



Klimaret

— i dansk
perspektiv

Redigeret af
Sune Fugleholm
Claus Peter Hansen
Rass Holdgaard
Jakob Kamby
Linnéa Nordlander
Paolo Perotti
Beatriz Martinez Romera

DJØF FORLAG

Redigeret af
Sune Fugleholm, Claus Peter Hansen,
Rass Holdgaard, Jakob Kamby, Linnea Nordlander,
Paolo Perotti og Beatriz Martinez Romera

Klimaret

– i dansk perspektiv



Djøf Forlag
2025

*Sune Fugleholm, Claus Peter Hansen, Rass Holdgaard, Jakob Kamby,
Linnea Nordlander, Paolo Perotti og Beatriz Martinez Romera (red.)*

Klimaret – i dansk perspektiv

Udgivelsen er støttet af Dreyers Fond

Bidragydere: Aleksander Koed, Andreas Egense, Anna Møller Petersen,
Anna Noushin Thestrup, Azad Taheri Abkenar, Beatriz Martinez Romera,
Bettina Helene Borg, Carina Risvig Hamer, Daniel Scavenius Sonne-Schmidt,
Daniella Gabris, David Lund Hansen, Emil Wetendorff Nørgaard, Flemming Pristed,
Hans B. Thomsen, Jakob Dalsgaard, Jakob Emil Wulff, Jakob Kamby, Jens Elo Rytter,
Jens Erik Ditlevsen, Jesper Engel Brandrup, Jesper Gerdstrøm, Jesper Lindholm,
Julie Loft, Katherine Richardson, Linnéa Nordlander, Louise Halleskov, Magnus Nielsen,
Milena Anguelova Krogsgaard, Niels Peter Berg, Ole Windahl Pedersen, Paolo Perotti,
Pernille Skall Søby Nielsen, Peter Ahlberg, Peter Andersen, Rass Holdgaard,
Rebecca Vikjær-Andresen, Sophus Moseholm, Stefan Krehbiel,
Stella Ebbesmeyer, Sune Fugleholm og Viktor Weber

1. udgave, 1. oplag
© 2025 by Djøf Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copydan

Omslagsdesign: Søren Damstedt
Printed in the EU 2025

ISBN 978-87-574-6229-6
E-bog ISBN 978-87-574-6234-0



Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
E-mail: forlag@djoefforlag.dk
www.djoefforlag.dk

Indholdsoversigt

Redaktørernes forord	9
----------------------------	---

DEL I. INTRODUKTION

1 Introduktion til klimarettens og bogens opbygning	15
2 Naturvidenskabelige udfordringer i forhold til klimalovgivning	45
3 Global, regional og national klimaret	65
4 Klimaret som menneskeret	93
5 Klimaretssager globalt	113

DEL II. FN'S KLIMARET

6 Det internationale samarbejde vedrørende klimaændringer – UNFCCC og Kyotoprotokollen	149
7 Parisaftalen	171

DEL III. EU'S KLIMARET

8 CO ₂ -kvotehandelsordningen EU ETS	195
9 Indsatsfordeling (ESR)	229
10 Arealanvendelse (LULUCF)	247
11 EU-Domstolens rolle	263

DEL IV. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

12 Menneskerettighedsdomstolens praksis	303
13 KlimaSeniorinnen mod Schweiz i en kontekst: Staternes positive og processuelle forpligtelser	331
14 National praksis	347

DEL V. DANSK KLIMARET

15 Introduktion til dansk klimaret	375
16 Indgåelse af klimakonventioner og deres opfyldelse i EU-retten og dansk ret	385
17 Green Deal og Fit for 55 i dansk ret	405
18 Den danske klimalov	425
19 Vedvarende energi	451
20 CO ₂ -fangst, -transport og -lagring (CCS)	483
21 Affaldsforbrænding	509
22 Landbrug og skovbrug	527
23 Energieffektivisering og energisyn	555
24 Søtransport, herunder shipping	579
25 Vejtransport	599
26 Lufttransport	617

DEL VI. TVÆRGÅENDE PROBLEMSTILLINGER INDEN FOR KLIMARETTEN

27 Afgifter og subsidier	635
28 CO ₂ -kvoteregulering	659
29 ESG-reglernes betydning for danske virksomheder	679
30 Klimahensyn i offentlige kontrakter	717
31 Klimatilpasning og klimahensyn i miljø- og planretten	737
32 Klimahensyn i forvaltningsretten	759
33 Klimahensyn i kommunalfuldmagten	773
34 Klimaerstatningsretten	793

35 Retlig regulering af såkaldte klimaflygtninge	825
36 Danske klimaretssager	883
Bidragyderne	897
Bogens forkortelser	901
Litteratur og kilder	905
Regulering	929
Domsregister	959
Stikordsregister	969

1

Introduktion til klimaretten og bogens opbygning

Af Sune Fugleholm og Rass Holdgaard

Resumé: Dette introducerende kapitel har to hoveddele. Først redegør vi for, hvordan klimaret kan defineres, hvorfor klimaret bør anses som et selvstændigt retsområde, og hvad der kendetegner klimaretten. Derefter gennemgår vi bogens struktur og opbygning. Kapitlet slutes med nogle perspektiver på klimarettens aktuelle status i Danmark og betydningen af Den Internationale Domstol i Haags rådgivende udtalelse af 23. juli 2025.

Klimarettens genstand og karakteristika

Hvad er klimaret?

Der findes ikke en etableret definition af klimaretten, og klimaret forstås i litteraturen ganske forskelligt.¹ I denne bog forstås ved klimaretten de retlige spørgsmål, der opstår i forbindelse med klimaforandringer. Først og fremmest handler det om de retlige rammer, der skal begrænse klimaforandringerne (klimaforandringsmitigerende foranstaltninger). Derudover handler klimaretten om de retlige rammer for, hvordan vi tilpasser os virkningerne af klimaforandringerne (klimatilpasningsforanstaltninger).²

1. Se f.eks. Tvarnø (2022), s. 22 ff. og Carlarne et al. (2016), s. 4 ff.
2. Den klimaretlige litteratur er omfangsrig og omfatter bla.: Popovski (2018) Thrane og Bjerregaard (2024), Sørensen (2024), Woerdman et al. (2021), Zahar (2024).

Under emnet klimaret behandles i den internationale litteratur derudover traditionelt to yderligere emner af stor praktisk betydning for udmøntningen af klimapolitikken: Det ene er finansieringen af de klimapolitiske målsætninger, som naturligvis er meget væsentlig for klimapolitikens praktiske betydning. Uden midler ville en betydelig mængde klimaregulering ikke kunne udmøntes. Det andet emne er håndhævelse af klimaretten, herunder kontrolmekanismer og tvistløsning. Indtil nu har nationale og internationale domstoles rolle i håndhævelsen af klimarettigheder og -pligter været meget begrænset. Alligevel har domstolens rolle fyldt meget i den klimaretlige litteratur, fordi både nationale og internationale domstole har taget stilling til en række meget principielle klimaretlige spørgsmål og dermed fastslået, hvad der er klimaret. En række af kapitlerne i denne bog er derfor dedikeret til at belyse domstolens rolle i udviklingen af klimaretten.³ Domstolsafgørelses praktiske betydning for realiseringen af internationale, regionale og nationale klimamålsætninger har indtil nu været begrænset, men på sigt vil domstolene få samme rolle i overholdelsen af klimaretten, som domstolene har på andre områder.

Der sondres undertiden i praksis mellem klimaret i *snæver* og *bred forstand* (direkte/indirekte).⁴ Klimaret i snæver forstand er de regelsæt, der har som hovedformål at reducere eller tilpasse til klimaforandringer. Hovedparten af bogen angår klimaret i snæver forstand, herunder eksempelvis Parisaftalen, EU's initiativer under »Fit for 55«, kvotehandelssystemet, CCS-reguleringen, klimaloven m.v. Klimaret i bred forstand omfatter også de naboregelsæt, der bidrager til og sætter rammer for klimareguleringen, men som også har andre hovedformål. Eksempler er planretten, udbudsretten, ESG-reglerne, kommunalretten, statsstøtteren, erstatningsretten m.v. Selv om denne bogs fokus primært er på klimaret i snæver forstand, søger vi i en række af kapitlerne i bogens del VI at belyse dele af dansk klimaret i bred forstand. Klimaregulering gør nemlig sit indtog og spiller en stigende rolle på en lang række andre retsområder.

I de globale politiske bestræbelser på at reagere på klimaforandringer har ikke-retligt bindende normer (soft law) spillet en betydelig rolle de seneste 30 år. Visse COP'er og MOP'er, visse videnskabelige data, rappor-

3. Nordlander (2024).

4. Bugge og Voigt (2024), s. 40.

ter m.v. betragtes som væsentlige milepæle i udviklingen af klimapolitikken, selv om de ikke alle har ført til retligt bindende målsætninger (ex. COP 15, FN's klimapanelers rapporter). Og den videnskabelige konsensus og ikke-bindende politiske normer har dannet grundlag for udviklingen af grundlæggende klimaretlige principper og normer. I en klimaretlig grundbog som denne er hovedfokus imidlertid på de gældende *retligt bindende instrumenter*, som skal udmønte klimapolitikken.

Bogens fokus er derudover på *dansk* klimaret. Det indebærer, at bogen – ud over at være skrevet på dansk og til et dansk publikum – har fokus på de klimaretlige spørgsmål, der har særlig betydning i den danske retsorden, herunder på hvordan vi i Danmark med retlig regulering udmønter vores egne klimapolitiske målsætninger. Den materielle klimaret i Danmark, dens centrale retlige principper og forpligtelser, udspringer imidlertid i meget vidt omfang af folkeretten og EU-retten. Derfor tager dansk klimaret sit udgangspunkt i Danmarks folkeretlige og EU-retlige forpligtelser.

