



**PLAN  
22+**

# **STRATEGISK KLIMA- PLANLÆGNING**

**– lovgivning, fremgangsmåde,  
muligheder og begrænsninger**

**Plan22+** er en femårig indsats fra Plan- og Landdistriktsstyrelsen og Realdania, som frem mod 2027 skal udvikle ny viden og redskaber til at indfri klimamålsætninger gennem den fysiske planlægning. Formålet er at understøtte kommunernes klimaarbejde ved at udvikle det faglige grundlag for at vurdere, prioritere og diskutere, hvordan klimahensyn kan indarbejdes i den helhedsorienterede fysiske planlægning for velfungerende byer og landområder.

© 2025 / Plan22+

## **STRATEGISK KLIMAPLANLÆGNING**

– lovgivning, fremgangsmåde, muligheder og begrænsninger

### **FORFATTER**

Michael Tophøj Sørensen, landinspektør og lektor i planlægning og arealforvaltning, Institut for Bæredygtighed og Planlægning, Aalborg Universitet

### **REDAKTION**

Ellen Højgaard Jensen

### **FORSIDEFOTO**

Michael Tophøj Sørensen

### **PORTRÆTFOTO**

Thomas Lekfeldt

### **LAYOUT**

by Ida Nissen



Plan- og  
Landdistriktsstyrelsen



**AALBORG  
UNIVERSITET**

Denne artikel er en del af en serie, hvis mål er at give et bredt billede af, hvad der forskes i i relation til den fysiske planlægning, den grønne omstilling og reduktion af CO<sub>2</sub>.

Samtidig giver artiklerne også bud på, hvor vi mangler viden. Alle artikler vil komme ind på tre grundlæggende spørgsmål, nemlig: Hvad ved forskningen om emnet, hvad er der brug for mere viden om og sidst men ikke mindst, hvad er de største udfordringer?

Der vil udkomme en række artikler i løbet af 2024 og 2025. Du kan finde dem alle her på hjemmesiden: [www.plan22.dk](http://www.plan22.dk)

Rigtig god læselyst!

**Britt Vorgod Pedersen**  
Sekretariatschef Plan22+

# STRATEGISK KLIMAPLANLÆGNING

– lovgivning, fremgangsmåde, muligheder  
og begrænsninger



**MICHAEL TOPHØJ SØRENSEN**

Landinspektør og lektor i planlægning og arealforvaltning,  
Institut for Bæredygtighed og Planlægning, Aalborg Universitet

**Artiklen beskriver, hvordan kommunerne med fordel kan arbejde strategisk med klima og bæredygtighed i deres kommune- og lokalplanlægning samt gennem servitutter.**

# Indledning

Denne artikel gennemgår, hvilke virkemidler der findes, og hvor langt disse virkemidler rækker. Artiklen diskuterer også en række eksempler på "klimagreb", planbestemmelser og anvendelse af planlovens bestemmelser, der er lovlige såvel som ulovlige. Endelig anviser artiklen en metode, som kommunens planlæggere og andre kan anvende, så de løbende selv kan vurdere, om deres bestemmelser vedrørende klima og bæredygtighed i kommune- og lokalplaner mv. er lovlige eller er ulovlige.

Danmark og resten af verden står overfor en række forskellige bæredygtighedsudfordringer. Især klimaforandringer, truet biodiversitet og miljøbelastende ressourceforbrug, herunder af arealer som der bliver stadig større knaphed på. De forskellige udfordringer påvirker og forstærker hinanden. De kan mærkes allerede nu. Men hvis der ikke handles, har de også potentiale til at frarøve de kommende generationer de bedste forudsætninger for at trives. Udfordringerne kalder derfor på nogle effektive løsninger.

Mange planlæggere har i takt med rækken af bæredygtighedsudfordringer set sig som en del af løsningen, og ønsker at være det. Da den danske Planlov i 2023 fik indført "klima" i sit formål, troede og håbede mange, at planlæggerne og planlægningen nu med endnu større kraft kunne indtræde i klimahensynets tjeneste. Denne artikel har til formål at undersøge og afklare, hvor langt troen og forhåbningerne rækker. Den vil søge at afklare, hvad planlægningen efter Planloven kan og ikke kan – og hvorfor/hvorfor ikke. Artiklen vil have fokus på mulighederne for ved hjælp af loven og andre virkemidler at fremme de ovennævnte klimaudfordringer i almindelighed og reduktion af klimagasser (herefter blot benævnt: CO<sub>2</sub>) i særdeleshed. Rent metodisk er artiklen først og fremmest baseret på retlige kilder og fortolkning ud fra gældende retsanvendelsesprincipper. Dvs. juridisk metode indordnet under en mål-middel-effekt logik med sigte på at afklare og forudsige, hvilke planlægnings- og reguleringsmuligheder (eller mangel på samme), Planloven og andre virkemidler rummer.

## Strategisk bæredygtig planlægning handler om mål og virkemidler

Med indførelsen af "klima" i Planlovens formål fik dansk planlægning nok sin hidtil største strategiske opgave. Nu skal Planloven og dens planer også bidrage til CO<sub>2</sub>-reduktion – klimaforebyggelse om man vil.

Som UN-Habitat (2009) skrev i starten af årtusindet, er den strategiske byplanlægning ikke længere kun fysisk design, der håndhæves i forbindelse med tilladelser, centreret i det offentlige. Med det – ofte citerede - institutionelle skift fra "government" til "governance" har planlægningen både fået en bredere arena, et bredere fokus end arealanvendelse, og er samtidig blevet mere målrettet og målfokuseret. Desuden indtænker den strategiske planlægning, hvordan planerne gennemføres, både ved hjælp af regulering og andre virkemidler. Nogenlunde som illustreret på figur 1.

### STRATEGISK PLANLÆGNING

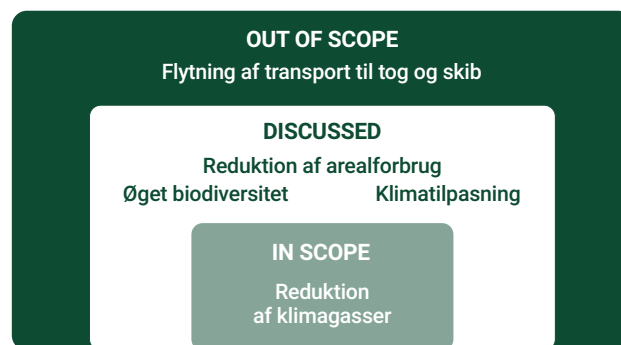


**Figur 1:** Der findes ingen autoritativ definition af strategisk planlægning, men i litteraturen er der nogenlunde enighed om disse tre faser. (Illustration: Michael Tophøj Sørensen).

Mens der tilsyneladende er bred enighed om, hvad strategisk planlægning er, er det anderledes med bæredygtig strategisk planlægning og strategisk klimaplanlægning – i hvert fald når man kigger på tværs af de 98 danske kommuner. Selvom stort set alle kommuner har vedtaget DK2020-klimahandlingsplaner, der kan betragtes som en uformel plantype, og som med lidt god vilje kan siges at dække fase 1 og 2 i strategisk klimaplanlægning; så er der ret stor forskel fra kommune til kommune på, hvad der løftes over i de formelle planer, dvs. bliver omsat til konkret regulering og andre virkemidler.

I al strategiarbejde (se fx Johnson et.al. 2011, Balogun et.al. 2008) såvel som i strategisk planlægning er det vigtigt med scoping – eller afgrænsning som man vil sige på dansk – for at få præciseret, hvilke temaer og målsætninger der bør forfølges, og hvilke der ikke bør. Scoping og fastlæggelse af målsætninger hænger nøje sammen, og det kan nogle gange være vanskeligt at afgøre, hvornår scoping slutter, og målformulering starter. I en artikel om bæredygtighed og klima kunne det være relevant at fokusere bredere end på reduktion af klimagasser isoleret. Det er også tilfældet i rigtig mange kommuner, når man ser på deres DK2020-klimahandlingsplaner, kommune- og lokalplaner. Men fordi rammen om denne artikel er Plan22+, der særligt fokuserer på planlægning og CO<sub>2</sub>-reduktion, er scopet primært afgrænset til klimaforebyggelse og CO<sub>2</sub>-reduktion, se figur 2.

