyn blev skrevet ind i elforsyningslovens formålsbestemmelse, hvor man ikke kunne varetage bredere klimahensyn efter den eksisterende mulighed, der var for at varetage hensyn til miljøet. Dette kan være udtryk for, at det materielle specialitetsprincip tillægges vægt, da loven kun hjemler miljøbeskyttelse, og derfor må forvaltningen ikke inddrage hensyn der er forbundet med anden lovgivning. Det indikerer, at man fra lovgivers side vil holde fast i princippet om at myndigheder kun skal varetage de hensyn de har hjemmel til efter loven, og ikke blande områder sammen.

Klimahensynet er blevet påberåbt i to afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet. Den ene afgørelse af 6. marts 2019⁹⁵, angik en klagers mulighed for at få dispensation efter naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelse, til at øge taghøjden på sit hus. Klager gjorde bl.a. gældende, at en øget taghøjde ville isolere hans hus bedre, og at dispensationspraksis efter naturbeskyttelsesloven måtte følge med udvikling inden for energibesparelse og klimahensyn. Nævnet afviste klagen, og anførte, at der kun kunne dispenseres, hvis der var tale om nødvendige forhold, der gik forud for den generelle beskyttelsesinteresse efter loven (strandbeskyttelse). Ønsket om klimatilpasning og energibesparelse udgjorde ikke sådanne hensyn, der kunne udgøre dispensation, og nævnet anførte endvidere, at der var mulighed for at isolere huset på andre måder.

⁹³ Miljøgodkendelsesvejledningen, Afsnit 3.4.2 "Fastsættelse af vilkår". Udstedt af Miljøstyrelsen. Sidst besøgt 24. april 2025.

⁹⁴ Henvisning hertil i power point slides fra forelæsning "Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?" af 12. marts 2024, udarbejdet af Ph.D.-studerende ved Københavns Universitet, Thomas Haugsted.

⁹⁵ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. marts 2019 i sag 18/05021.

Det er svært at afgøre, om nævnet generelt ikke mente, at klimahensynet udgjorde et hensyn der kunne begrunde en dispensation, og dermed varetages efter loven, eller om der blot var tale om, at det ikke kunne det i den konkrete sammenhæng. I afvejningen mellem hensynene, har den klimamæssige påvirkning formodentlig været så relativt ubetydelig, er klimahensynet ikke blev vurderet til at være ligeså vigtigt som at tage hensyn til lovens generelle beskyttelsesinteresse. Nævnet åbner dog mulighed for, at der er nogle nødvendige forhold, der kan gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse, og afviser ikke helt tydeligt, at klimahensyn ikke kunne varetages. Det kunne det bare ikke i den konkrete situation. Man kan overveje, om nævnet havde accepteret hensynets inddragelse, hvis der var tale om en disposition med en mere markant klimabelastning. Det kan dog ikke klart siges ud fra afgørelsen.

I en anden afgørelse af 22. maj 2024⁹⁶ havde Region Nordjylland givet tilladelse efter råstofloven til, at der kunne ske erhvervsmæssig indvinding af tørv/sphagnum på et område. Danmarks Naturfredningsforening klagede over denne afgørelse, og anførte at regionen ved afvejning af hensyn efter råstoflovens § 3 skulle have iagttaget projektets indvinding på klimaforandringer ved iagttagelse af hensynet til miljø- og naturbeskyttelse. Klager anførte, at det var et samfundsmæssigt hensyn, som regionen burde have taget i betragtning, da det er nødvendigt at bremse de igangværende klimaforandringer. Klager anførte altså både at klimahensynet kunne udledes af miljøhensynet, og også at hensynet måtte betragtes som alment sagligt, da det var et "samfundsmæssigt" hensyn. Miljø- og fødevareklagenævnet lagde forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven til grund for at definere ordet miljøbeskyttelse, og anførte, at det skulle forstås som "forebyggelse af forurening af luft, vand og jord samt støjulemper" og anførte i øvrigt at loven indeholdt en udtømmende opregning af hensyn. Af denne grund mente nævnet ikke, at klimahensynet lovligt kunne varetages efter råstofloven, da lovens § 3 ikke indeholdt en særskilt henvisning til klima. Nævnet fastslog dermed at varetagelse af klimahensyn ikke kunne falde under hensynet til miljøbeskyttelse. Nævnet omtalte ikke om hensynet eventuelt kunne inddrages ud fra overvejelser om at være alment

⁹⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. maj 2024 i sag 23/12127.

sagligt, på trods af at klager anførte dette, og vi må derudaf konkludere, at nævnet ikke betragtede det som et alment sagligt hensyn.

I de to afgørelser ses nævnet ikke at være positivt indstillet over for at inddrage klimahensynet efter naturbeskyttelsesloven eller af miljøbeskyttelsesloven, hvor det ikke fremgår ordret af lovenes formål, og der ses heller ikke at være holdepunkter for, at nævnet betragter det som alment sagligt.

I den juridiske litteratur anføres det, at specialitetsprincipperne anvendes, hvor de hensyn der er inddraget, adskiller sig klart fra den pågældende lovs formål. Hvis hensynet derimod ligger i grænseområdet for lovens formål, er det vanskeligere med sikkerhed at fastslå, at det er ulovligt.⁹⁷ Meget af den ovenstående regulering har mange grænseflader med klimabeskyttelse, og man kan derfor diskutere om specialitetsbetragtninger spiller en mindre rolle, eftersom klimahensynet ved en udvidende fortolkning af loven, dens forarbejder og dens kontekst, kan anses for ligge inden for lovens formål. Dog ses der ikke hos lovgiver eller de retanvendende myndigheder at være støtte til sådan en betragtning endnu, da det klart afvises, at klimahensynet kan varetages efter loven. Og generelt opfattes klima- og miljøbeskyttelse som at være to hensyn, der bør varetages på forskellige områder.

De almene saglige hensyn går “ud over” lovens formål og specialitetsbetragtninger, og hvis klimahensynet betragtes som sådant vil det kunne varetages efter de gennemgåede love, fordi det er generelt. Ovenstående analyse peger dog på, at der ikke er en generel opfattelse af, at det er alment sagligt på nuværende tidspunkt.