Hvorfor klimaret som en selvstændig og ny juridisk disciplin?

I litteraturen beskrives den internationale klimaret stadig ofte som et underområde af den internationale miljøret. De første tiltag til en mere konkretiseret og præcis klimaregulering (Kyotoprotokollen) var inspireret af miljøretlige konventioner (se kapitel 6).⁵ Klimaretten har imidlertid de seneste årtier gradvist udviklet sig fra at være et appendiks til den internationale miljøret til i højere grad at blive behandlet som et selvstændigt retsområde.⁶ Mens miljøretten traditionelt har haft fokus på punktudledninger og på effekterne på de nære ydre rammer og forhold på jordkloden (vand, jord luft, støj), er klimarettens fokus på den totale mængde udledning af drivhusgasser i atmosfæren og dermed på forhold, der både er længere væk og fælles for hele Jordens befolkning (se kapitel 2 og kapitel 35). Klimaforandringer skaber i særlig grad komplekse globale udfordringer og påvirker hele Jordens økosystem.

5. United Nations Kyoto protocol to United Nations Framework Convention on Climate Change (Kyoto, 10.12.1997).

6. For udviklingen inden for den internationale klimaret, se Carlarne et al. (2016), s. 7 ff.

Man kan mene, at det ikke bør være afgørende, om klimaretten ses som et særskilt retsområde eller som et underområde af miljøretten. Uanset labels udspringer klimaretten fra miljøretten i bredere forstand, og de to områder har mange fælles træk. Der er dog også tegn på udvikling af væsentlige forskelle mellem de to områder, herunder når det handler om fortolkningsprincipper, generelle retsprincipper (som forureneren betaler-princippet) og handlepligter. De særlige hensyn og udfordringer, der følger af klimaforandringer, de klimaretlige figurer, der synes at udvikle sig i disse år, herunder gennem internationale domstole, og den voksende mængde national og international klimaregulering berettiger efter vores opfattelse til, at klimaretten beskrives og analyseres som en selvstændig retlig disciplin: Bestræbelserne på at reducere klimaforandringer og imødegå konsekvenserne af dem de seneste tre årtier har haft deres egen udviklingshistorie. Udviklingen i den videnskabelige dokumentation for klimaforandringerne og deres konsekvenser er særegen. Vigtigst er dog nok, at de politiske og retligt bindende målsætninger på internationalt, regionalt og nationalt niveau, omfanget af klimaretlige reguleringstiltag, den undertiden innovative karakter af de retlige instrumenter, der vedtages og udmøntes, og den omfattende mængde af klimaretsager helt generelt berettiger, at klimaretten behandles som et selvstændigt retsområde.

Klimarettens karakteristika og sammenhæng med andre retsområder

Klimarettens måske væsentligste kendetegn er, at den hænger tæt og uløseligt sammen med en lang række andre områder – politikområder, naturvidenskabelige discipliner, retsområder m.v.

Den *videnskabelige dokumentation* for klimaforandringer har været i hastig udvikling de seneste årtier (se kapitel 2). Videnskabelige konklusioner og fremskrivninger er imidlertid stadig ofte omdiskuterede. Som på mange andre retsområder (miljøretten, sundhedsretten m.v.) kan klimapolitiske handlinger og vedtagelsen af klimaretlige tiltag ikke afvente sikker videnskabelig dokumentation. Klimaretten har som følger heraf udviklet forsigtigheds- og risikoprincipper.

Klimaforandringer skaber nye særegne økonomiske udfordringer, herunder overvejelser om, hvorledes mitigerende og tilpasning kan ske på den økonomisk mest rationelle og retfærdige måde. Klimaretten låner under-

tiden fra og videreudvikler velkendte principper for *økonomisk teori og regulering*. F.eks. anvendes subsidier og afgifter til at korrigere markedsfejl, der modvirker klimamålene (se kapitel 27). Kvotehandelsystemet (kapitel 8 og 28) er et andet forsøg på med velkendte markedsmekanismer at internalisere omkostningerne ved klimaskadelig adfærd.

Klimaforandringer skaber først og fremmest en risiko for at skade miljøet – både lokalt og globalt. Derfor er det også naturligt, at klimarettens udvikling sker i tæt og gensidig »dialog« med navnlig *miljøretten*, og som flere af kapitlerne i denne bog viser, er klimareguleringen på en række områder inspireret af miljøretten (se navnlig kapitel 31).

Udfordringerne med klimaforandringer stiller en lang række nye krav til vores produktion, forbrug og levemåde, og derfor har klimaregulering gjort sit indtog i reguleringen af f.eks. produktion og anvendelse af *energi, planregulering, arealudnyttelse, transport, affaldshåndtering, landbrug, skovbrug* m.v. (kapitel 19, 21, 22, 23, 24, 25 og 26).

Anerkendelsen af klimaforandringernes årsager og virkninger har også skabt nye og særegne etiske/moralske udfordringer, der – som det kendes på andre områder – med tiden kan vinde en sådan anerkendelse, at de udmøntes i nye grundrettigheder eller som nye elementer i eksisterende grundrettigheder. Selv om alle mennesker bidrager til og påvirkes af klimaforandringerne, så bidrager alle ikke lige meget og påvirkes forskelligt. Klimaforandringer rejser helt nye spørgsmål om *klimaretfærdighed og grundrettigheder*. Hvilke forpligtelser bør stater og økonomiske sektorer, der i særlig grad påvirker klimaet, have over for de befolkningsgrupper og de fremtidige generationer, som påvirkes mest af effekterne? Indeholder klimaretten nye grundrettigheder såsom en ret til et »atmosfærisk sted« for alle, nye intra- og inter-generationelle rettigheder m.v., og vil sådanne klimarettigheder kunne udvikles på grundlag af de eksisterende og klassiske grundrettigheder, eller er helt nye rettigheder nødvendige?

Klimaretten er derfor tæt forbundet med *menneskerettigheder*.

I tilknytning hertil rejser klimaretten nye retlige spørgsmål om *ansvar, erstatning, godtgørelse og naturalopfyldelse*. De traditionelle betingelser for adgang til domstolene og for dokumentation af årsagssammenhænge udfordres af et stigende antal klimaretlige tvister.

Grænsen mellem ret og politik – i hvilket omfang er klimaforpligtelser justiciable forpligtelser, som individer og organisationer kan håndhæve

ved domstolene over for stater og store virksomheder – er særlig aktuel i klimaretten. Overvågning og påvirkning af retliggørelsesprocessen har meget stor fokus i klimaretten. Klimareguleringens, herunder klimarettighedernes, effektivitet hænger sammen med, hvor effektivt de kan kontrolleres og håndhæves. Klimarettens effektive virkning afhænger med andre ord bl.a. af, hvordan dens principper og regler kan *håndhæves ved nationale og internationale domstole*.

Retliggørelsen af klimapolitik og hastigheden, hvormed det sker gennem bl.a. klimaretsager, der institutionaliserer eller »fortætter« generelt formulerede handlings- og resultatforpligtelser, er et andet særkende ved klimaretten.

Mere end så mange andre retsområder er klimarettens udvikling mangedækket og bestemt ikke lineær. Navnlig konkurrerer klimapolitikken (og dermed klimaretten) nok i særlig grad med andre globale dagsordener. Siden Kyoto-protokollen og Parisaftalen har en række andre væsentlige globale og regionale begivenheder (COVID-19, Ruslands invasion af Ukraine, energikrisen, situationen i Mellemøsten, Draghi-rapporten om EU's konkurrenceevne, Trump-administrationens tilgang til internationalt samarbejde og meget mere) således konkurreret med klimapolitikken om både den kortsigtede og langsigtede dagsorden. Klimapolitikken og dermed klimareguleringens momentum bliver i praksis fortsat navnlig drevet af toneangivende staters og statslederes prioriteter og evner til at samarbejde og til at vedtage større globale og regionale aftaler og lovgivningspakker. De seneste år har internationale, regionale og nationale domstole dog spillet en stadig større selvstændig rolle i udviklingen af klimaretten – ofte aktiveret af civilsamfundet, klimabevægelser m.v. Også disse dynamikker og samspil synes særegne for klimaretten og adskiller nok klimaretten fra den klassiske internationale miljøpolitik.

Samlet set er klimaretten karakteriseret ved at have usædvanligt mange grænseflader til andre retsområder og til flere andre videnskaber, og klimarettens normer karakteriseres ved en høj grad af nyskabelse, momentum og bevægelighed. Disse mange samspil – der ikke altid forekommer sammenhængende – vil kunne ses i alle de meget forskelligartede kapitler i denne bog.

Bogens opbygning

Bogen har 6 dele. **Del I** indeholder bidrag, der beskriver udviklingen og karakteren af klimarettens og behandler de væsentligste generelle problemstillinger i klimarettens, herunder hvordan klimareguleringen overordnet fungerer i et samspil mellem mange retssystemer og gennem lovgivning og domstolsafgørelser breder sig til andre områder, herunder navnlig menneskerettighederne.