**Figur 2:** Scoping - dvs. afgrænsning - af begreberne bæredygtighed og klima i relation til fysisk planlægning. (Illustration: Michael Tophøj Sørensen)



## Kommunernes strategiske spillerum og værktøjskasse

Når målsætningen for planmyndigheden og dens planlæggere er klar – her altså reduktion af CO<sub>2</sub> – kan planlæggeren billedlig talt pakke sin værktøjskasse. Når fokus er på planlægning og CO<sub>2</sub>-reduktion, består den naturligt af Planloven og dens planer og reguleringsmuligheder. Men fordi Planlovens arbejdsområde trods alt er begrænset, hvilket bliver tydeligt igennem afsnit 3-6 nedenfor, inddrages desuden aftaler og servitutter i værktøjskassen.

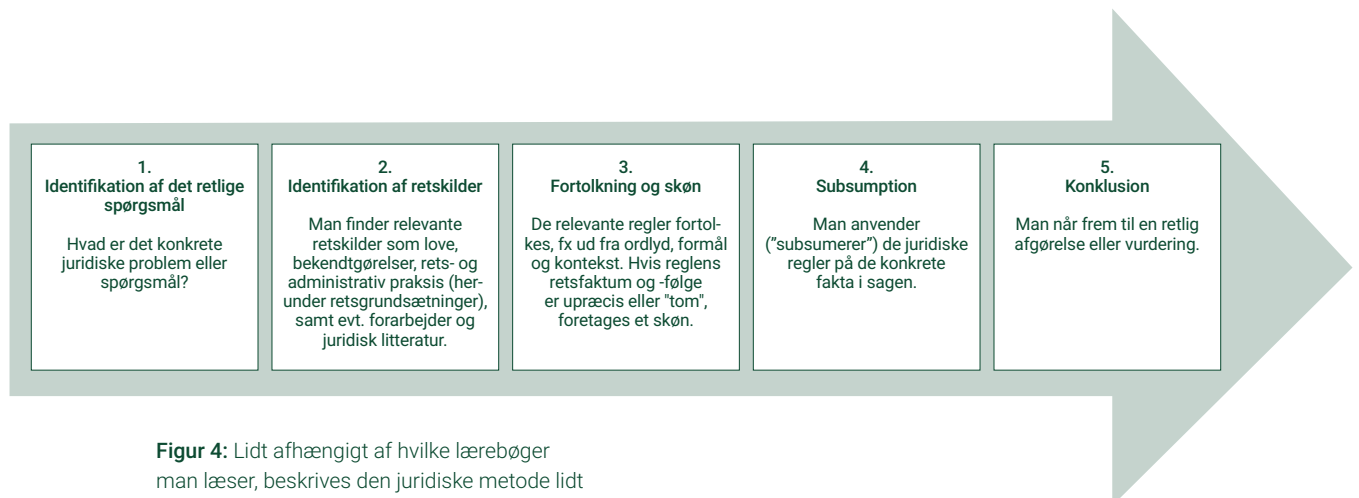
I afsnit 3-7 vil værktøjerne – eller rettere: virkemidlerne – blive analyseret ét for ét med henblik på at afklare virkemidlernes retlige rækkevidde og effekt.

**Figur 3:** Den bæredygtige planlæggeres værktøjskasse. (Illustration: Michael Tophøj Sørensen).



# Værktøjerne rummer både muligheder og begrænsninger

Når virkemidlernes retlige rækkevidde og effekt skal analyseres, anvendes juridisk metode. Metoden sikrer, at afgørelser bliver truffet på et sagligt og forudsigeligt grundlag. Den juridiske metode er en fremgangsmåde, jurister og andre retsanvendere bruger til at identificere, analysere og løse retlige problemer og spørgsmål. Planlæggere, der arbejder med planudarbejdelse, håndhævelse af planer og lovgivning, er også retsanvendere og bør også kende til og bruge juridisk metode i fornødent omfang. Ellers risikerer planlæggeren og dennes kommune at gøre noget ulovligt og måske gøre kommunens grundejere uret. Eller modsat, man får måske ikke implementeret de mål, som man gerne ville, ganske enkelt fordi man ikke vidste, at Planloven og dens planer gav mulighed for det. Det er fx juridisk metode, der vil kunne svare på spørgsmål som: "Er det lovligt i en lokalplanbestemmelse at forbyde nedrivning af bebyggelse for at fremme genbrug af byggematerialer for derved spare verden for CO<sub>2</sub>?" Svaret på dette og andre spørgsmål følger.



**Figur 4:** Lidt afhængigt af hvilke lærebøger man læser, beskrives den juridiske metode lidt forskelligt, men en opdeling i disse fem trin er nogenlunde dækkende. (Illustration: Michael Tophøj Sørensen).

## Lidt retlig teori om hvad kommunerne må og ikke må, når de planlægger og regulerer

Når man har identificeret et retligt spørgsmål (ad. 1), som fx det ovenfor, handler næste skridt (ad. 2) om at identificere de relevante retskilder, herunder ikke mindst de retsgrundsætninger der gælder. Der findes mange retsgrundsætninger, og i en klimaplanlægningssammenhæng er det særligt vigtigt at fokusere på grundsætningerne og principperne i Tabel 1.

**TABEL 1**

**Et udvalg af de vigtigste forvaltningsretlige grundsætninger i dansk ret, der med lidt tillem্পning også gælder ved planregulering og håndhævelse af kommune- og lokalplaner**

---

**1. LEGALITETSPRINCIPPET (hjemmelskravet)**

Offentlige myndigheder må kun regulere og handle, hvis der er hjemmel i lovgivningen

---

**2. MAGTFORDREJNINGSGRUNDS ETNINGEN (forbud mod usaglige hensyn)**

Offentlige myndigheder må kun lægge vægt på saglige hensyn, når de regulerer og træffer afgørelser. Saglige hensyn (planl gningsm essige begrundelser) anses i kontekst af Planloven for at være funktionelle og  стетisk-kulturelle hensyn, natur- og miljøhensyn, erhvervsudvikling og vækst (siden 2017) samt klima – både klimatilpasning (siden 2012) og forebyggelse af drivhusgasser (siden 2023)

Usaglige hensyn er ulovlige. Konkret gælder et materielt og et organisatorisk specialitetsprincip, der indebærer, at en myndighed kun må anvende sine beføjelser og midler til de lovbestemte formål, den er tiltænkt inden for den pågældende lovsektor; lige som der er forbud mod kompetenceoverskridelse

---

**3. PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

Offentlige indgreb i frihed og ejendom, herunder planregulering, skal være nødvendige, egnede og ikke gå videre end nødvendigt

---

**4. INHABILITET (habilitetsgrunds etningen)**

Den, der træffer afgørelse, må ikke have en personlig interesse i sagen

---

**5. RETSSIKKERHED (retssikkerhedsprincippet)**

---

For det første gælder legalitetsprincippet, som statuerer, at al regulering skal have klar hjemmel og ikke må stride mod højerestående lovgivning, herunder Grundloven, EU's principper m.fl. Men selvom man arbejder med love på samme niveau – det gælder fx Planloven og Byggeloven, der begge regulerer klima og byggeri, l ber man hurtigt ind i en såkaldt specialitetsproblemstilling, fx: Er det lovligt i en lokalplanbestemmelse, dvs. gennem Planloven, at forbyde bestemte byggematerialer (fx beton, tegl), fordi det medfører meget CO<sub>2</sub>? Eller må Planloven og en lokalplan netop ikke det, fordi byggelovgivningen og især

BR18 allerede regulerer bygningers CO<sub>2</sub>-påvirkning gennem livscyklusvurderinger og grænseværdier for CO<sub>2</sub>? For at afklare sådanne "konflikter" om, hvilke regler på samme lovniveau, der skal anvendes, gælder to principper: Dels lex specialis, der er et generelt retsanvendelsesprincip, hvorefter en lov, der angår en speciel situation, som hovedregel går forud for en generel lov vedrørende samme område. Dels det materielle specialitetsprincip, der anvendes i forvaltningsretten og skal sikre, at myndighederne kun lægger vægt på relevante hensyn, der hører under den lovgivning, de administrerer. Begge principper fører til den formodning, at en detaljeret speciallovgivning, fx Byggeloven og Bygningsreglementet, begrænser eller lige frem udelukker Planloven og dens planer fra at regulere emner som byggematerialers CO<sub>2</sub>-påvirkning. Dette udfoldes yderligere nedenfor.

I forvaltningsretten gælder desuden et organisatorisk specialitetsprincip, som i praksis statuerer, at planreguleringen ikke må regulere forhold, som det tilkommer en anden myndighed, fx staten at varetage. Altså kan en kommunal planmyndighed næppe sætte klimamål, der er væsentligt mere ambitiøse end statens; eller omvendt fx forbyde produktion af sol- og vindenergi i en bestemt kommune, fordi det er staten – og ikke kommunerne – der bestemmer Danmarks klima- og energipolitik.