4.2.2 Lovgivning på områder der ikke har nogen klar forbindelse med varetagelse af klimahensyn

Der findes naturligvis en masse lovgivning, hvor klimahensyn ikke fremgår af loven eller de bagvedliggende motiver, fordi der reguleres på et område, der ikke åbenlyst har nogen

⁹⁷ Jens Garde, “Saglige krav,” i *Forvaltningsret - almindelige emner*, redigeret af Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Jørgen Mathiassen og Karsten Revsbech, 4. udgave (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2004), 240 ff.

klimapåvirkning. Eksempler kunne være serviceloven, lægemiddeloven eller sundhedsloven. Uanset kan der opstilles tænkte scenarier, hvor afgørelser efter den nævnte lovgivning kan have en indirekte negativ klimapåvirkning. I en konkret sag kan der derfor også opstå et behov fra forvaltningens side om at varetage klimaet.

Ud fra karakteren af disse love vil det umiddelbart være vanskeligt at indfortolke et hensyn til klimaet, og specialitetsbetragtninger kan nemt udelukke klimahensynets lovlighed. Det skyldes bl.a. at et af formålene bag specialitetsprincipperne er, at de skal sikre en beskyttelse af retssikkerheden, fordi principperne sørger for, at borgeren i en vis grad kan forudse de kriterier, der vil blive lagt til grund for en afgørelse.⁹⁸ Det kan gøre retsstillingen uforudsigelig, hvis klimahensynet bliver inddraget i skønsudøvelsen efter diverse love, hvor hensynet til klimabeskyttelse vanskeligt kan udledes af lovens formål ved fortolkning, og hvor sagens faktum handler om noget, der ikke ved første øjekast relaterer sig til klima.

Hvis klimahensyn i så fald skulle gøres gældende, skulle det være som et alment sagligt hensyn, der kunne gøres gældende med henvisning til altid at være relevant i afgørelser, hvis indhold har en påvirkning på klimaet. Muligheden for dette behandles i afsnit 6, hvor det diskuteres, om klimahensynet har taget form af alment sagligt hensyn, og hvilken betydning dette vil have for at inddrage det horisontalt.

4.3 Klimahensyn i kommunalfuldmagten

For kommuners dispositioner gælder, at de skal have hjemmel i den skrevne lovgivning, og hvis denne ikke findes, skal hjemlen findes i kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten er uskreven, og giver kommunen mulighed for at foretage visse dispositioner af navnlig økonomisk karakter, uden egentlig lovhjemmel.⁹⁹ Der gælder nogle begrænsninger og krav til kommunernes frihed til at disponere, som har karakter af retsgrundsætninger. Det gælder eksempelvis at dispositioner skal have almennyttig karakter, en kommunal interesse og skal

⁹⁸ Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret* (2008), 94.

⁹⁹ Karsten Revsbech, Hanna Ege og Hans B. Thomsen, *Kommunernes opgaver*, 4. udgave (Djøf Forlag, 2023), 42.

være knyttet til kommunen, både geografisk og administrativt.¹⁰⁰ Det sidste betegnes lokalitetsprincippet. Hertil gælder der bl.a. forbud mod at støtte erhvervsvirksomheder, forbud mod økonomisk støtte til enkeltpersoner og til dels et forbud mod kommuners udenrigspolitiske tilkendegivelser.¹⁰¹

I en ny artikel fra 2025 undersøges det om klimahensyn er et sagligt hensyn i kommunalfuldmagten. Forfatterne konkluderer, at kommuner godt kan varetage klimahensyn i forbindelse med varetagelse af dispositioner i medfør af kommunalfuldmagten, og at det dermed er et lovligt hensyn. De konkluderer også, at klimahensyn ikke indtager en særstilling, og derfor skal de ovenfor beskrevne krav og begrænsninger iagttages.¹⁰²

Artiklen tager bl.a. udgangspunkt i udtalelser fra Ankestyrelsen, som også skal inddrages i denne opgave. Da kommunalfuldmagten udgør en særlig konstruktion, kan udtalelserne ikke anvendes direkte til at sige noget mere generelt om forvaltningens mulighed for at inddrage klima som et sagligt hensyn. Men nogle af de underliggende betragtninger kan overdrages til problemstillingen i nærværende opgave, da de peger på en udvikling af, at klimahensynet begynder at vinde indpas i flere sammenhænge.

Ankestyrelsen kom med en udtalelse af 6. marts 2020¹⁰³, hvori den angav at det var en lovlig kommunal opgave at varetage miljø- og klimahensyn. I den konkrete sag, havde en kommune, med henblik på at gøre kommunen CO2-neutral, forpligtet sig til at købe carbon-offset.¹⁰⁴ Dette fandt ankestyrelsen som værende i strid med lokalitetsprincippet fordi køb af carbon-offset, f.eks. ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO2-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden. Kommunen varetog dermed en opgave, der i det væsentlige

¹⁰⁰ Revsbech, Ege og Thomsen, *Kommunernes opgaver* (2023), 81 ff.

¹⁰¹ Azad Taheri Abkenar og Hans B. Thomsen, "Kommunalfuldmagten i forandring? - Klimahensyn i kommunalfuldmagten," i *Juristen*, nr. 2 (2025), 91.

¹⁰² Abkenar og Thomsen, "Kommunalfuldmagten i forandring? - Klimahensyn i kommunalfuldmagten" (2025), 101.

¹⁰³ Ankestyrelsens udtalelse af 6. marts 2020. J.nr. 20-1298.

¹⁰⁴ Køb af kulstofkompensation betyder, at en myndighed eller virksomhed kan kompensere for sine udledninger ved at investere i projekter, der fjerner eller reducerer CO2. Se Klimaordbogen.dk, "Klimapolitik og internationalt samarbejde" besøgt 24. april 2025.

havde interesse for borgere uden for kommunen. Klimahensynet kunne altså ikke trumfe kommunalfuldmagtens begrænsninger, men klimahensynet blev dog anerkendt som lovligt.

Ankestyrelsens udtalelse af 17. december 2021¹⁰⁵ angik en kommunes ønske om at give tilskud til private, der plantede træer i kommunen, og dette skulle bidrage til at efterleve FN's verdensmål, særligt kampen mod global opvarmning.¹⁰⁶ Da dette udgjorde økonomisk støtte til enkeltpersoner, skulle der være et lovligt kommunalt formål, men det mente styrelsen ikke der var redegjort for, at der var, på trods af, at kommunen havde henvist til verdensmålene. Det er lidt uklart, hvad styrelsen mente, da hensynet til klima ikke direkte blev afvist som ulovligt, men blot, at der ikke var redegjort for, at der forelå et lovligt formål, og derfor kunne der ikke gives tilladelse.