I **kapitel 2** beskriver Katherine Richardson, hvordan menneskehedens behov for at regulere vores egen påvirkning af klimaet er opstået, og hvilke barrierer der er for udviklingen og håndtægelsen af klimaet. En af de væsentligste barrierer er, at behovet for klimaregulering i sagens natur er globalt, mens lovgivnings- og håndtægelseskompetencer (jurisdiktionerne) til at fastsætte klimaregler i praksis altid er snævrere territorielt afgrænset. Der er stigende videnskabelig konsensus om, at Jorden bør ses som vores samlede økosystem, og at miljøforholdene på Jorden derfor ikke kun påvirkes af vores klimapåvirkninger. »Earth System Science« til-siger derfor, at effektiv klimaregulering også bør tage hensyn til andre naturlige og menneskeskabte interaktioner i økosystemet. Vores viden om, hvordan klimaet påvirker vores økosystem, udvikler sig imidlertid hurtigt, og pga. den langsommere hastighed i klimaregelproduktionen er den gældende klimaregulering nærmest altid (videnskabeligt) forældet. Klimarettens natur er med andre ord at være kompetencemæssigt og videnskabeligt udfordret og er derfor afhængig af innovationskraft, af vilje til at handle og af et tæt samarbejde mellem jurisdiktioner (retsordener) og med andre videnskaber.

I det lys er det måske forståeligt, at klimarettens tager sit afsæt i den mest globale samarbejdsorganisation, der er tilgængelig, dvs. FN. **Kapitel 3** beskriver, hvordan samarbejdet om at bekæmpe og sikre tilpasning til klimaforandringer har ført til den klimaregulering, vi har i dag, som består af en række regelsystemer, der kan ses som koncentriske cirkler, hvor FN-reguleringen i midten spreder sin påvirkning til regionale og lokale retsordener i det klimaregulatoriske hav. I midten og mest centralt står UNFCCC og Parisaftalen.⁷ Parisaftalen og det videnskabelige grundlag

7. United Nations Framework Convention on Climate Change (New York, 1992) og United Nations Paris Agreement (Paris Climate Change Conference, 2015).

for aftalen er accepteret af stort set alle verdens lande som grundlag ikke bare for den globale klimaindsats, men også for de nationale klimaindsatser. Parisaftalen er dermed blevet retningsgivende ikke bare for det internationale samarbejde om at begrænse klimaforandringer og de ansvarlige regerings klimaindsats, men også for internationale og nationale domstoles behandling af klimaspørgsmål.

I EU-regi er FN-reguleringen både udmøntet i mere konkrete og effektive målforpligtelser og suppleret af en række tiltag, der skal medvirke til at opnå eller endda overgå klimamålene i Parisaftalen.

Den globale, regionale og nationale klimaret fungerer i praksis i et dynamisk samspil mellem forskellige niveauer. Globale aftaler som Parisaftalen opstiller overordnede mål og principper, der regionalt omdannes til bindende reguleringer og mål, som til sidst implementeres gennem detaljerede nationale love og regler. Samtidig går erfaringerne fra national praksis tilbage til det globale niveau og påvirker løbende udviklingen af den internationale klimaret. Denne vekselvirkning mellem niveauerne er essentiel for klimarettens fortsatte udvikling og effektivitet.

Med ICJ's vejledende udtalelse fra juli 2025 er Parisaftalens placering i centrum af klimarettens blevet bekræftet, jf. nærmere side 38-44.⁸

For jurister er individers grundrettigheder og domstolenes bidrag til denne udvikling naturligvis af særlig interesse. Disse emner introduceres i kapitel 4 og 5. **Kapitel 4** beskriver den overordnede betydning af menneskerettigheder i klimarettens og koblingen mellem klimareguleringen og menneskeretten. Er et klima i balance en menneskeret? Og kan klimaforandringerne påvirke muligheden for at udøve og nyde de etablerede menneskerettigheder? Klimarettens og menneskerettens opstået uafhængigt af hinanden og har til at begynde med udviklet sig parallelt. Det indbyrdes forhold og sammenhængen mellem klimaret og menneskeretten er dog åbenbart og har undergået en markant udvikling de senere år, hvor deres indbyrdes forbundethed er blevet både tydeligere og mere bredt anerkendt såvel i den brede offentlighed som i litteratur og praksis. Overordnede folkeretlig klimaforpligtelser i traktater, der søger at nå en global geopolitisk (klima)målsætning for de deltagende stater inden for nogle samarbejdsrammer, vil for den traditionelle jurist adskille sig fundamen-

8. Den Internationale Domstols vejledende udtalelse 'Obligations of States in respect of Climate Change' af 23.7.2025.

talt fra menneskerettigheder, der normalt tager udgangspunkt i en beskyttelse af individet. Derfor er menneskerettigheder ofte også væsentligt mere egnede til at blive genstand for domstolsprøvelse, end f.eks. Parisaftalens målsætninger. Der ses dog en tendens til, at videnskabelig dokumentation og klimamålsætninger, der som udgangspunkt kun forpligter stater, inddrages i forståelsen af menneskerettigheder. Den foreløbige kulmination i denne udvikling er igen ICJ's vejledende udtalelse fra juli 2025, der dedikerer flere afsnit til klimaforandringerne forhold til menneskerettighederne, jf. herom nedenfor side 38-44. Navnlig retten til liv, retten til respekt for privat- og familieliv, retten til kultur og selvbestemmelse og retten til sundhed ses i stigende grad påberåbt i konkrete retssager.

Retssagers og domstoles rolle i udviklingen af klimaretten introduceres i **kapitel 5**. Der har været en stærkt stigende interesse blandt akademikere, klimabevægelser, NGO'er m.v. for at udforske, hvordan domstole kan anvendes til at fremme beskyttelsen af klimaet gennem klimaretssager. Optællinger viser, at der i dag er afgjort flere tusinde »klimaretssager«, men mange flere er verserende (SCC's database).⁹ Fremkomsten af klimarets-sager er globalt set navnlig sket inden for de seneste 20 år, og man taler ofte om tre bølger i den globale udvikling i klimaretssager. Den seneste bølge opstod fra omkring 2015 og er navnlig kendetegnet ved højt profileret strategisk retssagsførelse mod stater for ikke at være ambitiøse nok og ikke have videnskabeligt baserede målsætninger og bindende regulering til at sikre målopfyldelse, såsom den nederlandske *Urgenda*, den franske *Grande-Synthe-trilogi*, den tyske *Neubauer*, den amerikanske *Juliana* eller *KlimaSeniorinnen* ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.¹⁰ I Europa har der været konsensus om at pålægge staterne at have videnskabeligt baserede mål og bindende regulering, der sikrer netto-nul udledning omkring 2050 i overensstemmelse med Parisaftalens mål. Her-

9. Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law, 'Climate Change Litigation Database', climatecasechart.com.

10. *Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, ECLI:NL:HR:2019:2007, Hoge Raad, 20.12.2019; *Commune de Grande-Synthe v France*, Conseil d'État, Decision No. 467982 of 10 May 2023, *Neubauer et al. v. Germany*, Federal German Constitutional Court, BvR 2656/18, BvR 78/20, BvR 96/20, and BvR 288/20, April 29, 2021, *Juliana v. United States*, 24-684, U.S. District Court for the District of Oregon, 2020; Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9.4.2024, *Ver-ein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, nr. 53600/20.

til kommer så rådgivende udtalelser fra ITLOS og ICJ.¹¹ Danmark har ikke været foregangsland, når det handler om domstoles bidrag til klimaretten. Indtil videre er der kun registreret to danske sager i SCC's database (se også kapitel 36). Den svenske højesterets tilbageholdenhed i Auroradommen kan måske indikere, at strategiske klimasøgsmål generelt har vanskelige vilkår i de nordiske retsordener, herunder i Danmark.¹²

Fra denne generelle og indledende del bevæger bogens emner sig via de klimakoncentriske cirkler fra det globale retlige niveau (*del II*) over det europæiske niveau (*del III og IV*) til dansk ret (*del V*).

Del II handler om FN's klimaret – hvor der er et før og et efter Parisaftalen, der blev vedtaget i 2015 og trådte i kraft i 2016. **Kapitel 6** gennemgår hovedtrækkene i det globale samarbejde i FN-regi forud for Parisaftalen. Kapitlet beskriver særligt fremkomsten af det internationale klimaændringsregime i 1990'erne, dvs. de Forenede Nationers Rammekonvention om klimaændringer («UNFCCC») og Kyotoprotokollen (første og anden forpligtelsesperiode). Den tidlige udvikling vedbliver at have retlig relevans også efter Parisaftalens ikrafttrædelse – både som en fortolkningsmæssig ramme for den folkeretlige klimaret og i gældende dansk klimaret, hvor der fortsat er en række aftryk fra det tidlige FN-samarbejde (se også kapitel 17). **Kapitel 7** gennemgår de centrale bestemmelser i Parisaftalen, det vigtigste internationale instrument og den vigtigste globale ramme for håndtering af klimaforandringerne. Kapitlet gennemgår klimamålene i Parisaftalen og mekanismerne til at operationalisere disse mål. Endvidere beskrives forholdet mellem Parisaftalen og øvrige FN-instrumenter.

Del III behandler de væsentligste elementer i EU's klimaregulering.

CO₂-kvotehandlingssystemet (EU ETS), indsatsfordelingen (ESR) og arealanvendelsesreglerne (LULUCF) udgør tre centrale søjler i EU's klimapolitik og er derfor dedikeret hvert et kapitel i bogen.¹³

11. Forenede Nationers Havretsdomstols vejledende udtalelse 'Climate change and International Law' af 21.5.2024.

12. *Anton Foley m.fl. mod den svenske stat (Aurora-målet)*, Ö 7177-23, Högsta domstolen, 19.2.2025.

13. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13.10.2003 om en ordning for handlet med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EU ETS); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/842 af 30.5.2018 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissi-

I **kapitel 8** gennemgås EU's system for handel med udledningsrettigheder (EU ETS) – et markedsbaseret klimainstrument designet til at reducere fossile drivhusgasemissioner. Indtil videre omfatter systemet stationære anlæg inden for energi og industriproduktion, luftfart, søfart samt brændstoffdistribution til brug for vejtransport, bygningsopvarmning og -køling m.v. Systemet fungerer efter princippet »cap-and-trade«, hvor EU fastsætter et samlet loft (cap) for, hvor meget CO₂-virksomheder inden for bestemte sektorer må udlede. Inden for dette loft udstedes der udledningsrettigheder (kvoter), som virksomheder kan købe til markedspris i fri handel. Udledningsloftet nedsættes år for år, i takt med at EU tilstræber klimaneutralitet i 2050. Derfor udstedes stadig færre kvoter, hvilket tvinger de omfattede sektorer til at reducere deres fossile udledninger omtrent i overensstemmelse med den politisk bestemte reduktionstakt. Instrumentets markedsbaserede tilgang gør klimabelastningen til en omkostningsfaktor på linje med andre produktionsomkostninger. EU ETS genererer samtidig betydelige offentlige indtægter, der kan finansiere investeringer i den grønne omstilling eller afbøde omstillingens sociale konsekvenser.

EU's kvotehandelssystem er blevet kopieret i talrige lande verden over og nyder fortsat en voksende udbredelse på globalt plan. Den væsentligste udfordring vil i de kommende år være at adressere risikoen for udflytning af produktion (såkaldt kulstoflækage), da især EU's eksportorienterede produktionssektorer skal have teknisk-økonomiske muligheder for at gennemføre den grønne omstilling i overensstemmelse med det politisk fastlagte tempo for at opnå klimaneutralitet. Den danske implementering gennemgås i bogens del V i kapitel 28.

Kapitel 9 gennemgår forordningen om indsatsfordeling (ESR), som fastsætter bindende reduktionsmål for hver medlemsstat i sektorer uden for EU ETS og LULUCF. Samtidig tilstræber ESR at sikre en retfærdig, solidarisk og omkostningseffektiv fordeling og gennemførelse af redukti-

oner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og om ændring af forordning (EU) 525/2013 med senere ændringer (ESR); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/841 af 30.5.2018 om medtagelse af drivhusgasemissioner og optag fra arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 og om ændring af forordning (EU) 525/2013 og afgørelse nr. 529/2013/EU (LULUCF).

onsforpligtelserne. **Kapitel 10** beskriver LULUCF-forordningen, som regulerer emissioner og optag fra arealanvendelse. Dette omfatter eksempelvis udledninger fra omlægning af arealer og fra jordbrug, hvor afgrøder med oplagret CO₂ høstes og forbruges.

I **kapitel 11** fokuseres på EU-Domstolens rolle i klimaretssager. EU-Domstolen har haft væsentlig betydning for udviklingen af EU's klimaret. Domstolen fastslog tidligt i sin retspraksis, at Unionen kan vedtage retsakter på miljøområdet, og har desuden fastslået, at beskyttelsen af klimaet udgør en af målsætningerne inden for EU's miljøpolitik, samt at det er et alment tvingende hensyn, der under visse omstændigheder kan begrunde nationale regler, der gør indgreb i den frie bevægelighed.

EU-Domstolen har desuden bidraget til, at den internationale klimaretlige regulering, som EU og medlemsstaterne er bundet af, bliver en integreret del af EU-retten og får retlig gennemslagskraft i medlemsstaterne. Domstolen har også spillet en væsentlig rolle i fortolkningen og anvendelsen af EU's klimalovgivning. Domstolen har således siden 2004 behandlet 66 klimaretssager, hvilket er mere end andre regionale og internationale domstole i verden. Domstolen har til trods herfor fortsat til gode at realitetsbehandle mere strategiske klimaretssager (a la dem, der nævnes i den tredje bølge i kapitel 5) om »tilstrækkeligheden« af Unionens klimapolitik. Dette skyldes nok navnlig de relativt strenge regler for søgsmålskompetence, som EU-Domstolen har været med til at udvikle, og som betyder, at navnlig klimaorganisationer kan få svært ved at komme igennem med generelle klimaretssager.

Bogens **del IV** handler om EMRK's relevans i bekæmpelsen af klimaforandringer.

En af de allermest omtalte domme i nyere tid er Menneskerettighedsdomstolens dom fra april 2024 i *KlimaSeniorinnen*. Derfor har den fået plads i hele to kapitler (**kapitel 12 og 13**), der analyserer dommens kontekst og rækkevidde. Dommen vakte opsigt, fordi det var første gang, EMD fastslog, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder klimarettigheder – og at en stat (Schweiz) havde overtrådt dem. Sagen rejser en række unikke problemstillinger i forhold til især jurisdiktion, årsagssammenhæng og i sidste ende staternes ansvar og de positive forpligtelser, der følger heraf. Det kan dog diskuteres, hvor nyskabende den reelt er, når den sættes i sammenhæng med hidtidig miljøpraksis fra EMD. Selv

om dommen er opsigtsvækkende, kan det nok ikke siges, at EMD har udviklet nye standarder for navnlig jurisdiktion, søgsmålskompetence og prøvelsesintensitet på klimaområdet.

Når det handler om klimaretlig innovationskraft, er det derfor måske – snarere end ved EU-Domstolen og Menneskerettighedsdomstolen – hos de globale (ICJ og ITLOS) og nogle få toneangivende nationale domstole, såsom de nederlandske, man skal lede.

Kapitel 14 gennemgår den hastigt voksende EMRK-retspraksis, der udspringer fra nationale domstole. *KlimaSeniorinnen*-dommen nævnt ovenfor forventes at skabe en større ensartethed i de nationale domstoles tilgang til både adgangsbetingelserne og prøvelsesintensiteten, men nationale domstole er fortsat »first movers« på nye EMRK-retlige spørgsmål, og derfor er retspraksis fra nationale domstole en meget vigtig kilde til forståelsen af EMRK's relevans for beskyttelsen af klimaet. Særligt den meget omtalte *Nederlandene mod Urgenda*, hvor den nederlandske højesteret i 2019 dømte Nederlandene for krænkelse af EMRK artikel 2 og 8, vakte opsigt og skabte en præcedens for strategiske klimaretssager i Europa. I *Urgenda* – som i mange andre klimaretssager – var et centralt spørgsmål, om fastlæggelsen og gennemførelsen af klimareduktionsmål er en opgave for den udøvende og lovgivende magt, som domstolene ikke kan og bør involvere sig i. Det spørgsmål er besvaret forskelligt i forskellige nationale jurisdiktioner. Mens de nederlandske domstole har været ganske villige til at fortolke og anvende EMRK således, at den giver justiciable klimarettigheder for individer, har bl.a. Norges og Sveriges højesteretter været mere tilbageholdende. Vores egen Højesteret har endnu ikke haft lejlighed til at forholde sig til EMRK's betydning for håndhævelsen af klimarettigheder i Danmark, men man kan nok forvente en dansk tilgang, der minder om den, de andre nordiske højesteretter har anlagt.

Bogens *del V* gennemgår de væsentligste områder af dansk ret, som søger at opnå Danmarks klimamålsætninger. Kapitel 17-20 gennemgår nogle grundlæggende og tværgående emner af generel betydning for forståelsen af dansk klimaret.

I **kapitel 15** redegøres for udviklingen i dansk klimaret – med udgangspunkt i tilblivelsen af den danske klimalov.¹⁴ Klimaloven, der tager udgangspunkt i Parisaftalen, er naturligvis kardinalpunktet, men gældende

14. L 965 af 26.6.2020 om klima.

dansk klimaret er også produktet af begivenheder, der går betydeligt længere tilbage i tid. Det gælder f.eks. oliekriserne i 1970'erne, Brundtland-rapporten og etableringen af FN's Klimapanel (IPCC) i begyndelsen af 1990'erne. Som nævnt i bl.a. kapitel 2 er det et grundvilkår for klimaretten, at den normalt vil være baseret på forældet eller usikker videnskabelig dokumentation. Det gælder også for den danske klimaret, hvor man bl.a. kan se, at dens grundlag – klimamål og klimaindsatser – er baseret på videnskabelige fremskrivninger og antagelser, der er usikre og i stadig udvikling, og hvor store dele af implementeringen af den danske klimaindsats beror på nyudvikling og/eller opskalering af teknologiske løsninger, der endnu ikke kendes.

Kapitel 16 redegør for, hvordan de internationale klimaretlige normer gennemføres i dansk ret. Den væsentligste pointet i kapitlet er, at dansk klimaret i meget vidt omfang baseret på folkeret (navnlig UNFCCC og Paris-aftalen), men at stort set hele denne klimafolkeret også er en integreret del af EU-retten. Det er derfor i praksis EU-retsordenen, der fastlægger principperne for, hvordan den folkeretlige klimaret skal gennemføres og anvendes i dansk ret. De velkendte EU-retlige principper om EU-konform fortolkning, direkte virkning og forrang og medlemsstaternes erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten finder f.eks. sædvanligvis anvendelse på den folkeretlige klimaret, som forpligter Danmark. EU-Domstolen har endvidere som udgangspunkt (eksklusiv) kompetence til at fortolke de internationale konventioners bestemmelser inden for EU's område. Det betyder omvendt også, at almindelige danske retsprincipper om opfyldelsen og anvendelsen af folkeret i dansk ret (formodningsregel, fortolkningsregel m.v.) har ganske lille praktisk betydning i dansk klimaret.