Med specialitetsprincipperne, der i virkeligheden udgør den såkaldte magtfordrejningslære, er vi på vej over i næste fase af figur 4 (ad. 3). Hvis retsgrundlaget, fx en Planlovshjemmel, er meget upræcis eller helt uden indhold, og dermed overlader det til planmyndighederne at udfylde det nærmere reguleringsmæssige indhold, som det fx er tilfældet med lokalplankataloget i Planlovens § 15, stk. 2, er der plads til et skøn. Her har lovgiver helt bevidst ladet de p.t. 32 emner henstå mere eller mindre tomme med plads til udfyldning efter planmyndighedens lokalpolitiske skøn. Samtidig er der også behov for en masse fortolkning, fx i § 15, stk. 2 nr. 7 om bebyggelsers omfang og udformning. For hvad ligger der i "udformning". Der er næppe tvivl om, at materialevalget betyder noget for udformningen, og at en lokalplan i nogen udstrækning kan regulere, hvilke byggematerialer der må anvendes. Men hvor langt rækker denne hjemmel? Det er et klassisk fortolkningsspørgsmål, man må søge besvaret ved hjælp af den juridiske metodes fortolkningsprincipper (se herom i Tabel 5), herunder ved at konsultere lovforarbejderne samt Planklagenævns- og retspraksis. Men vender vi tilbage til de kommunale planmyndigheders muligheder for udfyldning i en lokalplan, så er skønnet heller ikke helt frit. Netop specialitetsprincipperne er afgørende for, hvilke hensyn og kriterier der lovligt kan inddrages, når det skal afgøres, om en konkret skønsmæssig lokalplanbestemmelse kan regulere et bestemt forhold, fx forbud mod bestem-

te byggematerialer såsom beton. Eller modsat: om en lokalplanbestemmelse kan kræve, at en bygning kun må opføres i fornybare materialer såsom træ?

Afgørende for lovligheden er, om reguleringen er båret af saglige hensyn, eller om der bagved ligger en lovlig planlægningsmæssig begrundelse, som planjuraen kalder det, ellers er der terminologisk tale om magtfordrejning. I den planjuridiske litteratur, fx Anker (2013, s 337f.) fremhæves konsekvent samfundsmæssige og funktionelle hensyn; æstetiske og kulturhistoriske hensyn; samt natur- og miljøhensyn som lovlige planlægningsmæssige hensyn. Planlovens formålsbestemmelse har afgørende betydning for denne afgrænsning, som også bl.a. Planklagenævns- og retspraksis anvender. Spørgsmålet er derfor, om ikke også erhvervsudviklings- og væksthensyn, biodiversitet samt klimahensyn (forebyggelse mod udledning af drivhusgasser) kan tilføjes rækken af lovlige planlægningsmæssige hensyn, idet planlovens formålsbestemmelse blev udvidet med disse hensyn i 2017 hhv. 2023. Det kan de givetvis, men der er omvendt ikke tale om noget "sesam", dvs. nogen trylleformular, der åbner en "låst dør", så klimahensynet kan bruges til at give reguleringen gennem Planloven ubegrænsede muligheder i klimaets tjeneste. For klimahensynet som lovlig planlægningsmæssig begrundelse er kun ét blandt flere elementer, der skal vejes op imod hinanden. Andre vigtige (mod)hensyn er fx de ovennævnte specialitetsovervejelser foruden andre retsprincipper (især proportionalitetsprincippet). Vil man finde svar på et spørgsmål som fx, om en lokalplan kan kræve en bygning opført i 100 % træ, skal de forskellige hensyn vejes op imod hinanden, dvs. når der subsummeres, jf. figur 4 (ad. 4). I det konkrete tilfælde er der formentlig stærkere holdepunkter for at antage, at klimahensynet som planlægningsmæssig begrundelse ikke rækker så langt som lex specialis og det materielle specialitetsprincip, der populært sagt fastlægger en slags arbejdsdeling mellem lovene – og i dette tilfælde mellem Planlovgivningen og Byggelovgivningen til sidstnævntes fordel. Derfor må konklusionen jf. figur 4 (ad. 5) være, at en lokalplan fx ikke kan kræve en bygning opført i 100% træ – eller i hvert fald må det være konklusionen, indtil Planklagenævnet eller en domstol evt. kommer frem til en anden vurdering.

## Kommuneplanens retningslinjer

Planlovens § 11 a, stk. 1 indeholder p.t. 30 punkter. Heraf rummer flere af punkterne mulighed for at bidrage til at begrænse CO<sub>2</sub>-udledning. Enten ved at begrænse byvæksten og dermed byggeriet, der i forskellige kilder anslås at medføre et CO<sub>2</sub>-aftryk på omkring 20-30 % af Danmarks samlede CO<sub>2</sub>-udledning – inkl. materialer, transport, drift og nedrivning.

**TABEL 2**

**Oversigt over udvalgte emner i Planlovens § 11 a, stk. 1, der kan bruges som retningslinjer i kommuneplanen med henblik på større eller mindre CO<sub>2</sub>-reducerende bidrag**

| <b>§ 11 A, STK. 1.<br/>KOMMUNEPLANEN SKAL INDEHOLDE RETNINGSLINJER FOR</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Virkemiddel, der kan bidrage til reduktion af CO<sub>2</sub> ved at:</b>             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) udlægning af arealer til byzoner, jf. stk. 6-11 og 13, og sommerhusområder,<br>2) beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, herunder almene boliger, jf. lov om almene boliger m.v., erhvervsformål, blandede byfunktioner, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder m.v.,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Begrænse byvækst og fremme byfortætning                                                 |
| 5) beliggenheden af tekniske anlæg, herunder arealer til pyrolyseanlæg og fælles biogasanlæg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Fremme vedvarende energi og lagring af CO <sub>2</sub>                                  |
| 7) sikring af, at støjbelastede arealer ikke udlægges til støjfølsom anvendelse, medmindre den fremtidige anvendelse kan sikres mod støjgener, jf. § 15 a,<br>8) sikring af, at arealer, der er belastet af lugt, støv og anden luftforurening, ikke udlægges til boliger, institutioner, kontorer, rekreative formål m.v., jf. dog § 15 b,<br>27) beliggenheden af konsekvensområder omkring erhvervsområder, jf. nr. 26,<br>28) udpegning af op til to transformationsområder hvert fjerde år inden for konsekvensområder, jf. nr. 27, som er arealer, der er belastet af støj [...],<br>29) udpegning af op til to lugtbelastede arealer hvert fjerde år inden for konsekvensområder, jf. nr. 27, som er arealer, der er belastet af lugt [...], | Fremme byfortætning, og byomdannelse, herunder genanvendelse af eksisterende bebyggelse |
| 12) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,<br>13) lavbundsarealer, herunder beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Fremme lagring af CO <sub>2</sub>                                                       |
| 15) sikring af kulturhistoriske bevaringsværdier, herunder beliggenheden af værdifulde kulturmiljøer og andre væsentlige kulturhistoriske bevaringsværdier,<br>23) udviklingen af landsbyer,<br>24) beliggenheden af omdannelseslandsbyer,<br>25) udviklingen af bymidter,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Fremme genanvendelse af eksisterende bebyggelse                                         |

## **Hvilke klima- og bæredygtighedsmål kan kommuneplanens retningslinjer sikre og fremme?**

På side 13 i tabel 2 er det forsøgt at medtage de mest CO<sub>2</sub>-reducerende emner.

Hertil kommer en række virkemidler, der kan bruges til klimatilpasning (pkt. 18 og 19) og bevaring af natur og landskab (pkt. 9, 14 og 16). Det skal understreges, at ikke alle punkter i tabel 2 er lige velegnede til formålet og i alle tilfælde. Fx giver det ikke altid mening at genanvende eksisterende bebyggelse. Det gælder bl.a. ved dårlig byggeteknisk stand og meget lav energieffektivitet. Men omvendt er det værd for alle kommuner løbende at overveje og analysere, om ikke der kan spares lidt CO<sub>2</sub>-bidrag ud fra klimahensynet.