I en senere udtalelse af 2. maj 2023¹⁰⁷ kunne en kommune godt købe og videresælge jord for at rejse skov, og dermed varetage hensynet til klima, også selvom dette var i strid med forbuddet om at give støtte til private.

Selvom afgørelserne ikke giver et helt entydigt billede, da klimahensynet ikke altid accepteres, viser de dog, at klimahensynet kan være lovligt efter den uskrevne kommunalfuldmagt, på trods af, at denne indeholder begrænsninger af, hvilke hensyn en kommune kan varetage i sine dispositioner. Der fremgår en konflikt mellem det lokale og globale, foranlediget af lokalitetsprincippet og hensynet til kommunal interesse, hvor klimahensynet findes lovligt, selvom det bunder i en global problemstilling. Dette kan sammenlignes med den ovenfor diskuterede konflikt mellem miljø- og klimaretten, hvor hensyn efter miljøretten har et mere lokalt fokus, men hvor man kan argumentere for, at mere brede hensyn til det globale klima potentielt kan varetages.

¹⁰⁵ Ankestyrelsens udtalelse af 17. september 2021. J.nr. 21-41151.

¹⁰⁶ Azad Taheri Abkenar og Hans B. Thomsen, "Kommunalfuldmagten i forandring? - Klimahensyn i kommunalfuldmagten," i *Juristen*, nr. 2 (2025), 99.

¹⁰⁷ Ankestyrelsens udtalelse af 9. januar 2023. J.nr. 23-2103.

Afgørelserne viser, at den almindelige samfundsmæssige udvikling har en påvirkning på den uskrevene kommunalret, ligesom den potentielt kan have det på udviklingen af almene saglige hensyn, som også udspringer af en uskreven retsgrundsætning. I dette tilfælde er det de retsanvendende myndigheder, der anerkender hensynet som lovligt, og dermed udvider, hvilke hensyn der kan iagttages efter kommunalfuldmagten.

På samme måde som klima ikke opnår en særstilling som et hensyn der skal vægtes højere end modstående interesser, kan man anføre, at hvis klima anses for et alment sagligt hensyn i forvaltningens generelle skønsudøvelse, vil det ikke nødvendigvis medføre, at det skal være udslagsgivende eller tillægges særlig vægt, men blot, at det kan inddrages når det er relevant, og dets vægt afgøres ud fra sagens konkrete omstændigheder.

5 En menneskeret til klimabeskyttelse

5.1 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mod Schweiz

En ny dimension er opstået i fortolkningen af menneskerettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), idet klimabeskyttelse nu påberåbes som en rettighed. I afgørelsen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mod Schweiz*¹⁰⁸, der blev afsagt i 2024, er det første gang Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) forholder sig til menneskeskabte klimaforandringer. Domstolen har tidligere slået fast, at EMRK er et “levende instrument”, hvis rettigheder skal fortolkes dynamisk i lyset af “nutidens forhold.”¹⁰⁹ Dette har medført en gradvis udvidelse af de rettigheder, der beskyttes efter EMRK, da intentionen har været at tilpasse konventionen til samfundets udvikling.¹¹⁰

I den konkrete sag havde en forening, der repræsenterede en gruppe ældre kvinder, der hævdede, at deres levevilkår og sundhed var forringet som konsekvens af den globale

¹⁰⁸ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 9. april 2024 i *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz* (application no. 53600/20).

¹⁰⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 12. november 2008 i *Demir and Baykara v. Turkey* (application no. 34503/97), pr. 146.

¹¹⁰ Christina D. Tvarnø, *Klimaret - speciel del*, 1. udgave (Djøf Forlag, 2024), 90.

opvarmning, lagt sag an mod de schweiziske myndigheder, med påstand om, at myndighederne ikke gjorde tilstrækkeligt for at afbøde klimaforandringerne.¹¹¹

I afgørelsen henviste domstolen til sin etablerede tilgang, hvor EMRK fortolkes som et levende instrument, og understregede, at konventionen i lyset af klimaforandringer skal tage hensyn til den eksisterende og kontinuerligt udviklende videnskabelige dokumentation om nødvendigheden af at bekæmpe klimaændringer, og de presserende behov for at håndtere de negative virkninger af disse.¹¹²

Artikel 8 om retten til privat- og familieliv beskytter ifølge retspraksis mod gener som følge af luft- og miljøforurening.¹¹³ Domstolen undersøgte spørgsmålet i relation til artikel 8, og fastslog at denne også fandt anvendelse på klimaområdet, men understregede at artiklen ikke finder anvendelse alene med henvisning til, at der er sket en generel forringelse af klimaet. Klimaforandringerne skal have haft en skadelig virkning på et individ, og denne virkning skulle være af en vis intensitet.¹¹⁴

Retten til respekt for familieliv og privatliv skulle, ifølge domstolen, ses i lyset af, at staten, ved at forpligte sig til UNFCCC, har påtaget sig en forpligtelse til at beskytte klimaet.¹¹⁵ EMD fastslog, at artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, indeholder en pligt for staterne til at handle rettidigt og hensigtsmæssigt, for at afbøde de alvorlige konsekvenser klima vil have for sundhed og livskvalitet.¹¹⁶ Domstolen konkluderede dermed, at staterne har en positiv forpligtelse til at sikre klimahandlinger og beskytte borgere mod klimaforandringer. EMD vurderede, at Schweizs klimatiltag var utilstrækkelige, hvilket udgjorde en krænkelse af artikel 8.¹¹⁷ Afgørende for undersøgelsen i denne opgave er, at EMD etablerede en kobling

¹¹¹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 296.

¹¹² *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 434.

¹¹³ Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, 5. udgave (Karnov Group, 2024), 225 ff.

¹¹⁴ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 446.

¹¹⁵ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 420.

¹¹⁶ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 548.

¹¹⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz*, pr. 567-572.

mellem klimaforandringer og menneskerettigheder, og udvidede anvendelsen af artikel 8 til at omfatte en ret til beskyttelse mod klimaforandringer.

5.2 Danske forvaltningsmyndigheders ret og pligt til at varetage klimahensyn efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Da individets ret til et sundt klima anerkendes som en menneskeret efter EMRK, er spørgsmålet herefter, om danske forvaltningsmyndigheder har ret eller pligt til at inddrage hensynet i skønsudøvelsen.