Kapitel 17 redegør overordnet for, hvordan den ambitiøse og omfattende EU-dagsorden for klimaet udmøntes i dansk ret, dvs. hvordan den europæiske grønne pagt (Green Deal) og Fit for 55 (dvs. målet om klimaneutralitet i 2055) via EU's »klimalov« gennemføres i Danmark.¹⁵ Disse

15. Kommissionens meddelelse COM (2019) 640, den europæiske grønne pagt; Kommissionens meddelelse COM(2021) 550, 'fit for 55': realisering af EU's klimamål for 2030 på vej mod klimaneutralitet; Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30.6.2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) 401/2009 og (EU) 2018/1999 (»den europæiske klimalov«).

initiativer og lovpakker stiller store krav og har ført til et meget omfattende EU-regelimplementeringsarbejde på en lang række områder.

Kapitel 18 gennemgår den danske klimalov, dvs. det overordnede danske juridiske instrument, der styrer klimaindsatsen i Danmark. Klimaloven indeholder juridisk bindende klimamål for udledningen af drivhusgasser på dansk grund. Klimamålsætningerne er 50-54 % reduktion i 2025, 70 % reduktion i 2030 og klimaneutralitet i 2050 i forhold til udledning i referenceåret 1990. Mindst hvert femte år skal der fastsættes en ny klimamålsætning i klimaloven med et 10-årigt perspektiv. I 2025 kan det derfor forventes, at der vil blive indarbejdet en ny klimamålsætning for 2035 i klimaloven. Klimaindsatsen er den løbende politikudvikling på klimaområdet, der skal medføre nye tiltag og love, der reducerer i udledningen af drivhusgasser i Danmark. Det løbende politiske arbejde i klimaindsatsen rammesættes af klimalovens principper, der oplister de hensyn, der skal afvejes i tilblivelsen af tiltag og love, der medvirker til at opnå klimamålsætningerne. Klimaindsatsens fremdrift rammesættes tidsmæssigt af obligatoriske opgaver for klimaministeren, Folketinget og Klimarådet i klimalovens årshjul, herunder Klimarådets anbefalinger, klimaministerens klimastatus- og fremskrivning og klimaprogram og finanslovsprocessen. Klimarådet har funktion som uvildigt ekspertorgan og giver anbefalinger og vurderinger af klimaindsatsen.

Efter gennemgangen af disse overordnede og tværgående emner – grundrammen for den danske klimaret om man vil – zoomer de følgende kapitler ind på reguleringen af centrale sektorer og indsatser, der skal bidrage til at nå FN's, EU's og Danmarks overordnede klimamål (kapitel 19-26).

Kapitel 19 handler om etablering og produktion af vedvarende energi. Produktion af vedvarende energi er kendetegnet ved enten fraværende eller klimaneutral CO₂-udledning og bidrager derfor ikke direkte til de danske, europæiske eller internationale klimamål om reduktion af CO₂. Produktionen af vedvarende energi er dog helt afgørende for disse reduktionsmål, idet omstillingen til klimaneutral energiformer i vidt omfang udgør forudsætningen for at CO₂-udledningen fra sektorer, der traditionelt har belastet klimaet, kan reduceres. De overordnede mål for vedvarende energi beskrives, herunder Danmarks nationale forpligtelser til at dække sit energiforbrug med vedvarende energi, som de så ud i 2024. Her-

udover beskriver kapitlet reglerne for opstilling af vedvarende energianlæg i Danmark og perspektiverer den eksisterende udbygning til Danmarks og EU's ambitioner for den grønne omstilling.

Kapitel 20 omhandler reguleringen af CCS-teknologi (Carbon Capture and Storage), herunder hvordan den politiske ramme har udviklet sig for brugen af CCS, CCS-direktivet og den danske regulering af CCS.¹⁶ Desuden beskrives reguleringen af transport af CO₂ både nationalt og grænseoverskridende. CO₂-fangst er en velafprøvet teknologi, som har været anvendt i snart 100 år, men anvendelsen i stor skala til at nedbringe emissioner fra eksempelvis energiproduktion eller virksomheder, der anvender mineralogiske processer, er først kommet på dagsordenen i slutningen af 1970'erne. I dansk sammenhæng har anvendelse af teknologien for alvor taget fart inden for de senere år, hvor en lang række af politiske aftaler, støttepuljer og ny regulering har banet vejen for både testprojekter og storskala fangst og lagring af CO₂. Der er tale om bredt funderede aftaler og tiltag, som skal sikre opnåelsen af danske klimaambitioner for CCS navnlig i forhold til 2030-mål. Det skønnes, at der i Danmark kan realiseres samlet 3,2 millioner ton CO₂-reduktioner om året fra 2030 og frem ved CCS. Et nøgleinstrument i udviklingen af CCS er subsidier, og kapitlet beskriver modellen for de store statslige udbud af økonomisk støtte til CO₂-fangst og -lagring samt de særlige forhold, der gør sig gældende for kommunale forsyningselskaber. Endvidere beskrives reguleringen af CO₂-transport i lov om rørført transport af CO₂, som blev vedtaget i 2024.¹⁷

Kapitel 21 handler om affaldsreguleringens bidrag til at nedbringe udledningen af drivhusgasser. Affaldsreguleringens formål er i sin kerne miljøbeskyttelse. Ikke desto mindre har den voksende klimabevidsthed og behovet for at reducere udledningerne af drivhusgasser samt et mere ansvarligt og bæredygtigt forbrug af klodens ressourcer sat sit præg på affaldsreguleringen. Danmark har en lang historie for afbrænding af affald, særligt i de tætbebyggede byer, men det var først i løbet af den sidste halvdel af det 20. århundrede, at der for alvor kom gang i opførelsen af centrale

16. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 om geologisk lagring af kuldioxid og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF, 2008/1/EF og forordning (EF) 1013/2006 (CCS-direktivet).

17. L 612 af 11.6.2024 om rørført transport af CO₂.

affaldsforbrændingsanlæg. Inden energikriserne i 1973 og 1979 var Danmarks energiforbrug næsten udelukkende dækket af olie, men med kriserne kom behovet for at understøtte forsyningsikkerheden med alternative energikilder til olie. En del af alternativet blev affald, der ved forbrænding kunne udnyttes til produktion af el og fjernvarme. Som konsekvens af navnlig disse udviklinger står affaldssektoren for en stadig stigende andel af de samlede danske drivhusgasudledninger.

Landbruget og skove bidrager også i væsentligt omfang til den samlede drivhusgasemission, og emissionen viser kun en langsomt faldende tendens. **Kapitel 22** gennemgår klimareguleringen på landbrugsområdet og skovbrugsområdet. EU's fælles *landbrugspolitik* fastlægger en del af rammen landbrugssektorens bidrag til realiseringen af målsætningen om klimaneutralitet. I Danmark er der indgået en aftale mellem regeringen og de berørte parter om indsatser og initiativer, der skal understøtte indfrielsen af klimamålsætningerne. Aftalen lægger rammen for implementeringen af klimareguleringen af landbruget og beskriver målsætningerne for de indsatser og initiativer, der skal gennemføres i de kommende år. Det er aftalt, at den fælles landbrugspolitik skal bidrage til finansieringen af disse indsatser og initiativer.

I de kommende år vil der i EU også blive etableret certificeringsmetoder for permanent kulstoffjernelse, kulstofbindende dyrkning af arealer og kulstoflagring i produkter. Sigtet er at skabe en ensartet metode til certificering af kulstoffjernelse og jordemissionsreduktioner, som gennem salg af CO₂-kreditter til virksomheder inden for og uden for værdikæden kan bidrage til finansieringen af landbrugets og skovbrugets klimaindsats. CO₂-kreditterne vil bl.a. komme fra skovbruget gennem aktiviteter i form af skovrejsning, genrejsning af skov og etablering af skovlandbrug. Endnu et eksempel på en klimaregulering, der baseres på forventninger til fremtidig regulatorisk og teknologisk udvikling og på markedsdynamikker.

Naturgenopretningsforordningen har som det primære mål at bidrage til genopretning af biodiversiteten i Europa, men bidrager gennem foranstaltninger om genopretning af organiske jorde, der anvendes til landbrugsformål, og som er drænedede tørvemoser, samtidig til opfyldelse af EU's overordnede målsætning om modvirkning af og tilpasning til klimaændringer.

EU har ikke nogen fælles *skovbrugspolitik*, men EU-foresatninger indvirker på skovarealet. Den Danske Klimaskovfond er oprettet med det formål af fremme og finansiere skovrejsning og udtagning af lavbunds-jorde for derigennem at opnå klimeffekter i form af nettoreduktioner i drivhusgasudledningerne. Salg af CO₂-kreditter fra Klimaskovfondens projekter kan bidrage til finansieringen af fondens aktiviteter. Skovbruget indgår i den danske strategiske plan, hvor investeringer i skovrejsningsprojekter, som bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser, understøttes. I aftalen mellem regeringen og de berørte parter om indsatser og initiativer, der understøtter indfrielsen af klimamålsætningerne, indgår skovrejsning som et vigtigt element i omstillingen af arealanvendelsen. Der etableres en arealfond, som bl.a. skal understøtte indsatser i form af støtte til rejsning af ny skov.