## **Hvordan kan klima- og bæredygtighedsmålene konkret forfølges med kommuneplanens retningslinjer?**

Kommuneplanen og dermed også dens retningslinjer har såkaldt middelbare retsvirkninger. Altså ikke umiddelbare retsvirkninger som lokalplaners vedtægtsbestemmelser. Men kommuneplanens retsvirkninger har alligevel gennemslagskraft, når kommunen beslutter det. For virke-for-bestemmelsen i Planlovens § 12, stk. 1 giver kommunen hjemmel og ret til både at afvise eller tillade enhver ansøgning om tilladelse, godkendelse, dispensation mv. i lovgivningen – eller evt. at give den på nærmere vilkår – med henvisning til, at tilladelsen, godkendelsen eller dispensationen strider mod eller overensstemmer med kommuneplanens retningslinjer. Det forudsætter naturligvis, at retningslinjerne i kommuneplanen er formuleret, så det klart og tydeligt kan konstateres, hvorvidt den ansøgte tilladelse, godkendelse eller dispensation er i strid med eller flugter med en eller flere retningslinjer.

Det skal bemærkes, at det ikke kun er tilladelser og dispensationer i Planloven, fx landzonetilladelse, der kan afslås eller meddeles med henvisning til kommuneplanens retningslinjer. Det gælder alle tilladelser, godkendelser, dispensationer mv., der ikke er lovbundne – dvs. som overlader kommunen et konkret skøn – og uanset efter hvilken lovgivning, der ansøges om tilladelse, godkendelse eller dispensation mv. Man kunne ellers let tro, at det materielle specialitetsprincip ville forhindre, at en kommune fx kunne afslå en ansøgning efter fx Naturbeskyttelsesloven, Miljøbeskyttelsesloven eller en anden lovgivning end Planloven med henvisning til kommuneplanens retningslinjer. Men det særlige ved virke-for-bestemmelsen i Planlovens § 12, stk. 1 er, at den ophæver det materielle specialitetsprincip, så det ikke fremstår som magtfordrejning eller usaglige hensyn, hvis en kommune giver eller afslår tilladelser, godkendelser, dispensationer mv. med baggrund i kommuneplanret-

ningslinjerne. Og igen: det er ikke kun muligt helt at afslå ansøgninger med henvisning til kommuneplanretningslinjerne. Det er også muligt at give tilladelser, godkendelser, dispensationer mv. på nærmere angivne betingelser eller vilkår, som sikrer retningslinjerne. Endelig er det muligt at nedlægge forbud – fx efter Planlovens § 14 (med efterfølgende udarbejdelse af lokalplan) – for at sikre retningslinjerne.

### Eksempler fra praksis

Der er ikke overvældende mange – og ingen offensive – eksempler fra praksis på brugen af kommuneplanens retningslinjer i klimaforebyggelsens tjeneste. Der henvises til enkelte eksempler i afsnit 4, idet det i mange kommuneplaner er vanskeligt at adskille kommuneplanretningslinjer og kommuneplanrammer. Så vidt vides, er der heller ingen konkrete eksempler på konkrete sager, hvor kommunerne har anvendt virke-for-bestemmelsen i Planlovens § 12, stk. 1 til at håndhæve retningslinjer, som er båret af klimahensyn.

## EKSEMPEL FRA SVENDBORG

Det bedste og mest konkrete eksempel på en kommuneplanretningslinje, der prøver at arbejde for klimaneutralitet, er fra Svendborg Kommune, der i Kommuneplan 2025-2037 har en retningslinje 8.0.2 om Klimaneutralitet, der siger: Ved lokalplanlægning, byudvikling og behandling af tilladelser til anlæg vil kommunen have fokus på, hvordan der bliver arbejdet med at opnå klimaneutralitet.



Foto: Ellen Højgaard Jensen.

Men selvom der savnes nye og innovative eksempler på kommuneplanretningslinjer til klimaforebyggelse, er det alligevel værd for kommunerne løbende at overveje og analysere, om ikke der kan spares lidt CO<sub>2</sub>-bidrag ved systematisk at benytte områdeudpegningerne, så de understøtter en begrænset byvækst, mere byomdannelse og implicit genanvendelse af eksisterende bebyggelse samt fremmer vedvarende energi og lagring af CO<sub>2</sub>.

Men hensyn til sidstnævnte er der eksempler på kommuner, hvor kommuneplanens retningslinjer har mere præg af mål end konkrete områdeudpegninger og konkrete retningslinjer. Fx kunne målsætningsprægede retningslinjer om "mere skov, som skal fungere som naturlig CO<sub>2</sub>-lagring samt fremme den biologiske mangfoldighed"; samt om "at begrænse inddragelse af landbrugsjord ved ny byudvikling for at beholde god jord" med fordel konkretiseres i nogle egentlige områdeudpegninger. Disse kunne bestemme eller udelukke, hvor ny by og bebyggelse må lokaliseres; hvor anlæg til vedvarende energiforsyning mv. skal henholdsvis ikke må lokaliseres; samt hvilke arealer der udses til lagring af CO<sub>2</sub> i form af skovrejsning, vådområdeetablering mv.

## Kommuneplanens rammedel

Planlovens § 11b, stk. 1 indeholder p.t. 19 eksplicitte punkter. Ligesom det gælder for retningslinjerne, rummer flere af punkterne mulighed for at bidrage til en begrænsning af CO<sub>2</sub>-udledningen. Enten ved at begrænse byvæksten og dermed byggeriet, der i forskellige kilder anslås at medføre et stort CO<sub>2</sub>-aftryk.

### Hvilke klimahensyn kan rammerne for lokalplaner sikre og fremme?

Nedenfor i tabel 3 er det forsøgt at medtage de mest CO<sub>2</sub>-reducerende emner, der gives mulighed for at regulere i kommuneplanens rammedel.

Det er heller ikke alle punkter i tabel 3, der er lige velegnede til formålet og i alle tilfælde. Som allerede nævnt, giver det ikke altid mening at genanvende eksisterende bebyggelse. Fx ved dårlig byggeteknisk stand og meget lav energieffektivitet. Men enkelte af bestemmelserne har potentiale til noget meget offensivt, hvis kommunerne ellers vil (eller tør). Fx kan pkt. 3 bruges til at begrænse størrelsen på nyt boligbyggeri. Parcelhusbyggeriet i Danmark har overordnet set været stigende både i antal og i boligstørrelse gennem de seneste årtier. Bolius (2023) beretter, at nye huse er blevet næsten dobbelt så store på 60 år. I 1963 var den gennemsnitlige størrelse på et nybygget parcelhus 122 m<sup>2</sup>, mens den i 2022 var steget til 213 m<sup>2</sup>, hvilket svarer til en stigning på 75 %. Se også Mechlenborg (2025) om klimaet og parcelhusets fremtid. Kunne man forestille sig, at kommunerne begynder at sætte max-størrelse på enfamilieboliger? Ja, enkelte kommuner har allerede diskuteret det, andre diskuterer det. Spørgsmålet er imidlertid, om det vil være lovligt – eller om det vil være i strid med ét eller flere retsprincipper (specialitetsprincipperne, proportionalitetsprincippet samt kravet om klar og tydelig hjemmel m.fl.) – at sætte fx en grænse på 150 m<sup>2</sup> for et parcelhus i et bestemt område? Det vil utvivlsomt være på kanten – og måske over – hvis den eneste planlægningsmæssige begrundelse er CO<sub>2</sub>-reduktion af hensynet til klimaet. Men spørgsmålet må henstå, indtil det er afgjort i en eventuel klagesag i Planklagenævnet eller ved domstolene. Men begrundes en størrelsesgrænse på 150 m<sup>2</sup> med en flæthed af argumenter, der – foruden CO<sub>2</sub>-reduktion – også omhandler æstetik (fx harmoni og fravær af enkelte bygningers dominans) samt hensynet til at spare på arealressourcerne (fx at hensyn til arealknaphed og biodiversitet), ja så har den samlede planlægningsmæssige begrundelse i hvert fald en vis tyngde, som kunne formodes at gå uantastet igennem både Planklagenævnets og domstolenes bedømmelse.