Ifølge domstolen er det staten der har en positiv forpligtelse til at nedbringe udledningen af drivhusgasser bl.a. fordi denne har forpligtet sig til Parisaftalens målsætninger, og der skal være et berørt individ før bestemmelsen finder anvendelse. Man kan derfor spørge, hvilken indflydelse afgørelsen kan få på forvaltningens udøvelse af de skønsmæssige beføjelser. Man kan overveje om forvaltningen kun kan tage hensynet bag konventionsbeskyttelsen i brug, når der er en konkret part, der er sundhedsmæssigt berørt, og ser sin ret til et sundt klima krænket, pga. en disposition af en art, der har en klimaskadelig effekt. Et af problemerne vil være det globale omfang af klimaforandringerne, og at disse er et resultat af mange forskellige faktorer. Det kan derfor være vanskeligt at vurdere en enkelt dispositions klimaskadelige effekt i det samlede billede, herunder også, hvordan denne har en direkte effekt på et individ.

Dog vil det i udøvelsen af de skønsmæssige beføjelser være den bagvedliggende idé for beskyttelsen i artikel 8, der skal tages i brug af forvaltningen, og der behøver derfor ikke at være et konkret individ der er berørt, da det er det brede hensyn til klimabeskyttelse der inddrages i skønnet. EMD har fastslået, at den dynamiske tilgang til EMRK indebærer, at konventionen ikke kun er relevant i relation til myndigheders krænkelse af borgernes rettigheder, men den også etablerer handle- og omsorgspligter for forvaltningsmyndighederne.¹¹⁸ Afgørelsens principielle udgangspunkt kan fungere som en opfordring til danske forvaltningsmyndigheder om at varetage hensynet på deres respektive

¹¹⁸ Niels Fenger, "Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret" UfR 2018B.233, 247.

områder, henset til at Danmark har påtaget sig forpligtelser, i form af Parisaftalen og UNFCCC generelt, om arbejde for at udlede færre drivhusgasser.

Det er dog stadig vanskeligt at afgøre, hvor langt beskyttelsen efter konventionen rækker i en forvaltningsretlig sammenhæng. Det vil formodentlig være for omfattende at antage, at forvaltningen i alle afgørelser eller dispositioner med en negativ klimaeffekt, skal inddrage hensynet til klimabeskyttelse. Et generelt argument imod en pligt til at inddrage grundrettigheder er, at der er kommet så mange rettigheder til, at der er fare for at den skønsmæssige afvejning risikerer at blive skævvredet.¹¹⁹ Udvidelsen af artikel 8 giver mulighed for at hensynet kan inddrages, hvor der er andre modstående vigtige hensyn, og potentielt skævvride skønsudøvelsen. I sådanne tilfælde må proportionalitetsbetragtninger komme i spil, og det må vurderes om klimahensynet er af afgørende betydning, eller om sagens konkrete omstændigheder gør, at andre hensyn må vægte tungere.

Det anføres generelt som en indvending imod forvaltningsmyndigheders pligt til at inddrage konventionsbestemte menneskerettigheder, at det er en vag og udefineret gruppe af principper.¹²⁰ Dette argument kan også anvendes på klimabeskyttelse efter konventionen, da det endnu er uklart, hvad det indebærer for forvaltningen, at EMD har anerkendt statens forpligtelse til at beskytte borgere mod klimaforandringer. Omvendt er kravet om reduktion af drivhusgasser og klimabeskyttelse mere konkret og "målbart" end andre af konventionens mere abstrakte rettigheder, og selvom det er svært at måle præcis, hvilken klimaskadelig effekt en enkelt disposition har, vil man i mange tilfælde kunne sige, at den har en eller anden negativ virkning på klimaet.

At klimabeskyttelse anerkendes som en menneskerettighed kan bruges som argument for, at det kan indgå i skønsudøvelsen på linje med de øvrige menneskerettigheder beskyttet efter EMRK, og dermed må betragtes som et alment sagligt hensyn. Man kan derfor argumentere for, at forvaltningen er berettiget til at inddrage det i nogle situationer, under henvisning til

¹¹⁹ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 341.

¹²⁰ Bønsing, *Almindelig forvaltningsret* (2023), 338.

konventionen. Ifølge Folketingets Ombudsmands generelle praksis om konventionsbestemte menneskerettigheders inddragelse, kan der endda siges at være en pligt til det.

Dog deles ombudsmandens opfattelse ikke af alle, og finder heller ikke udtryk i retspraksis.¹²¹

Det skal også holdes for øje, at der er forskel på, hvad EMD siger om, i hvilket omfang en stat skal inddrage et hensyn, og hvordan det rent faktisk bruges i dansk forvaltningspraksis, hvor der er større tøven med at inddrage konventionsbestemte menneskerettigheder. På nuværende tidspunkt må det afvises, at forvaltningsmyndigheder har en pligt til at inddrage hensynet med henvisning til konventionen, da det endnu er en udefineret beskyttelse og der ikke er praksis på, hvilken indflydelse rettigheden har for forvaltningens skønsudøvelse. Afgørelsen kan dog meget vel bidrage til en værdiorientering af forvaltningsrettens skønsudøvelse, da det giver hensynet til klimaet en vis vægt og status, og man kan argumentere for at det er alment sagligt ud fra den betragtning, at det nu karakteriseres som en menneskerettighed.

6 Er klimahensyn et alment sagligt hensyn?

Indholdet af en retsgrundsætning antages at kunne udledes af bagvedliggende praksis og tradition, eller præciseres ud fra sit formål.¹²² Når grundsætningen om almene saglige hensyn præciseres ud fra sit formål, gør klimahensynets karakteristika og baggrund, at det let må kunne falde under denne kategori af hensyn. Formålet med at have nogle hensyn, der ikke kan afskæres af regler, der begrænser kredsen af lovlige hensyn, er netop, at de er udtryk for nogle grundlæggende værdier og principper, som vi anser som beskyttelsesværdige i alle henseender. Beskyttelse af jordens klima har en begyndende “grundrettighedsstatus” på baggrund af det tiltagende fokus på klimaet, og den almindelige opfattelse af, at alle dele af samfundet skal handle for at modvirke den forestående katastrofe. Selvom klimaloven og de internationale klimatraktater ikke direkte forpligter forvaltningen, kan de alligevel være med til at bidrage til en orientering mod at varetagelsen af hensynet betragtes som en selvfølge, da det opprioriteres politisk. Beskyttelsen af det globale klima, og dermed hele jordens befolkning, kan ses som udtryk for hensyn til menneskelig værdighed, og på dette grundlag kan det betragtes som et

¹²¹ Fenger, *Forvaltningsret* (2018), 340.