Kapitel 23 redegør for energieffektivitetsreguleringen, der i stigende grad tager afsæt i klimahensyn. Selv om andelen af vedvarende energi i energisystemet vokser, er energieffektiviseringen fortsat et vigtigt element i den grønne omstilling. Den danske energieffektivitetsregulering har i vidt omfang ophæng i EU-regulering, særligt i energieffektivitetsdirektivet og bygningsdirektivet.¹⁸

I **kapitel 24** gives et overblik over reguleringen af søtransportens udledning af drivhusgasser. Udledning af drivhusgasser fra international søtransport udgjorde ca. 2,7 % af den samlede globale udledning i 2007. Sammen med national skibsfart og fiskeri udgjorde udledningen af drivhusgasser fra søtransporten på verdensplan 3,3 % af den samlede globale udledning. Vanskelighederne ved at fordele ansvaret for mobil udledning på national basis har været den største udfordring for indgåelsen af aftaler om fordeling og regulering af udledning fra søtransporten i regi af det internationale klimasamarbejde. Udledningen på dette område blev derfor udtrykkeligt undtaget i Kyotoprotokollens målsætninger i 1997, og de blev ikke nævnt i Parisaftalen i 2015, til trods for at de har været på klimadagsordenen længe. International søtransport er heller ikke omfattet af

18. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2012/27/EU af 25.10.2012 om energieffektivitet om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF med senere ændringer (energieffektivitetsdirektivet); og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2010/31/EU af 19.5.2010 om bygningers energimæssige ydeevne med senere ændringer (bygningdirektivet).

klimaloven, hvilket betyder, at der ikke er et reduktionsmål for branchen, og reduktionerne, som er nået fra international søtransport, kan ikke medregnes i målene i klimaloven. Reguleringen af den internationale søtransport er imidlertid taget til de seneste år. udledning fra skibsfarten er blevet inkluderet i EU's emissionshandelssystem og EU's Fit for 55 har bl.a. ført til vedtagelsen af en anden grundsten i EU's klimaregulering af skibsfarten, FuelEU Maritime-forordningen, som har til formål at fremme udbredelsen af bæredygtige brændstoffer ombord på skibe.¹⁹

Kapitel 25 angår vejtransport. Også reglerne på vejtransportområdet er i markant forandring. Hvor benzin og diesel engang var de ubestridt dominerende brændstoffer, skal fremtidens transport drives frem af el, brint og andre alternative energikilder. I Danmark anses udviklingen særligt af afgifter og kvoter. Afgifter som CO₂-ejerafgiften, CO₂-afgiften og vejafgiften skaber incitament til at gå væk fra diesel- og benzindrevne køretøjer. Samtidig er el- og pluginhybridbiler delvist fritaget for registreringsafgift, og man kan endda få refunderet elafgiften for el, der er anvendt til opladning af elbiler.

Ud over kvoter og afgifter er der i Danmark indført andre tiltag til at fremme nul- og lavemissionsbiler, f.eks. ved at sørge for opladning og tankning gennem regler i forordningen om etablering af infrastruktur for alternative drivmidler, lovbekendtgørelse om infrastruktur for alternative drivmidler til transport og ladestanderbekendtgørelsen.²⁰ Disse danske regler bidrager i dag til at indfri Danmarks forpligtelser under byrdefordelingsaftalen, som for nuværende også omfatter CO₂-udledninger fra vejtransporten (se kapitel 11). Med den seneste udvidelse af EU-kvotehandelsystemet (se kapitel 10) bliver disse udledninger imidlertid i fremtiden en del af kvotehandelsystemet.

Lufttransport, som **kapitel 26** angår, har også en grænseoverskridende karakter og reguleres for Danmarks vedkommende hovedsageligt på regi-

19. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1805 af 13.9.2023 om anvendelsen af vedvarende og kulstoffattige brændstoffer i søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF (Fuel EU Maritime).

20. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1804 af 13.9.2023 om etablering af infrastruktur for alternative drivmidler og om ophævelse af direktiv 2014/94/EU; LBKG nr. 1043 af 17.9.2024 om infrastruktur for alternative drivmidler til transport; BKG nr. 181 af 5.3.2020 om forberedelse til og etablering af ladestander i forbindelse med bygninger (ladestanderbekendtgørelsen).

onalt (EU) og niveau (FN). Reguleringen har siden slutningen af 00'erne bragt regler med sig, som har til formål at reducere luftfartens klimabelastning. I takt med at stadig flere dele af verden forbindes via lufthavne og flyruter, stiger klimabelastningen fra lufttransport, hvilket skærper behovet for tiltag, som effektivt kan reducere klimabelastningen.

På EU-niveau foretages reguleringen af lufttransportens klimapåvirkning dels via ambitiøse, tværgående forordninger, dels via direktiver med specifikke reduktionskrav. Der findes kun begrænset selvstændig dansk regulering af luftfartsområdet, som vedrører klima (og som ikke blot er lovgivning, der gennemfører EU- eller international lovgivning).

Meget tyder på, at luftfartstrafikken kommer til at stige de kommende år, og derfor søges løsninger på klimaudfordringen på luftfartsområdet andre steder end i en ambition om blot at reducere trafikken. Også på luftfartsområdet forventes, at klimamålene kan nås med forventede fremtidige teknologier. Specialdesignede luftfartøjer, optimering af flyruter og anvendelse af formationsflyvning for at øge brændstofeffektiviteten er eksempler. Længere ude i fremtiden kan brint- og elfly vise sig at være et – teknologisk såvel som kommercielt – realistisk alternativ til traditionelle fly. Kvoter, strømtilslutning af fly i lufthavne, bøder for forhøjet drivhusgasudledning og anvendelsen af nye brændstoftyper, som har et lavere livscyklus-CO₂-aftryk, kan bidrage til at mindske lufttransportens samlede klimabelastning.

Bogens sidste *del VI* (kapitel 27-36) behandler emner inden for det, der kan kaldes klimaretten i bred forstand. Kapitlerne behandler forskellige udvalgte tværgående problemstillinger i dansk klimaret og spørgsmålet om, hvordan klimaretten i stigende grad finder vej ind i andre retsområder.

Afgifter og subsidier er væsentlige instrumenter i implementeringen af de globale mål i den regionale og nationale klimaret (**kapitel 27**). Begge instrumenter har til formål at påvirke borgeres og virksomheders adfærd, så klimavenlig adfærd fremskyndes, mens klimaskadelig adfærd reduceres. Afgifter og afgiftsniveauer er i høj grad reguleret nationalt. Samtidig indgår den uønskede klimaskadelige adfærd ofte i en produktion, hvor der afsættes varer og tjenester på et globalt eller regionalt marked. Afgifter kan derfor til en vis grad være et vanskeligt instrument at bruge til at opnå afgørende adfærdsændringer i relation til klimamålene. Det enkelte land

vil naturligt være tilbageholdende med at pålægge sine egne virksomheder store klimaafgifter, der vil svække dem væsentligt i den internationale konkurrence. Danmark har dog taget et betydeligt skridt i den retning ved en betragtelig forhøjelse af CO₂-afgiften, der pålægges energiprodukter, og med indførelsen af en ny CO₂-emissionsafgift, der pålægges aktiviteter omfattet af kvotehandelssystemet.

EU's medlemsstaters adgang til på eget initiativ at yde subsidier er reguleret af EU's statsstøtteregele. Mulighederne for at give statsstøtte er udvidet betragteligt de senest år i tilknytning til den europæiske grønne pagt. Når subsidier til klimaformål pålægges af EU, gælder der andre regelsæt, og subsidierne er som udgangspunkt ikke omfattet af statsstøtteregele. Mulighederne for og omfanget af EU-støtte er også udvidet meget betragteligt som følge af den europæiske grønne pagt.

Kapitel 28 handler om den danske lovgivning om kvotehandel – og hænger derfor tæt sammen med kapitel 10 om EU's kvotehandelssystem (EU ETS). EU ETS afløste den danske forgænger fra 1999, hvor danske elproducenter var underlagt kvotehandel. Med indførelsen af EU ETS blev kvoteloven vedtaget, som implementerede systemet i Danmark under den danske betegnelse CO₂-kvoteordningen.²¹ Kvoteloven har flere gange været revideret primært i takt med udviklingen af kvotedirektivets ændringer. Senest i 2023, hvor kvoteloven blev tilpasset til vedtagelsen af den europæiske *Fit for 55*-pakke.

ESG-reglerne (**kapitel 29**) handler om meget andet end klimaretten. Men klimaretten – og særligt ambitionerne om at nedbringe udledningen af drivhusgasser – indtager en prominent placering i ESG-reglerne. Reguleringen af klimaretten sker i høj grad på regionalt og nationalt niveau, og reguleringen omfatter og påvirker mange danske virksomheder. Reguleringen af klimaretten indgår i de såkaldte ESG-regler, som ud over klimaretten også omfatter andre elementer af miljøregulering, sociale forhold – som f.eks. beskyttelse af menneskerettigheder – og ledelsesmæssige forhold, som samlet ofte benævnes ESG-faktorerne (Environmental, Social and Governance).

Der er i stigende grad fokus på muligheden for at varetage klimahensyn i offentlige kontrakter (grønne offentlige indkøb) (**kapitel 30**). I Danmark køber den offentlige sektor varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsop-

21. L 1767 af 28.12.2023 om CO₂-kvoter.

gaver for ca. 420 milliarder kroner hvert år. I 2022 medførte de offentlige indkøb en drivhusgasudledning på ca. 14,3 millioner ton. Det svarer omtrent til det samlede CO₂-aftryk fra samtlige danske husholdninger. De offentlige indkøb har med andre ord stort potentiale til at være katalysator for den grønne omstilling. På EU-plan er der vedtaget retsakter med fokus på klimahensyn i udbud. I Danmark er der også fokus på grønne indkøb, dog uden at dette indebærer egentlige lovinitiativer. I kapitlet kortlægges muligheder og barrierer for at inddrage klimahensyn i offentlige kontrakter, herunder nyere tendenser i Danmark og EU.