**TABEL 3**

**Oversigt over udvalgte emner i Planlovens § 11b, stk. 1, der kan bruges som rammebestemmelser i kommuneplanen med henblik på større eller mindre CO<sub>2</sub>-reducerende bidrag**

| <b>§ 11 B, STK. 1.<br/>RAMMER FOR INDHOLDET AF LOKALPLANER FASTSÆTTES<br/>FOR DE ENKELTE DELE AF KOMMUNEN MED HENSYN TIL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Virkemiddel, der kan bidrage<br/>til reduktion af CO<sub>2</sub> ved at:</b>                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1) fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål [...],</p> <p>2) områder for blandede byfunktioner,</p> <p>3) bebyggelsesforhold, herunder rammer for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer,</p> <p>5) byfornyelsen i eksisterende bysamfund,</p> <p>6) byomdannelsesområder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål,</p> <p>12) overførsel af arealer til byzone eller sommerhusområder,</p> <p>17) konsekvensområder omkring erhvervsområder forbeholdt produktionsvirksomheder, transport- og logistikvirksomheder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 27,</p> <p>18) transformationsområder inden for konsekvensområder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 28,</p> <p>19) arealer belastet af lugt inden for konsekvensområder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 29,</p> | <p>Begrænse byvækst samt fremme byfornyelse, byomdannelse og -fortætning, som igen fremmer genanvendelse af eksisterende bebyggelse</p> |
| <p>9) institutioner og tekniske anlæg, herunder varmemforsyningsforhold, (omfatter både fremstillingsanlæg og transmissions- og distributionsanlæg)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Fremme af vedvarende energi</p>                                                                                                      |
| <p>§ 11 b, stk. 2. Kommuneplanen kan indeholde retningslinjer for andre forhold end nævnt i stk. 1 og § 11 a, stk. 1, der kan være af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen, herunder beliggenheden af arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger og driftsanlæg inden for de udpegede særlig værdifulde landbrugsområder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 10</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>Regulere arealanvendelsen og bebyggelsen i et (potentielt) komplekst samspil</p>                                                     |
| <p>§ 11 b, stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan uanset retningslinjer efter § 11 a, stk. 1, nr. 16, fastsætte rammer for opstilling af vindmøller og solceller i landskaber, der kan karakteriseres som herregårdslandskaber eller godslandskaber. Dette gælder dog som udgangspunkt ikke, hvis det pågældende landskab kan karakteriseres som et herregårdslandskab eller godslandskab af en særlig kvalitet</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>Fremme af vedvarende energi (til en vis grad på bekostning af landskabshensyn)</p>                                                   |

I tabel 3 påkalder § 11 b, stk. 2 sig særlig interesse. Ved en umiddelbar fortolkning af bestemmelsens ordlyd kunne man fristes til at tro, at kommunerne har frit spil til at regulere næsten hvad-som-helst. Men det er næppe rigtigt. Igen skal de forskellige retsprincipper (specialitetsprincipperne, proportionalitetsprincippet samt kravet om klar og tydelig hjemmel m.fl.) erindres, og hver for sig og tilsammen taler de imod indgreb i grundejernes frihed og ejendom, medmindre kommunen kan argumentere for sine reguleringer på en stærk og overbevisende måde. Og her vil en flerhed af lovlige planlægningsmæssige begrundelser i et komplekst samspil (CO<sub>2</sub>-reduktion; æstetik; klimatilpasning; natur og biodiversitet) formentlig medvirke til, at et kommuneplanindgreb i grundejernes frihed og ejendom er lovligt.

Et eksempel: Kunne man forestille sig, at en kommune kunne slippe afsted med at kræve, at nybyggeri i et givet område skal have facader og tag af biogene materialer, som naturen selv har groet (dvs. træ, halm og tang mv.) ved bare at anføre "klimahensyn" som eneste planlægningsmæssige begrundelse? Næppe! Men hvis den pågældende kommune i stedet tager afsæt i en flerhed af lovlige hensyn og konkretiserer sin kommuneplanregulering og fx kræver, at facader skal opføres i naturtræ og tag skal være sedumtag, som begrundes i en kombination af æstetik, bæredygtighed m.fl. – ja, så opnår kommunen på lovlig vis at præge nybyggeriet i en lidt mere klimavenlig retning, i det mindste som en sideeffekt.

### **Hvordan kan klima- og bæredygtighedsmålene konkret forfølges med rammebestemmelser?**

Ligesom kommuneplanens retningslinjer "kun" har middelbare retsvirkninger, gælder det samme for kommuneplanens rammebestemmelser fastsat med hjemmel i Planlovens § 11 b, stk. 1. Men kommuneplanrammernes retsvirkninger har alligevel gennemslagskraft, når kommunen beslutter det. Det vil sige, hvis kommunen vælger at nedlægge forbud efter § 12, stk. 3, så rammebestemmelserne håndhæves. Bestemmelsen siger, at kommunalbestyrelsen "inden for byzoner og sommerhusområder kan [...] modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. [...]".

For så vidt angår sikring af § 11 b, stk. 2-retningslinjer for "andre forhold" end nævnt i Planlovens § 11 b, stk. 1 og § 11 a, stk. 1, kunne man måske forledes til at tro, at der er "frit slag" til at indskrive alle mulige "vilde" og kreative ideer som klimaforebyggende retningslinjer. Det er der kun et stykke hen ad vejen.

Det er ganske vist her, der er plads til nye, banebrydende og innovative retningslinjer med "klimagreb", som er klimavenlige og CO<sub>2</sub>-reducerende. Men alle retningslinjer skal stadig overholde grundsætningerne og principperne i Tabel 1, herunder være båret af en lovlig planlægningsmæssig begrundelse og overholde specialitetsprincipperne.

Afslutningsvis skal det nævnes, at § 11 b, stk. 5 giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen uanset retningslinjer efter § 11 a, stk. 1, nr. 16, kan fastsætte rammer for opstilling af vindmøller og solceller i landskaber, der kan karakteriseres som herregårdslandskaber eller godslandskaber. Dog ikke hvis det pågældende landskab kan karakteriseres som et herregårdslandskab eller godslandskab af en særlig kvalitet.

### **Eksempler fra praksis**

På samme måde som der ikke er banebrydende eksempler på brugen af kommuneplanens retningslinjer i klimaforebyggelsens tjeneste, er noget nær det samme gældende med kommuneplanrammerne i danske kommuneplaner. De fleste eksempler knytter sig til klimatilpasning, natur og biodiversitet. Men der er også eksempler på rammebestemmelser, som muliggør lagring af CO<sub>2</sub> gennem udtagning af lavbundsjorder og udpegning af områder til skovrejsning og VE-anlæg i form af både solceller og vindmøller. Se eksempel fra Nyborg nedenfor. Mange kommuner er tilbageholdende med at planlægge strategisk for projekter, der "deler vandene" og tit medfører modstand fra naboer og borgere.

I byerne er der flere gode eksempler på, at man i kommunens DK2020-klimaplan vil en række ting, men de når ikke altid fra klimaplanen og over i hverken kommuneplanens rammedel eller retningslinjer for andre forhold, som § 11 b, stk. 2 giver mulighed for at regulere. I Svendborg taler Klimaplanen om, udfasning af naturgasfyr og om at fremme mulighederne for fjernvarme i kommunen samt at støtte individuelle løsninger som varmepumper, jordvarme eller solceller, idet disse anses som mere klimavenlige end gasfyr. Desuden at konvertere bus- og færgetransporten fra fossile brændsler til el, samt fokus på tilgængelighed af ladestander på offentlige parkeringspladser. Endelig at energioptimere offentlige bygninger og tilbyde energivejledning til husejere samt webinarer og klimauger med inspiration til borgere og virksomheder. Enkelte af disse initiativer kan fint indarbejdes i kommuneplanen, men de fleste forhold har karakter af faktisk virksomhed på baggrund af kommunalfuldmagten, som kommunerne selv er herre over, og de egner sig ikke nødvendigvis til at blive indarbejdet i kommuneplanen. Medmindre man i kommu-

nen ønsker at gøre kommuneplanen til styringsredskab for alle kommunens klimaforebyggelses- og andre initiativer, der indarbejdes som "retningslinjer om andre forhold" (jf. Planloven § 11 b, stk. 2), som kommunen derefter er forpligtet til at "virke for (jf. Planloven § 12, stk. 1). Sådan er det principielt muligt at anvende kommuneplanlægningen; altså som en strategisk helhedsorienteret plan der styrer og regulerer klima- og andre forhold samt pålægger kommunen selv en grad af handlepligt. Men det er endnu ikke set i praksis.

## EKSEMPEL FRA NYBORG



Foto: Britt Vorgod Pedersen.

Rammebestemmelser, der adresserer klimaforebyggelse, angår først og fremmest det åbne land, men i mange tilfælde kan de ikke betegnes som strategisk (langsigtet) planlægning, fordi de typisk først skrives, når der er et konkret projektforslag, fx om en solcellepark.

Et eksempel er Nyborg Kommunes Kommuneplan 2021, der ændres gennem et "Tillæg 6 – Solenergi-anlæg ved Nederbyvej i Aunslev (Nyborg Kommune 2023).