¹²² Rytter, “Principper og grundsætninger i retten,” (2021), 144.

alment sagligt hensyn.¹²³ Man kan derfor argumentere for at hensynet er opstået som et hensyn i sin egen ret på linje med andre almene saglige hensyn.

Klimahensynet kan også betragtes som at have fået status af alment sagligt hensyn, i kraft af at være blevet anerkendt som en menneskerettighed i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mod Schweiz*. Ud fra især ombudsmandens generelle opfattelse af forvaltningens ret og pligt til at inddrage idéerne bag menneskerettighederne, kan forvaltningen herefter have en ret til at inddrage klimahensynet på linje med de andre menneskerettigheder efter EMRK. Det er svært ud fra denne ene afgørelse at give klimahensynet samme status som andre almene hensyn, der er etableret og inddraget gennem langvarig praksis i forvaltningen. Dog kan det anføres for klimahensynets varetagelse, at hensynet på mange måder er mere velafgrænset end de andre mere abstrakte rettigheder efter EMRK, og det er derfor i nogle situationer “lettere” at afgøre om en disposition har en eller anden klimaskadelig effekt, end det kan være at afgøre om der f.eks. er sket en krænkelse af retten til ytringsfrihed.

Man kan argumentere for, at lovgivningsmagten forudsætter forvaltningens inddragelse af hensynet, hvor det er relevant, ved at have tilsluttet sig internationale traktatforpligtelser på klimaområdet, og at lovgivningsmagten ved vedtagelse af bindende mål i klimaloven, har tilkendegivet en ambition om, at Danmark som helhed skal begrænse udledningen af drivhusgasser.¹²⁴ Forvaltningen har helt overordnet en pligt til at virkeliggøre lovgivningsmagtens intentioner¹²⁵, og man kan derfor overveje, om det udgør et grundlag for, at forvaltningen kan varetage hensynet generelt.

De indtil videre anførte betragtninger taler for at kunne inddrage hensynet generelt, hvis en afgørelse har en negativ klimapåvirkning. Omvendt er der også peget på flere forhold i løbet af opgaven, der taler imod at betragte hensynet som alment sagligt. Delkonklusionerne i afsnit 4 peger på, at det ville være præmaturligt at karakterisere det som sådan, da lovgiver ved at indsætte

¹²³ Thomas Haugsted, “Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten?” af 12. marts 2024.

¹²⁵ Garde, Revsbech og Mørup, “Saglige krav,” (2022), 254.

klimahensynet i formålsbestemmelser, ikke op til lovændringen har betragtet det som alment sagligt. Der ses i højere grad en fastholdelse af specialitetsbetragtninger, hvor formålet synes at skulle varetages efter bestemt regulering og ikke bredt. I forarbejderne ses det at lovgiver ikke mener, at klimahensynet kan udledes af andre tæt beslægtede hensyn, som eksempelvis miljøhensynet. Dette går igen hos afgørelser fra tilsynsmyndigheder, hvor det afvises at klimahensynet skal varetages efter en lov, hvor det ikke er angivet i formålsbestemmelsen, også selvom loven varetager miljøhensyn.

Vi ser dog i samme afsnit, at hensynet opstår og finder anvendelse på flere områder, gennem formålsbestemmelser og ved at det er anerkendt som et sagligt hensyn efter kommunalfuldmagten, og dette taler for en intention eller opfattelse af, at det i hvert fald skal kunne varetages bredere. Men dette er ikke ensbetydende med, at der er en hensigt om, at det skal kunne varetages generelt. Det kan opfattes som en ambition om at det skal kunne varetages lovligt på flere områder, men at der skal opretholdes en hvis adskillelse og kontrol af, hvilke formål der skal varetages på bestemte områder.

Et argument imod at betragte klimahensynet som alment sagligt er, at der kan være vanskeligheder forbundet med at vurdere klimapåvirkningen i de enkelte tilfælde, og dette taler for, at det kun skal inddrages på nogle områder, hvor det på forhånd er vurderet, at det kan have relevans og må tillægges vægt. Da det er svært at måle præcis hvilken drivhusgasudledning en enkelt disposition har, kan det være svært at afveje over for andre modstående hensyn, og dermed blive tillagt for meget vægt.

Retspraksis har generelt stor betydning for udviklingen af en uskreven retsgrundsætnings anvendelsesområde, og en vedvarende inddragelse af et generelt hensyn, vil med tiden etablere dets eksistens. På nuværende tidspunkt er der ikke domstolspraksis på området, og heller ikke ombudsmanden har udtalt sig om klimahensynets almene karakter. Dets eksistens kan dermed ikke bekræftes på dette grundlag, og det er svært at sige med sikkerhed, at hensynet må betragtes som alment sagligt på nuværende tidspunkt, når det ikke har fundet anvendelse i disse instanser.

Samlet set ses der ikke at være klare holdepunkter for at hensynet kan betragtes som alment sagligt på nuværende tidspunkt. Der er snarere flere faktorer der peger på, at det netop ikke

anses for at have denne status, og der mangler tilkendegivelser fra lovgivningsmagten eller retsanvendende myndigheder om at det betragtes som alment. Konklusionen på baggrund af ovenstående betragtninger er derfor, at det ikke i almindelighed er lovligt at varetage horisontalt, så længe loven eller forarbejderne ikke angiver det som et formål, eller hensynet ikke kan udledes på andre måder, eksempelvis gennem en udvidende fortolkning af loven.

6.1... eller bliver det det?

Når klimahensynet ikke med sikkerhed kan siges at være alment sagligt endnu, kan det overvejes, hvilke faktorer der kan påvirke udviklingen i denne retning. Det må formodes at vi i de kommende årtier vil opleve tiltagende konsekvenser ved de globale klimaforandringer, hvilket vil øge verdenssamfundets opmærksomhed på emnet, og dette kan få en generel indflydelse på muligheden for at betragte hensynet som alment sagligt, fordi det bredt betragtes som beskyttelsesværdigt.