Kapitel 31 handler om miljø- og planrettens samspil med klimaretten. De aktiviteter og anlæg, der er forbundet med klimatilpasning, vil typisk udgøre et projekt i miljø- og planretlig forstand, som vil kræve en række tilladelser fra danske myndigheder. Miljø- og planretten er således en del af den retlige ramme for at kunne udføre klimatilpasning i Danmark. Kapitlet beskriver, om – og i givet fald i hvilket omfang – den traditionelle miljø- og planret er blevet tilpasset problemstillinger relateret til klimaforandringer.

Kapitel 32 undersøger klimahensyns betydning i den almindelige forvaltningsret. Klimahensyn behandles i forvaltningsretten på samme måde som andre hensyn, f.eks. miljøhensyn. Klimahensyn kan indgå i fortolkningen af regler, hvor klimahensyn efter almindelige fortolkningsregler er relevante. Tilsvarende kan klimahensyn indgå i forvaltningens skønsmæssige afgørelser, når klima efter almindelige forvaltningsretlige regler er et sagligt hensyn. For klimahensyn gælder imidlertid det yderligere, at Danmark særligt i Parisaftalen har påtaget sig folkeretlige forpligtelser til bl.a. at reducere udledningen af drivhusgasser, at Danmark efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har positive forpligtelser til at bekæmpe klimaforandringer, og at der løbende vedtages en meget betydelig EU-regulering til beskyttelse af klimaet. Det betyder, at danske myndigheder er forpligtet til at inddrage klimahensyn, når det er nødvendigt til efterlevelse af den EU-retlige loyalitetsforpligtelse, pligten til EU-konform fortolkning samt forrangsprincippet og uden for EU-rettens område til efterlevelse af fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen. Hensyn til klimaet er i hvert fald på nuværende tidspunkt ikke et generelt sagligt hensyn i den almindelige forvaltningsret.

Kapitel 33 undersøger på baggrund af kommunaltilsynets praksis, om klimahensyn er et sagligt hensyn i kommunalfuldmagten, dvs. om kommunerne kan lægge vægt på klimahensyn i forbindelse med dispositioner, der varetages efter kommunalfuldmagtsreglerne. Det konkluderes, at kommunerne kan forfølge klimahensyn i forbindelse med varetagelse af aktiviteter i medfør af kommunalfuldmagten. Ønsket om at reducere udledning af drivhusgasser og tilpasse til konsekvenserne af temperaturstigninger er derved lovlige hensyn i kommunalfuldmagten. Klimahensyn indtager dog ikke en særstilling i kommunalfuldmagten, og klimatiltag kan derfor kun iværksættes med hjemmel i kommunalfuldmagten, hvis dennes sædvanlige krav og begrænsninger iagttages.

I takt med at ekstremt vejr i tiltagende grad tilskrives menneskeskabte klimaforandringer, samtidig med at klimaansvaret retliggøres mere og mere, vil der måske også herhjemme blive anlagt retssager om erstatningsansvar for klimaskader, dvs. skader forårsaget eller forværret af menneskeskabte atmosfæreforandringer. **Kapitel 34** fokuserer på klimaerstatningskrav efter dansk ret, og der gives et bud på hovedlinjerne i nogle af de overvejelser, som parterne må gøre sig. Klimaerstatningskrav må forventes at blive rejst mod stater m.v. og store virksomheder, typisk inden for energitunge sektorer, både fordi disse aktører udleder drivhusgasser i et større omfang, og fordi de i højere grad er underlagt retlige klimaadfærdsnormer, som det kan være culpøst at overtræde. I fravær af lovbestemte erstatningsordninger om klimaerstatningsansvar er der ikke i dansk retspraksis tegn på andet, end at klimaretlige erstatningskrav vil blive løst efter de almindelige erstatningsbetingelser. Forventningen er, at det bliver særdeles vanskeligt for skadelidte at få medhold i erstatningskrav vedrørende klimaskader, når henses til de klassiske krav til culpa, værnet interesse, årsagssammenhæng og adækvans. Kapitlet diskuterer også, om erstatningsretten i det hele taget er egnet som klimaretligt virkemiddel, eller om den fornødne beskyttelse af de skadelidte henholdsvis den tilsigtede adfærdsnormering hos skadevolderne mere effektivt kan opnås på anden vis.

Kapitel 35 handler om »Klimaflygtninge« – et begreb, der ikke er klart og juridisk defineret, men som anvendes om personer, der forstås at have forladt deres hjemland pga. klimaforandringer. Kapitlet kortlægger begrebet og de menneskeretlige problemstillinger, det rejser. Også de mere

uformelle og ikke-bindende tilgange, som verdenssamfundet hidtil synes at have foretrukket ifm. adressering af flugt og migration relateret til klimaforandringer kortlægges. I dansk ret er der ikke i dag særlig hjemmel til at meddele opholdstilladelse til klimaflygtninge, og hverken asylpraksis (med visse undtagelser), praksis vedrørende familiesammenføring eller praksis om humanitære opholdstilladelser vil overordnet set kunne rumme personkredsen. Tilsvarende gælder, hvad angår indfødsretsloven og praksis om muligheden for tildeling af statsborgerskab til statsløse klimaflygtninge.²² Klimaflygtninge vil således overvejende blive anset som migranter og blive henvist til dansk rets almindelige indrejse- og opholdsbetingelser.

Kapitel 36 behandler klimaretssager set fra et dansk perspektiv. I vores nordiske nabolande og i en række øvrige EU-lande er principielle klimarelaterede sager indbragt for domstolene i større omfang end i Danmark (se kapitel 5 og 14). Tilsvarende sager kendes endnu ikke i Danmark. En væsentlig barriere for denne type generelle søgsmål i Danmark er fortsat adgangsbetingelserne, dvs. kravet om en konkretiseret retlig interesse. Nyere menneskerettighedspraksis åbner muligvis dørene på klem for danske klimasøgsmål vedrørende rettigheder svarende til dem, som EMD har anerkendt (navnlig artikel 2 og 8 i EMRK). Som det danske processuelle univers ser ud i dag, er det nok mere sandsynligt, at danske domstole vil gå foran i klimaretsudviklingen.

Perspektiver og ICJ's vejledende udtalelse om staters forpligtelser med hensyn til klimaforandringer

Det er vanskeligt og nok også præmaturligt at gøre status over forfatningen af dansk klimaret på baggrund af de emner, der behandles i denne bog.

Vi vover dog pelsen og søger i det følgende at indkredse to helt overordnede og modsatrettede tendenser i dansk klimaret.

For det første er der i Danmark – som i resten af EU – meget bred enighed om at anerkende den internationale videnskabelige og politiske

22. LBKG nr. 1656 af 23.12.2022 af lov om dansk indfødsret.

konsensus om klimaudfordringernes alvor og karakter. De udfordringer, som klimaforandringerne skaber, er nogle af de mest presserende og vigtige globale udfordringer i dag. Det haster med at finde løsninger, og løsningerne skal være holistiske, multifacetterede og innovative. Uanset om det lykkes, vil klimaforandringerne inden for en overskuelig fremtid fundamentalt ændre vores forvaltning af Jordens ressourcer og vores leve-måde. Den udvikling er allerede i gang inden for en række sektorer i Danmark (kapitel 19-26). Lovgiver og myndigheder producerer og gennemfører en stor mængde dansk klimaregulering, der skal sikre overholdelse af Danmarks klimamål. Selv om det fortsat i en årrække vil være uvist, om de langsigtede klimamål fuldt ud kan nås, og selv om der er politisk uenighed om, hvorvidt Danmark er ambitiøs nok, så er reguleringsretningen sat, transformationen er i gang og reguleringsbevægelsen forekommer stabil – modsat visse andre lande, hvor der med skiftende regeringer er skiftende tilgange og tilbageløb.

For det andet er Danmark – som hovedparten af andre EU-medlemslande – samtidig tilbageholdende med at acceptere, at de klimamålsætninger, der aftales, fastsættes og udmøntes i internationale, regionale og nationale indsatser, også skaber rettigheder for borgere og virksomheder, som de kan påberåbe sig ved domstolene. De mange stater, der afgav indlæg for Menneskerettighedsdomstolen i *KlimaSeniorinnen*-sagen, og de over 90 stater, der afgav indlæg for Den Internationale Domstol i forbindelse med dens vejledende udtalelse om klimaretlige forpligtelser, viser meget tydeligt denne grundlæggende tilbageholdenhed med hensyn til at omsætte generelle klimamål til rettigheder og pligter, der kan underkastes domstolsprøvelse. Den samme tendens ses i de fleste nationale klimarets-sager (kapitel 5).²³ Behovet for politisk manøvrerum, skøn og dokumentationsudfordringer fremhæves af mange stater som vigtige grunde til, at domstolene bør være tilbageholdende i retssager, der handler om håndhævelsen af klimamål og -indsatser.

På den ene side kan man mene – som mange regeringer gør – at den monumentale transformation af vores levemåde, som klimaudfordrin-

23. Se for så vidt angår *KlimaSeniorinnen*-sagen en opsummering af de 8 interven- rende staters synspunkter i dommens præmis 367-375. For så vidt angår ICJ's vej- ledende udtalelse, se listen over alle skriftlige indlæg fra de mange deltagende stater på Den Internationale Domstols side: »Obligations of States in respect of Climate Change«, icj-cij.org.

gerne kræver, først og fremmest vil skulle gennemføres af regeringer og lovgivere, og at domstolene skal indtage en mere tilbagetrukken rolle. På den anden side kan det anføres, at vores retssystemer og domstole skal deltage og endda spille en væsentlig rolle for at sikre momentum og fremdrift de kommende år. I dansk ret kan disse store klimaretspolitiske spørgsmål vel oversættes til et spørgsmål om, hvorvidt klimamålene – og den transformation af vores levemåde, som de kræver – også vil indebære en transformation eller tilpasning af velkendte figurer i dansk procesret, f.eks. standarderne for retlig interesse, domstolsprøvelsesintensitet og erstatningsbetingelserne.