## Lokalplanen

Nedenfor i tabel 4 er det forsøgt at medtage de mest CO<sub>2</sub>-reducerende emner, det er muligt at regulere i en bindende lokalplan. Netop fordi lokalplaner er bindende, følger et skærpet (hjemmels)krav om, at de emner der reguleres, har klar og tydelig hjemmel i § 15, stk. 2, der p.t. udgøres af 32 punkter. Det er med andre ord strengt ulovligt at "freestyle" med selvopfundne reguleringer. Det kunne fx være at stille krav til materialers CO<sub>2</sub>-aftryk og anvendelse af livscyklusvurdering (LCA). For det er der ganske enkelt ikke lovhjemmel til. Det samme gælder at regulere inden for skalmuren – og fx kræve anvendelse af biogene bygningsmaterialer i selve bygningskonstruktionen – det er der heller ikke hjemmel til.

Udover de i tabel 4 nævnte virkemidler, hvoraf flere også kan bruges til etablering og drift af klimatilpasningsløsninger (pkt. 2, 14 og 20), kommer en række virkemidler, der kan anvendes til etablering og bevaring af bynatur og landskabstræk (pkt. 12-14), eller som kan benyttes i forbindelse med en social bæredygtighedsindsats om at skaffe billige boliger (pkt. 11).

### Hvilke klimahensyn kan lokalplaner sikre og fremme?

Svaret findes som stikord i højre kolonne i tabel 4. Ét af stikordene er bæredygtigt design, der kan antage mange former, og som i byplanlægningen overordnet set handler om at skabe byer, der er miljømæssigt ansvarlige, socialt inkluderende og økonomisk levedygtige. Fx kan planlægning efter et stationsnærhedsprincip med henblik på at reducere pendling, og at fremme byggeri med holdbare materialer, være eksempler. Eller grøn mobilitet, hvor planlægningen fokuserer på cykelstier, offentlig transport og bilfrie zoner. Eller bebyggelsers placering og bygningsdesign, der udnytter naturlige faktorer som sollys og ventilation, og som kan reducere behovet for kunstige klimaanlæg. En lang række af disse (i flere tilfælde klassiske) planlægningsgreb er også "klimagreb", fordi de direkte eller indirekte tjener klimahensynet, og de kan i mange tilfælde umiddelbart sikres og fremmes i en lokalplan, fordi der er hjemmel til det.

Er man som planlægger i tvivl, om der nu også er hjemmel i Planlovens § 15, stk. 2 til et bestemt "klimagreb" – fx at forbyde nedrivning af bebyggelse af hensyn til klimaet – ja, så kan man følge de fem faser i ovennævnte figur 4. Her vil man, hvis man anvender en kombination af ordlyds- og formålsfortolkning (se Tabel 5), hurtigt finde ud af, at det bør være muligt at forbyde nedrivning af bebyggelse – også af hensyn til klimaet nu hvor klimahensynet

**TABEL 4**

**Oversigt over udvalgte emner i Planlovens § 15, stk. 2, der kan bruges som bindende lokalplanbestemmelser med henblik på større eller mindre CO<sub>2</sub>-reducerende bidrag**

**§ 15, STK. 1.**

**EN LOKALPLAN SKAL INDEHOLDE OPLYSNINGER OM PLANENS FORMÅL OG RETSVIRKNINGER. FORMÅLET SKAL FASTLÆGGE DEN PLANLÆGNINGSMÆSSIGE BEGRUNDELSE, EKSEMPELVIS VARETAGELSE AF KLIMATILPASNING ELLER FOREBYGGELSE AF FORURENING**

**Virkemiddel, der kan bidrage til reduktion af CO<sub>2</sub> ved at:**

**STK. 2. I EN LOKALPLAN KAN DER OPTAGES BESTEMMELSER OM:**

- 1) overførsel til byzone eller sommerhusområde af arealer, som planen omfatter,
- 2) områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål,
- 3) ejendommens størrelse og afgrænsning,
- 4) vej- og stiforhold og andre forhold af færdselsmæssig betydning, herunder om adgangsforholdene til færdselsarealer og med henblik på adskillelse af trafikarterne,
- 6) bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres,
- 7) bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligtætheden,
- 8) anvendelse af de enkelte bygninger, herunder at boliger kun må anvendes som ungdomsboliger til studerende omfattet af kapitel 1 a i lov om boligforhold eller lov om støttede private ungdomsboliger,

Begrænse byvækst, fremme byfortætning og bidrage til CO<sub>2</sub>-reduktion gennem bæredygtigt design (og etablering af energiparker o.l. i det åbne land)

- 10) parkeringsforhold, herunder om antal, beliggenhed og udformning af parkeringspladser til forskellige anvendelser i området og om etablering af infrastruktur for alternative drivmidler til transport i tilknytning til parkeringspladser,
- 14) tilvejebringelse af fællesanlæg, herunder grønne arealer og parkeringspladser eventuelt med tilhørende infrastruktur for alternative drivmidler til transport, i det af planen omfattede område eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for området som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse,
- 15) tilvejebringelse af infrastruktur for alternative drivmidler til transport som betingelse for ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse med tilhørende parkeringspladser,

Fremme grøn mobilitet

- 16) foretagelse af afskærmningsforanstaltninger såsom anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur og lignende, herunder bebyggelse i første række i transformationsområder, som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal,
- 17) krav om mekanisk ventilation, hvor luftindtag skal placeres i en højde, hvor grænseværdier for lugt, støv og anden luftforurening er overholdt til opførelse af ny bebyggelse til boligformål eller kontorformål og lign. og ved ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse til boligformål eller kontorformål og lign. som betingelse for ibrugtagning af bebyggelsen,
- 18) krav om, at en bygning til kontorformål og lign. skal være hermetisk lukket, således at det sikres, at luft, hvor grænseværdierne for lugt, støv og anden luftforurening er overskredet, ikke kommer ind i bygningen, som betingelse for ibrugtagning af bebyggelsen,
- 29) isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, jf. § 11 b, stk. 1, nr. 2,

Afbøde negative konsekvenser ved byfortætning, blandede bolig- og erhvervsområder, samt ved etablering af energiparker o.l. i det åbne land

- 5) sammenlægning af lejligheder i eksisterende boligbebyggelse,

Fremme genanvendelse af eksisterende bebyggelse

- 21) bevaring af eksisterende bebyggelse, således at bebyggelsen kun med tilladelse fra kommunalbestyrelsen må nedrives, ombygges eller på anden måde ændres,

er indsat i Planlovens formålsbestemmelse og derfor tæller som en lovlig planlægningsmæssig begrundelse. Hvis man omvendt anlægger en subjektiv fortolkning, hvor lovgivers vilje søges klarlagt med hensyn til, hvad der var hensigten med Planlovens § 15, stk. 2 nr. 21, sådan som den blev vedtaget i 1975 (Kommuneplanlovens § 18, stk. 1 nr. 14), så er det næppe tvivl om, at bestemmelsen kun er tænkt til at forbyde nedrivning af bebyggelse af hensyn til bevaring af bygningsarv. Forarbejderne til Kommuneplanloven siger, at et nedrivningsforbud i en lokalplan er tiltænkt "[...] tilfælde hvor bebyggelsens egne kvaliteter isoleret set gør bebyggelsen bevaringsværdig, eller hvor en nedrivning vil være et uønsket indgreb i det eksisterende miljø" (Folketingstidende 1974-75 (2. samling) Tillæg A, sp. 2757f.). Læser man tilsvarende forarbejderne til Lov nr. 417/2023, som bringer "klima" ind i Planlovens formål, er der heri ingen holdepunkter for at antage, at denne lovændring rykker ved den konklusion eller udvider § 15, stk. 2 nr. 21's anvendelsesmuligheder. Det skal dog understreges, at spørgsmålet endnu ikke har været prøvet ved Planklagenævnet eller domstolene (pr. maj 2025), så retstilstanden er i skrivende stund uafklaret. Den kalder med andre ord på en prøvesag, der kan præcisere retstilstanden nærmere.

Det skal bemærkes, at bestemmelser om nedrivningsforbud i en lokalplan med hjemmel § 15, stk. 2 nr. 21 under visse betingelser vil medføre pligt for kommunen til på ejerens begæring at overtage ejendommen mod fuld erstatning, jf. Planlovens § 49.

Indtil der foreligger en afgørelse i spørgsmålet om § 15, stk. 2 nr. 21's anvendelsesområde, er det formentlig mest sikkert at undlade et evt. nedrivningsforbud i en lokalplan (eller i kommuneplan, for § 11b, stk. 1 nr. 3 kan det samme), medmindre forbuddet også er båret af en planlægningsmæssig begrundelse om bevaring af bygningsarv. Således vil et nedrivningsforbud både tjene kulturarv og bevare den indlejrede CO<sub>2</sub> i bygninger og dermed reducere behovet for nybyggeri.