6.1.1 Lovgivningsmagten

En udvikling hvor hensynet i tiltagende grad indsættes på tværs af lovgivningsområder kan medføre, at klima på sigt kan betragtes som et alment sagligt hensyn. Jo mere udbredt hensynet bliver, jo nemmere vil det også være at antage, at klimahensynet overordnet set ønskes inddraget i forvaltningens virksomhed af lovgiver. Såfremt det begynder at fremgå af lovgivning på andre områder end plan- bygge og miljøområdet, vil det styrke argumentet om, at det må betragtes som horisontalt og alment sagligt. På grund af almene saglige hensyns natur og at der er mange faktorer der har betydning for at anse det for generelt, kan der ikke gives noget klart svar på, hvor bredt og ofte hensynet skal fremgå af lov, før det kan betragtes som alment sagligt. Dette skyldes også, at man kan argumentere for, at så længe det bliver ved med at fremgå af love, må det betyde at dets varetagelse ikke er forudsat af lovgiver. Men ved en kombination af at lovgivningsmagten begynder at indsætte det bredt samt udvikler den nationale klimaretlige regulering, vil argumentet om, at det må betragtes som alment sagligt vinde i styrke.

6.1.2 Retsanvendende myndigheder

Som beskrevet i afsnit 1.2.1 har grundsætningen om saglig forvaltning taget form efter en vekselvirkning mellem praksis og teori. Retsanvendende myndigheder kan derfor være med til at definere, om hensynet er alment sagligt ved dets anvendelse. Det er klart, at

domstolsafgørelser om, at hensynet generelt skal varetages kan få betydning og virke retningsgivende for forvaltningens virksomhed. Selv hvis hensynet ikke anerkendes som alment sagligt, kan domstolene have betydning for, hvor fast specialitetsprincipperne fastholdes, og domstolene kan derfor også have indflydelse på, i hvilken grad en udvidende tolkning af f.eks. natur- eller miljøhensyn kan tillades.

Folketingets Ombudsmand er, som fremstillet i afsnit 2.4 mere tilbøjelig til at give de almene saglige hensyn en fremtrædende position i hensynsafvejningen. Flere almene saglige hensyn er blevet anerkendt i ombudsmandspraksis, og derefter blevet videreudviklet i litteraturen og i praksis. Hvis ombudsmanden i en udtalelse betegner klimahensynet som generelt, kan det blive retningsgivende for udviklingen af hensynet.

Yderligere praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil kunne fungere som indikator for fremtidige danske forvaltningsafgørelser, og vil styrke forvaltningsmyndighedernes ret til at varetage hensynet til idéen bag konventionen i skønsudøvelsen. Som beskrevet i afsnit 2.4 er menneskerettighederne efter EMRK bredt anerkendt som almene saglige hensyn, på trods af nogen uenighed om pligten til at inddrage dem, men denne udvikling har taget tid. Lige sådan kunne man forestille sig, at beskyttelse af klimaet langsomt vil blive anerkendt i den forvaltningsretlige skønsudøvelse på samme måde som menneskerettighederne er blevet det, hvis der sker en efterfølgende anvendelse hos ombudsmanden og retsanvendende myndigheder, under henvisning til beskyttelsen efter EMRK.

6.1.3 Klima i grundloven

Klima er på nuværende tidspunkt ikke en grundlovssikret rettighed, og forvaltningen kan dermed ikke inddrage hensynet til klima med henvisning til grundloven, på samme måde som forvaltningen kan inddrage hensyn til andre grundlovsbestemte rettigheder. Det har i den offentlige debat været diskuteret, om der bør indsættes en klimabestemmelse i grundloven¹²⁶,

¹²⁶ Se det bl.a. omtalt i: “Jurister vil have Grundloven til at omfatte klima og miljø” (telegram), *Information*, 18. oktober 2020

og hvilken betydning det vil have for forvaltningens skønsudøvelse. Det er bl.a. blevet henvist til at mange andre lande har skrevet klima- og miljøbeskyttelse ind i deres forfatning.¹²⁷

Henrik Zahle behandlede spørgsmålet om at beskytte natur og miljø i grundloven allerede i 1995, og anførte om værdien af en grundlovssikret ret, at grundloven ikke er uden betydning, men *“angiver et tema for lovregulering, den angiver den grundværdi, denne lovgivning skal have for øje.”*¹²⁸ Han anførte videre, at en grundlovsbestemmelse vil gøre beskyttelsen af natur og miljø til en forpligtelse for myndigheder, som vil skulle afspejle sig i myndighedsregulering, administration og ressourcetildeling, og at det ville lægge et bånd på den politiske og administrative beslutningsproces.¹²⁹ Zahle forholdte sig konkret til miljø og natur, formodentlig på grund af artiklens ældre dato, hvor klimaretten ikke var lige så udviklet som i dag, men de samme betragtninger kan anføres om en klimabestemmelse.

Lektor i forfatningsret Sune Klinge udtaler i en podcast-udsendelse, der behandler temaet, at det kunne have den effekt, at klimahensyn vil indgå som et fortolkningsmoment, hvis en forvaltningsmyndighed skal vælge mellem to løsninger, at myndigheden vil være tilbøjelig til at vælge den løsning, der stemmer overens med grundloven.¹³⁰

Man kan argumentere for, at en grundlovsbestemmelse vil være så vag og generel, at den ikke vil give forvaltningen noget direkte grundlag for at varetage klimaet, fordi det ikke defineres hvordan og i hvilke tilfælde det skal varetages. Men som vi har set, er grundlovens rettigheder efter fast ombudsmandspraksis udtryk for nogle generelle idealer, som skal lede forvaltningen i dens praksis, og grundlovssikrede rettigheder har en anerkendt plads som almene saglige hensyn.¹³¹ Kravet til statens indsats i forhold til at forhindre udledningen af drivhusgasser findes

¹²⁷ Se eksempelvis Norges grundlovs § 112, hvori det angives, at: *“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 etterleken.”*

¹²⁸ Henrik Zahle, “Naturen ind i grundloven - menneskeret eller naturbeskyttelse?” i *Retligt set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*, redigeret af Ole Christiansen og Birger Christensen, Miljø- og Energiministeriet (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1995), 353.

¹²⁹ Zahle, “Naturen ind i grundloven - menneskeret eller naturbeskyttelse?” (1995), 357.

¹³⁰ “Tid til en grøn grundlov? - Med Sune Klinge.” Juristeriet, Københavns Universitet. Udgivet 3. juni 2021. 00:23:20.

¹³¹ Jens Elo Rytter, “Grundrettigheder som almene retsprincipper” *Juristen*, nr. 4 (2001), 127.

for så vidt allerede i klimaloven, men en grundlovssikret ret ville i en forvaltningsretlig belysning kunne få den retsvirkning, at myndigheder ville have lettere ved at inddrage hensynet til klima, da det fik en styrket retlig relevans. Det kunne potentielt være en medvirkende faktor i at anse klimahensynet for alment sagligt.