Svaret på det spørgsmål er formentlig nej.

I dag udspringer klimaretten af international og regional klimaregulering vedtaget på traditionel vis, baseres på velkendte folkeretlige og EU-retlige aftaleprocesser og rammer, og reguleringsformerne er grundlæggende velkendte. Der indrammes i aftaler og lovgivning en kontekst og et formål i præambler, der fastsættes klimamål, der udvikles samarbejdsprocedurer, handlepligter fastsættes og fordeles, der vedtages kontrolmekanismer m.v., europæiske domstole (f.eks. Nederlandene, Belgien og Tyskland, jf. kapitel 5 og 14) og også Menneskerettighedsdomstolen (kapitel 12 og 13) har det seneste årti været villige til at læne sig ud og udvikle og konsolidere mere konkrete handlepligter for staterne baseret på menneske- og grundrettigheder og klimareguleringen i FN-regi. Overordnet synes det store flertal af domstole (kapitel 5), herunder de danske (kapitel 36) og måske også EU-Domstolen (kapitel 11) dog ikke at have haft anledning – eller ikke have taget de anledninger, de er givet – til at nytænke retssystemets instrumenter med henblik på at fremme håndhævelsen af overordnede klimamål. Danske domstole har af forskellige årsager, herunder formentlig både på grund af deres traditionelt konservative tilgang til dommerskabt retsudvikling, og fordi vi i Danmark har en forholdsvis ambitiøs og veludviklet klimaregulering, ikke været bannerførere.

Vi ser derfor samlet set ikke mange tegn på, at det danske retssystem – og navnlig ikke danske domstole – vil udvikle nye retlige figurer, retsprincipper m.v., som er særegne for klimaretten.

Danske domstole må nok – i mangel af klare signaler fra lovgiver – forventes at fastholde klassiske doktriner (om retlig interesse, om domstolsprøvelsesintensitet af skøn, om ansvarsgrundlag, kausalitet m.v.).

Mest tyder vel også på, at vores danske lovgiver indtil nu har forudsat, at klimaretten ikke har en særegen karakter. Klimaloven vil f.eks. efter sædvanlige standarder for fortolkning af lovtæst og forarbejder være vanskelig at anvende som grundlag for en nytænkning af klassiske danske retlige figurer. Hertil kommer, at det hidtil har været vanskeligt at finde mange entydige holdepunkter i kilder uden for dansk ret, som skulle begrunde indførelsen af særlige klimaretlige figurer i dansk ret. Dels har der mellem stater været uenighed om, hvor forpligtende Parisaftalen og andre centrale klimakonventioner egentlig var, dels har der været stor usikkerhed og uenighed om, hvordan klimaet er beskyttet af menneskerettighederne. Meget omtalte afgørelser som *Urgenda*-dommen, *KlimaSeniorinnen*-dommen m.v. har fremstået som afvigelse fra udgangspunktet, når de sammenholdes med den lange række af andre retssagskrav, der enten er blevet afvist eller forkastet som udokumenterede. Med de andre nordiske højesteretters tilbageholdende tilgang er det svært at se, at vores egen Højesteret i den nærmeste fremtid skulle gøre andet end – på sædvanlig vis – at overlade det til den danske lovgiver at sætte retningen og konkretisere den danske klimaindsats, sådan som det er sket hidtil.

Man kan dog nok alligevel ikke helt udelukke, at de rette vækstbetingelser – den rette klimaretssag i Danmark f.eks. – vil kunne ændre på dette i de kommende år. *KlimaSeniorinnen* har åbnet for, at klimaorganisationer i hvert fald kan få adgang til de danske domstole med henblik på at få prøvet rækkevidden af *KlimaSeniorinnen*'s og EMRK's beskyttelse mod klimaforandringer.²⁴ Der er også de seneste år en tydelig tendens til, at toneangivende internationale domstole – som ICJ og ITLOS – har taget tilløb til at konsolidere almenlydige klimaretlige principper i forventning om, at disse principper så vil blive udmøntet yderligere i nationale retsordener.

ICJ's udtalelse af 23. juli 2025 er central i den forbindelse. Udtalelsen kan siges at sende nye og klare signaler til alle regionale og nationale domstole og retssystemer om, at de bør tage afsæt i den kortlægning af folkeretlig klimaret, som ICJ foretager, og at de bør udfylde deres rolle i at udmønte de internationale klimaretsprincipper i konkrete rettigheder og pligter i regional og national klimaret.

24. Fugleholm (2024b).

Udtalelsen kan i det lys måske vise sig at blive et markant domstolsbidrag til en fælles global retliggørelse af alle staters forpligtelser til at bidrage med et bæredygtigt klima. Udtalelsen er i hvert fald i dag et foreløbigt højdepunkt i domstolens bidrag til klimapolitikken. Om udtalelsen også vil efterlade et varigt aftryk, er vanskeligere at forudsige.

Udtalelsen er et forsøg på at konsolidere både den retlige metode, der skal bruges, når man fortolker folkeretlige klimaregler, og de mest grundlæggende retlige standarder, som staternes ansvar – herunder erstatningsansvar – skal måles imod.

De væsentligste pointer fra ICJ's udtalelse kan opsummeres således:

For det første benytter ICJ anledningen til at kortlægge og identificere de væsentligste generelle fortolkningsprincipper, der skal bruges ved fortolkningen af staters klimaretlige forpligtelser. Punkt 161 opsummerer principperne således:

»the principles of sustainable development, common but differentiated responsibilities and respective capabilities, equity, intergenerational equity and the precautionary approach or principle are applicable as guiding principles for the interpretation and application of the most directly relevant legal rules«.

I den forbindelse bør man bemærke, at ICJ også overvejede, om »forureneren betaler«-princippet burde indgå i samlingen, men forkastede, at dette princip skulle ophøjes til et generelt fortolkningsprincip (præmis 160).

ICJ fastslår endvidere i sin udtalelse bl.a., at to overordnede forpligtelser følger af en folkeretlig sædvaneret:

- En »duty to prevent significant harm to the environment« og
- En »duty to cooperate for the protection of the environment«

To grundlæggende handlepligter, der med andre ord gælder for *alle* stater, uanset om de har indgået internationale aftaler, herunder Parisaftalen (eller som USA senere har trukket sig fra de samme internationale aftaler). Domstolen konkretiserer herefter navnlig den første pligt til bl.a. at kræve »due diligence« for så vidt angår en række aspekter af betydning for klimaforandringerne. Due diligence-adfærd betyder, siger ICJ (præmis 280-300), at 1) alle stater tager »appropriate measures«, 2) at staterne inddra-

ger »scientific and technological information«, 3) at staternes vurdering af, hvad der udgør »significant harm to the environment« sker under iagttagelse af »relevant international rules and standards«, 4) at staterne har »different capabilities« – ressourcestærke har flere end ressourcetsvage, 5) at »the precautionary principle« efter omstændighederne skal guide staternes tilgang, 6) at staterne laver risiko- og påvirkningsvurderinger (miljøpåvirkningsvurderinger), og 7) endelig at alle stater har en forpligtelse til at »notify and consult« andre stater. Måske ikke meget klare og detaljerede standarder, men dog alligevel en udførlig objektiviserende ramme, inden for hvilken princippet om at forebygge miljøskade kan udmøntes i praksis.

Udtalelsen indeholder en række andre afklaringer, herunder af de centrale internationale aftalers karakter og grundforpligtelser. Om Parisaftalen f.eks. slår ICJ fast (præmis 224), at målet i artikel 2 om at holde den globale temperaturstigning under 1,5 °C i forhold til det førindustrielle niveau er omdrejningspunktet. Kerneinstrumentet, der skal opnå dette mål, er de såkaldte NDC'er (»nationally determined contributions«), som staterne er forpligtede til at udarbejde, og som skal udarbejdes i overensstemmelse med aftalens retligt bindende rammer med henblik på at nå målet i artikel 2 (præmis 249). Implementeringen af NDC'erne er en handlepligt (ikke en resultatforpligtelse) for staterne (præmis 250-251). Dette er ikke så ukontroversielt, som det kan lyde, idet det – også for ICJ – var meget omdiskuteret, hvor vidtrækkende og retligt forpligtende Parisaftalens bestemmelser er.

Om klimarettens forhold til menneskerettighederne forholdt ICJ sig forholdsvis overordnet, men knyttede alligevel de to retsområder uløseligt sammen. Domstolen udtaler bl.a., at stater kan være forpligtet over for klimaflygtninge efter non refoulement-princippet (se præmis 378 og nærmere om klimaflygtninge kapitel 35). Domstolen udtalte endvidere mere generelt, at »the adverse effects of climate change may impair the effective enjoyment of human rights« (præmis 386), og at »under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights« (præmis 393).

Endelig fremhævede ICJ, at erstatningsretten er relevant som et retsmiddel, når stater overtræder deres klimaretsforpligtelser. Hvordan en stats ansvar skal udsøndres og skade opgøres, forholdt ICJ sig imidlertid

ikke mere konkret til. Operationaliseringen af erstatningsretten inden for klimarettens område udestår således fortsat.

ICJ's vejledende udtalelse skal naturligvis omsættes yderligere, før den bliver konkret anvendelig for individer, der søger at håndhæve klimarettigheder ved domstolene. Ikke desto mindre er udtalelsen en vigtig potentiel brobygning mellem internationale aftalers generelt formulerede klimamålsætninger og samarbejds- og handlepligter til de regionale og nationale retsordeners mere effektive retsmidler.