### **Hvordan kan klima- og bæredygtighedsmålene konkret forfølges med lokalplaner?**

En lokalplan er umiddelbart bindende, dvs. den har lovskraft, hvilket fremgår af Planlovens § 18. De klima- og bæredygtighedshensyn, som er afspejlet i en lokalplans bestemmelser med hjemmel i § 15, stk. 2 nr. 1-32, skal overholdes. Desuden giver § 14 kommunalbestyrelsen mulighed for at nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbuddet kan højst nedlægges for et år. Dermed giver § 14 mulig-

**TABEL 5**

**Det klassiske (vejledende) fortolkningshierarki**

---

**1. ORDLYDSFORTOLKNING (objektiv fortolkning)**

- Hvad siger teksten direkte?
- Udgangspunktet for al juridisk fortolkning. Hvis ordlyden er klar, følges den normalt.
- 

**2. SUBJEKTIV FORTOLKNING (lovgivers vilje)**

- Hvad var intentionen bag bestemmelsen?
- Anvendes især, hvis ordlyden er uklar eller kan fortolkes på flere måder.
- 

**3. FORMÅLSFORTOLKNING (teleologisk)**

- Hvad er bestemmelsens formål eller det overordnede hensyn?
- Anvendes for at sikre, at loven virker hensigtsmæssigt og rationelt i praksis.
- 

**4. PRÆCISERENDE FORTOLKNING**

- Man holder sig inden for ordlyden, men præciserer meningen nærmere, typisk ved hjælp af klagenævnsafgørelser og domme.
- 

**5. UDVIDENDE FORTOLKNING**

- Man forlænger anvendelsesområdet til tilfælde, der ikke klart dækkes af ordlyden.
- Pas på ikke at strække "elastikken" for langt!
- 

**6. INDSKRÆNKENDE FORTOLKNING**

- Man begrænser bestemmelsens anvendelsesområde, selv om ordlyden kunne dække mere.
- 

**7. ANALOGISLUTNING**

- Anvendes, når der **ikke findes nogen regel**, men man bruger en **lignende regel** fra et beslægtet område.
- Pas på ikke at strække "elastikken" for langt!
- 

**8. MODSÆTNINGSSLUTNING**

- Man antager, at det modsatte gælder for tilfælde, som ikke er nævnt i bestemmelsen.
-

hed for at også at håndhæve klima- og bæredygtighedshensyn, som endnu ikke har fundet vej til og står i nogen lokalplan – eller kommuneplan for den sags skyld. Til gengæld skal der udarbejdes en lokalplan inden for et år, hvis de pågældende hensyn skal have varigt bindende virkning.

### **Eksempler fra praksis**

Til grund for denne artikel er der ikke lavet nogen systematisk analyse af kommunernes lokalplanpraksis. Det er derfor ikke muligt at sige noget generelt om, hvor langt kommunerne er med hensyn til at benytte lokalplanen som virkemiddel til at begrænse CO<sub>2</sub>-udledning. Der er imidlertid ingen tvivl om, at lokalplaner kan bringe kommunerne et pænt stykke ad vejen hen mod virkeliggørelse af klima- og bæredygtighedsmål, hvis kommunerne vil. Herunder gennem en række handlepligtlignende reguleringsmuligheder (betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse) for at fremme byfortætning og områder med blandet bolig og erhverv.

Det kan forekomme lidt uklart, hvor langt hjemlerne i § 15, stk. 2 rækker, hvis man som kommune vil anvende lokalplanen som virkemiddel til at begrænse CO<sub>2</sub>-udledning. Fx at forbyde nedrivning af eksisterende byggeri (jf. § 15, stk. 2 nr. 21). Eller at kræve bestemte klimavenlige byggematerialer anvendt. Som allerede antydnet ovenfor i afsnit 2, er mulighederne for især sidstnævnte formentlig stærkt begrænset. Men selvom lokalplaner måske ikke er det oplagte værktøj til at sikre alle mulige klimavenlige materialer, så er lokalplaner alligevel et stærkt værktøj til at sikre mængden, tætheden og størrelsen af byggeri. Og dermed er lokalplaner – om end mere indirekte – et værktøj til både at sikre mængden af materialer og dermed at mindske klimabelastningen og ressourceforbruget. Dette gælder ikke mindst, hvis reguleringen fokuseres i byomdannelses- og transformationsområder udpeget i kommuneplanlægningen. Der er som sagt heller ikke noget til hinder for, at en kommune kan sætte en max-grænse på nybyggede enfamiliehuse. Men indtil videre er der så vidt vides ingen kommuner, der har benyttet sig heraf.

## Gør 'klima' i Planlovens formål en forskel?

Tilbage står spørgsmålet, hvor meget "klima" i Planlovens formål batter, og hvor meget kommune- og lokalplaner i praksis er bevendte i bestræbelserne på at forfølge et strategisk mål om at bidrage markant og effektivt til CO<sub>2</sub>-reduktion? Det er allerede antydnet, at der både var og er store forventninger og forhåbninger til, at Planloven og planlægningen kan spille en betydelig rolle i CO<sub>2</sub>-reduktionen i Danmark. Men dels giver Planloven nok ikke helt de beføjelser, som mange havde ønsket sig. Især ikke i byerne og i hvert fald ikke endnu. Dels er kommunernes anvendelse af de muligheder, de trods alt har fået, ikke så effektivt udnyttet som de kunne have været.

Allerede i den aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti (Regeringen m.fl. 2022, s. 3ff.), der gik forud for vedtagelsen af Lov nr. 417/2023, hvormed klima blev indsat i Planlovens formål, er det tydeligt, hvad der var aftaleparterernes primære hensigt. Aftaleparterne ville især give kommunerne nye muligheder for "klimabeskyttelse" i **det åbne land** og især på **kommuneplanniveau**, primært til VE-anlæg, samt at forbedre mulighederne for **klimatilpasning og afværgeforanstaltninger**. Det er især i lyset heraf, at indsættelse af begreberne "klima", "udledning af drivhusgasser", og "klimabeskyttelse" i formålsparagraffen primært skal ses. Lovbemærkningerne siger da også specifikt: "**Den foreslåede ændring af formålsbestemmelsen vil ikke i sig selv give mulighed for i lokalplanlægningen at fastsætte nye typer af bindende krav, som ikke [allerede] ligger inden for planlovens § 15, stk. 2**".

Men det er til gengæld muligt at anvende eksisterende beføjelser til planregulering i klimaets – herunder klimaforebyggelsens – tjeneste, fordi klima er indsat i planlovens formål på linje med miljø, natur samt vækst og udvikling. Således kan udpegning af fremtidige skovrejsningsområder og arealer til vådområdeetablering nu også ske i kommuneplanlægningen med klimahensyn (CO<sub>2</sub>-lagring) som lovlig planlægningsmæssig begrundelse. Tilsvarende burde nedrivning af bebyggelse kunne forbydes i en lokalplan med planlægningsmæssig begrundelse i, at genbrug af bygninger og bygningsmaterialer bidrager til CO<sub>2</sub>-reduktion sammenlignet med traditionelt nybyggeri. Men det er – som også antydnet ovenfor i afsnit 5 – endnu lidt usikkert, om denne vurdering holder hele vejen igennem en prøvesag ved Planklagenævnet eller domstolene.

## Er planloven "fit for purpose"?

Mange vil mene, at klimahensynets indsættelse i Planloven uden nye hjemler eller virkemidler til at følge klimahensynet til dørs, er for vagt eller ligefrem uambitiøst. Generelt er der ønsker om flere muligheder rundt om i kommunerne. Green Building Council Denmark (nu: Rådet for Bæredygtigt Byggeri) lavede i 2021 sammen med Dansk Byplanlaboratorium og en række andre parter en gap-analyse (Green Building Council Denmark/Rådet for Bæredygtigt Byggeri & Dansk Byplanlaboratorium (2021)). Analysen klarlægger, at kommunernes planafdelinger på daværende tidspunkt efterspørger en udvidelse af lokalplankataloget med flere bæredygtige emner, hvoraf ikke alle nødvendigvis er klimarelaterede. Det gælder:

- Genbrugsmaterialer
- Genanvendelse af materialer
- Bæredygtigt certificerede materialer
- Bæredygtigheds certificeringer
- Bæredygtighed i lokalplanens formålsparagraf
- Klimaforebyggelse
- Biodiversitet
- Ladestandere til elbiler
- Dobbeltudnyttelse af parkeringspladser
- Drift af grønne områder
- Udnyttelse af regnvand
- Varmeforsyning
- Biofaktor
- Livscyklusberegninger
- Delebilsordninger
- Klimatilpasning og resiliens ift. naturkatastrofer
- Solceller

Uden at vurdere emnerne enkeltvis synes det klart, at der allerede er lovhjemmel til og mulighed for i hvert fald nogle af dem. Andre emner er udelukket begrundet i specialitetsovervejelser, jf. bl.a. afsnit 2 ovenfor, eller forudsætter ny lovhjemmel i Planloven. Men det må også konstateres, at de muligheder, der allerede er – både i kommune- og lokalplaner – kun udnyttes i en vis udstrækning.