7 Konklusion

Opgaven har undersøgt, i hvilket omfang forvaltningen kan inddrage klimahensyn som et alment sagligt hensyn i skønsudøvelsen. Grundlaget for at kategorisere nogle hensyn som alment saglige er, at antagelsen om, at de er så væsentlige og grundlæggende, at de altid skal kunne varetages, hvor det er relevant. Formålet er dermed at give forvaltningsmyndigheder mulighed for at varetage hensynene, på trods af de begrænsninger der følger af grundsætningen om saglig forvaltning.

Der er generel stor opmærksomhed på og anerkendelse af alvoren af klimaforandringerne, og dette understøtter argumentet om, at det må betragtes som særligt beskyttelsesværdigt. Man kan også argumentere for at lovgivningsmagten i almindelighed forudsætter hensynet varetaget, eftersom Danmark er tiltrådt internationale klimatraktater, og at lovgiver har fastsat nogle målsætninger i klimaloven, som det forventes at forvaltningen tager højde for i sin skønsudøvelse.

På trods af at forvaltningen i tiltagende grad kan inddrage klimahensynet på forskellige områder, da det indsættes i forskellig lovgivning, og da det fremgår som et lovligt hensyn efter kommunalfuldmagten, konkluderes det i opgaven, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at betegne klimahensynet som et alment sagligt hensyn på nuværende tidspunkt. Dette har støtte i forarbejder til den behandlede lovgivning samt relevante myndighedsafgørelser, der peger på, at hensynet ikke betragtes som alment sagligt af hverken lovgiver eller retsanvendende myndigheder. Når klimahensynet ikke er alment sagligt, har det den konsekvens, at det ikke i almindelighed vil være sagligt for forvaltningen at varetage hensynet til klimaet horisontalt.

Litteraturliste

Retskilder

Danske love og forarbejder

Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 20. november 2024 af lov om råstoffer.

Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024 af lov om miljøbeskyttelse.

Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 af lov om naturbeskyttelse.

Lovbekendtgørelse nr. 690 af 26. maj 2023 af lov om skove.

Lov nr. 417 af 25. april 2023 om ændring af lov om planlægning, lov om Planklagenævnet og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Lovforslag nr. L 36 fremsat 8. februar 2023 om forslag til lov om ændring af lov om planlægning, lov om Planklagenævnet og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Folketinget 2022-23, 2. samling, Folketingstidende tillæg A.

Lov nr. 2605 af 28. december 2021 om ændring af lov om elforsyning og forskellige andre love.

Lov nr. 2156 af 27. november 2021 om ændring af byggeloven.

Lovforslag nr. L 53 fremsat den 27. oktober 2021 om forslag til lov om ændring af lov om elforsyning mv. Folketinget 2021-22, Folketingstidende tillæg A.

Lovforslag nr. L 24 fremsat den 6. oktober 2021 om forslag til lov om ændring af byggeloven. Folketinget 2021-22, Folketingstidende tillæg A.

Lov nr. 965 af 26. juni 2020 om klima.

Lovforslag nr. 117 fremsat den 26. februar 2020 om forslag til lov om klima. Folketinget 2019-2020, Folketingstidende tillæg A.

Folketingsbeslutning 2016/1 BSV 2 vedtaget 27. oktober 2016 om Danmarks ratifikation af Parisaftalen.

Lov nr. 658 af 8. juni 2016 om ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love.

Lovforslag nr. L 134 fremsat den 24. februar 2016 om forslag til lov om ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love. Folketinget 2015-16, Folketingstidende tillæg A.

Lov nr. 132 af 16. februar 2016 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love.

Lovforslag nr. L 91 fremsat den 16. december 2015 om forslag til lov om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. og forskellige andre love. Folketinget 2015-16, Folketingstidende tillæg A.

Lov nr. 716 af 25. juni 2014 om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger.

Lovforslag nr. L 161 fremsat den 26. marts 2014 om forslag til lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale målsætninger. Folketinget 2013-2014, Folketingstidende Tillæg A.

Lovforslag nr. L 145 fremsat den 28. januar 2004 om forslag til lov om skove. Samling 2003-04, Folketingstidende tillæg A, sp. 5278.

Bekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Bekendtgørelse nr. 89 af 15. september 1994 af FN's rammekonvention af 9. juni 1992 om klimaændringer.

Lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer.

Lovforslag nr. L 60 fremsat den 9. marts 1977, om forslag til lov om råstoffer. Folketinget 1976-77 (2. samling), Folketingstidende tillæg A, sp. 2497.

Danske afgørelser og udtalelser

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. maj 2024 i sag 23/12127.

Ankestyrelsens udtalelse af 9. januar 2023. J.nr. 23-2103.

Ankestyrelsens udtalelse af 17. september 2021. J.nr. 21-41151.

Ankestyrelsens udtalelse af 6. marts 2020. J.nr. 20-1298.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. marts 2019 i sag 18/05021.

FOB 1999.117

FOB 1995.170

FOB 1988.121

Vejledninger og retningslinjer

Vejledning nr. 10038 af 6. december 2024 om klima og bæredygtighed i planlægning

Milljøgodkendelsesvejledningen, Afsnit 3.4.2 “Fastsættelse af vilkår”. Udstedt af Miljøstyrelsen. Sidst besøgt 24. april 2025. Tilgængelig på:

<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse/34-udarbejdelse-af-miljogodkendelse/342-fastsaettelse-af-vilkaar>

Handlingsplaner

“Københavns Kommunes handlingsplan for FN’s verdensmål.” Københavns Kommune Økonomiforvaltningen. Tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/2021-09/K%C3%B8benhavns%20Kommunes%20Handlingsplan%20for%20FNs%20Verdensm%C3%A5l.pdf>

“FN’s verdensmål og fremtidens Syddanmark.” Regional Udvikling, Region Syddanmark. Tilgængelig på: <https://regionsyddanmark.dk/media/fbch5tie/15082-regionens-arbejde-med-fns-verdensmaal-1-webtilg%C3%A6ngelig-version.pdf>

“Region Hovedstadens Handlingsplan for FN’s verdensmål.” Region Hovedstaden. Tilgængelig på: <https://www.regionh.dk/om-region-hovedstaden/planer-politikker-og-strategier/overordnede/Documents/Region%20Hovedstadens-handlingsplan-for-FNs-verdensmaal.pdf>

International ret

Paris Agreement, United Nations 2015.

The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations 2015.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), United Nations 1992.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser

Domstolens afgørelse af 9. april 2024 i *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Schweiz* (application no. 53600/20).

Domstolens afgørelse af 12. november 2008 i *Demir and Baykara v. Turkey* (application no. 34503/97).

Rapporter

Intergovernmental Panel on Climate Change, AR 6 Synthesis Report, “Climate Change 2023. Summary for Policy makers.” Tilgængelig på: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>

Litteratur

Bøger

Andersen, Poul. *Dansk forvaltningsret*. 5. udgave. Nordisk Forlag A/S, 1965.

Blume, Peter. *Juridisk Metodelære*. 5. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2009.

Bønsing, Sten. *Almindelig forvaltningsret*. 5. udgave. Djøf Forlag, 2023.

Christensen, Bent. *Forvaltningsret - hjemmelsspørgsmål*. 1. udgave. Juristforbundets Forlag, 1980.

Christensen, Bent. *Forvaltningsret - opgaver, hjemmel, organisation*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1991.

Eyben, W E von. *Miljørettens grundbog*. 1. udgave. Akademisk Forlag, 1986.

Fenger, Niels. *Forvaltningsret*. 1. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2018.

Gøtze, Michael. *Magtfordrejning - et begreb under forvandling*. 1. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1999.

Pagh, Peter. *Lærebog i miljørettens almindelige del*. 1. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2006.

Revsbech, Karsten. *Aktuel dansk forvaltningsret*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2008.

Revsbech, Karsten. *Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1992.

Revsbech, Karsten, Hanna Ege og Hans B. Thomsen. *Kommunernes opgaver*. 4. udgave. Djøf Forlag, 2023.

Rytter, Jens Elo. *Individets Grundlæggende Rettigheder*. 5. udgave. Karnov Group, 2024.

Terkelsen, Ole. *Folkeret og dansk ret*. 1. udgave. Karnov Group, 2017.

Thrane, Thomas Andersen og Peter Bjerregaard. *Klimaloven med kommentarer*. 1. udgave. Djøf Forlag, 2024.

Tvarnø, Christina D. *Klimaret - almindelig del*. 1. udgave. Djøf Forlag, 2022.

Tvarnø, Christina D. *Klimaret - speciel del*. 1. udgave. Djøf Forlag, 2024.

Zahle, Henrik. *Regering, forvaltning og dom*. 2. udgave. Christian Ejlers Forlag, 1996.

Kapitler i bøger

Andersen, Jon. "Udfyldning." I *Forvaltningsret*, redigeret af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morgen Engberg og Jens Olsen. 2. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2002.

Andersen, Jon. "Legalitetsprincippet og fortolkning." I *Forvaltningsret*, redigeret af Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg, Morten Engberg og Jens Olsen. 2. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2002.

Ehlers, Andreas Bloch og Kristian Cedervall Lautau. "Juridisk metode og retskilder: Findes "gældende ret"?" I *De juridiske metoder - ti bud*, redigeret af Mikkel Jarle Christensen, Janne Rothmar Herrmann, Jakob v. H. Holtermann og Mikael Rask Madsen. 1. udgave. Hans Reitzels Forlag, 2021.

Garde, Jens. "Saglige krav." I *Forvaltningsret - almindelige emner*, redigeret af Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Jørgen Mathiasen og Karsten Revsbech. 4. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2004.

Garde, Jens, Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup. "Saglige krav." I *Forvaltningsret - almindelige emner*, redigeret af Søren Højgaard Mørup, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Karsten Revsbech og Ole Terkelsen. 7. udgave. Djøf Forlag, 2022.

Garde, Jens og Michael Hansen Jensen. "Menneskerettighedernes betydning for udstedelse af forvaltningsakter." I *Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard*, redigeret af Gorm Toftegaard Nielsen, Jens Vedsted-Hansen og Claus Haagen Jensen. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2004.

Gøtze, Michael. "På udkig efter værdier i forvaltningsretten." I *Grundrettigheder - årsskrift*, af Københavns Universitet, Retsvidenskabeligt Institut B. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2000.

Nielsen, Lars Nordskov. "Nutidig udformning af grundrettighederne." I *På sporet af den nye grundlov*, redigeret af Niels Helveg Petersen. 1. udgave. Nordisk Forlag A/S, 1992.

Rytter, Jens Elo. "Principper og grundsætninger i retten." I *De juridiske metoder - ti bud*, redigeret af Mikkel Jarle Christensen, Janne Rothmar Herrmann, Jakob v. H. Holtermann og Mikael Rask Madsen. 1. udgave. Hans Reitzels Forlag, 2021.

Zahle, Henrik. "Naturen ind i grundloven - menneskeret eller naturbeskyttelse?" I *Retligt set - synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*, redigeret af Ole Christiansen og Birger Christensen, Miljø- og Energiministeriet. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 1995.

Artikler i tidsskrifter

Abkenar, Azad Taheri og Hans B. Thomsen. "Kommunalfuldmagten i forandring? - Klimahensyn i kommunalfuldmagten." *Juristen*, nr. 2 (2025): 88-102.

Fenger, Niels. "Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret." UfR 2018B.233.

Mørup, Søren. "Berettigede forventninger i forvaltningsretten." *Nordisk administrativt tidsskrift*, nr. 2 (2006): 174-182.

Revsbech, Karsten. "Om rækkevidden af forvaltningsretlige specialitetsprincipper m.v." UfR 1991B.265.

Rytter, Jens Elo. "Grundrettigheder som almene retsprincipper." *Juristen*, nr. 4 (2001): 121-133.

Websider

Klimaordbogen.dk. "Klimapolitik og internationalt samarbejde." Besøgt 24. april 2025.
Tilgængelig på: <https://klimaordbogen.dk/klimapolitik-og-internationalt-samarbejde/klimaneutralitet/>

Andet

Foredrag, "Er klima et alment sagligt hensyn i forvaltningsretten." Af Thomas Haugsted, Ph. D.-studerende ved Københavns Universitet. Den 12. marts 2024.

Podcast, "Tid til en grøn grundlov? - Med Sune Klinge." Juristeriet, Københavns Universitet. Udgivet 3. juni 2021.

Telegram, "Jurister vil have Grundloven til at omfatte klima og miljø", *Information* 18. oktober 2020.