## Lavthængende frugter

Enkelte muligheder, som man måske kunne kalde lavthængende frugter, udnyttes slet ikke. Det gælder mulighederne for fx at sætte en max. størrelsesgrænse på nybyggede enfamiliehuse. Måske fordi det er politisk uspiseligt

for både kommunalpolitikere og deres vælgere (DR.dk 2023), selvom det anslås, at en reduktion af boligstørrelsen fra 205 til 120 m<sup>2</sup> kan reducere de totale CO<sub>2</sub>-udledninger med en fjerdedel. Men bruges en sådan mulighed – i kombination med nogle af de reguleringsmuligheder, der er nævnt tidligere, er kommune- og lokalplanlægningen et rimeligt stærkt værktøj til at regulere mængden, tætheden og størrelsen af byggeri i kommunerne.

## EKSEMPEL FRA AALBORG

En anden lavthængende frugt (end styring af boligstørrelserne) er fortætning i eksisterende byområder med ældre utidssvarende byggeri. Billedet nedenfor taler sit eget tydelige sprog om, hvordan der fx kan fortættes i et eksisterende boligområde: Tre fritliggende huse er erstattet med 11 tæt-lave boliger.

Fortætning kan – anvendt de rigtige steder – også tjene flere og andre hensyn end klimaet: fx frem-

skaffelse af billige boliger i centrale byområder (social bæredygtighed); samt reduktion af arealforbruget pr. bolig og dermed minimering af "land take". Det skal bemærkes, at EU i 2011 vedtog en politik om "No net land take by 2050" – en politik som formodentlig kommer til at determinere byudviklingen i særdeles høj grad i fremtiden (Marquart 2020), fordi den indebærer, at det samlede areal af naturlige og landbrugsarealer ikke må reduceres efter 2050.



Fortætning på Tagensvej/Hadsundvej, Aalborg. Fortætningen er egentlig katalyseret af en bygningsskade, der førte til nedrivning af én af områdets bygninger, som det kan ses i billedet til venstre, der er fra 2008. Men fortætningen kunne principielt have været resultat af et strategisk valg og muliggjort gennem øgede bebyggelsesprocenter i kommune- og/eller lokalplan. (Illustration: Michael Tophøj Sørensen).

## Servitutter, deklarationer o.l.

Hvis en kommune gerne vil mere og andet, end Planloven og dens planer giver mulighed for at regulere, kan servitutter – også ofte kaldt deklarationer, eller skødeklausuler, når indsat i et skøde – måske være en mulighed.

I det følgende gennemgås derfor privatretlige servitutters anvendelsesmuligheder og rækkevidde som virkemidler til at forfølge klima- og bæredygtighedsmål, der fx er besluttet i en DK2020-klimahandlingsplan. Offentligretlige servitutter, som pålægges af en offentlig myndighed med hjemmel i lovgivningen, berøres ikke; så når der i det følgende skrives "servitut", er det underforstået privatretlige servitutter.

Servitutregulering minder om og er lige så bindende som lokalplanregulering, men fordi (privatretlige) servitutter indgås frivilligt, kan de omhandle langt flere forhold, end der kan reguleres i en lokalplan. Ganske enkelt fordi de ikke er bundet af de samme retsprincipper og retsgrundsætninger, som gælder ved planlægning og anden myndighedsudøvelse.

### Hvad er en servitut?

Servitutter har mange år(hundreder) på bagen. En servitut defineres traditionelt som en "[...] ret til at råde over en fast ejendom i begrænset omfang eller til at kræve opretholdt en given tilstand på ejendommen" (Illum 1944, s. 12f.). Det er tydeligt, at en servitut giver A en form for magt over B. Man taler derfor ofte om A som den herskende eller berettigede, der enten kan være den til enhver tid værende ejer af en fast ejendom (betegnes en **reel servitut**), eller én eller flere bestemte personer eller en ubestemt kreds af personer (betegnes en **personel servitut**), mens B er den tjenende.

Man opdeler også typisk servitutter i to hovedgrupper: rådighedsservitutter og tilstandsservitutter, hvor det især er sidstnævnte, der er interessante, når det handler om at forfølge klima- og bæredygtighedsmål. Tilstandsservitutter begrænser ejerens (B's) råderet eller kræver, at B opretholder en bestemt tilstand på sin ejendom. Det har historisk handlet om ikke at bygge for højt mv., men byggelovgivningen og den fysiske planlægning har med tiden overtaget mange af servitutternes opgaver og gjort dem overflødige. Men i en nutidig klima- og bæredygtighedssammenhæng kunne en servitut bruges til at regulere forhold, som planlægningen ikke kan og fx handle om at pålægge grundejer B at bygge i bestemte byggematerialer.

## Hvad kan en servitut omhandle?

En privatretlig servitut, der stiftes ved aftale, kan omhandle stort set alt. Næsten kun fantasien sætter grænser. Dette følger af, at servituten stiftes ved aftale (se videre nedenfor), dvs. frivilligt og af grundejeren selv inden ejendommen eventuelt videreoverdrages. Når en ny ejer overtager (køber eller lejer) ejendommen, accepterer denne servituten, idet den nye ejer indgår på alle købs- eller lejeaftalens elementer, herunder servitutter som ejeren nu også er forpligtet af.

Man kunne indvende, om ikke der er visse hensyn at tage til nye erhververe af en ejendom; om ikke de kan risikere at blive bundet af urimelige servitutter om hvad som helst? Svaret er, at der er endog meget vide rammer for, hvad der må indskrives i en servitut. Den ene del af rammen udgøres af Kong Christian Den Femtes Danske (LOV nr. 11000 af 15/04/1683), som stadig er gældende, og som siger, at så længe en aftale (herunder en servitut) ikke strider mod "lov og god moral", så skal den overholdes i alle dens ord og punkter (D.L. Bog 5, Kapitel 1, §§1–2):

LOV nr. 11000 af 15/04/1683

### Kong Christian Den Femtis Danske Lov

Danske Lov

#### FEMTE BOG. OM ADKOMST, GODS OG GÆLD

##### 1. CAPITEL.

Om Contracter og Forpligter

1. Een hver er pligtig at efterkomme hvis hand med Mund, Haand og Segl, lovet og indgaaet haver.

2. Alle Contracter, som frivilligen giøris af dennem, der ere Myndige, og komne til deris Lavalder, være sig Kiøb, Sal, Gave, Mageskifte, Pant, Laan, Leje, Forpligter, Forløfter og andet, ved hvad Navn det nævnis kand, som ikke er imod Loven, eller Ærbarhed, skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saa som de indgangne ere.

Den anden del af rammen udgøres af Aftalelovens § 36, som i stk. 1 siger, at "En aftale kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Det samme gælder andre retshandler", og i stk. 2, at "Ved afgørelsen efter stk. 1 tages hensyn til forholdene ved aftalens indgåelse, aftalens indhold og senere indtrufne omstændigheder". Aftalelovens krav om "rimelighed" har formentlig større praktisk betydning end Danske Lows krav om "ærbarhed" eller "god moral".

## Hvem kan stifte en servitut?

Privatretlige servitutter pålægges som sagt af vedkommende grundejer, som sagtens kan være en offentlig myndighed, herunder en kommune der ejer fast ejendom. Det er kun ejeren af en ejendom, der kan stifte en servitut, jf. også Tinglysningsloven § 10, stk. 1, der udfoldes nærmere nedenfor. Har en kommune ejerråden over fast ejendom, dvs. et afgrænset jordstykke med eventuelle bygninger og anlæg, der er varigt forbundet med jorden, kan kommunen altså som ejer stifte en servitut på ejendommen, inden den videresælges til fx boliger. Tilsvarende muligheder er der ved delvis ejerråden over fx et byomdannelses- eller havneområde. Aalborg Havn A/S er et eksempel på et kommunalt ejet aktieselskab, hvor Aalborg Kommune ejer 100 % af aktierne i selskabet. Selskabet ejer, forpagter eller administrerer arealerne i havneområdet. Formelt er det selskabet, der ejer og forvalter arealet, men kommunen har reel kontrol gennem ejerskab og politisk repræsentation i bestyrelsen.

En kommune kan også, hvis den ikke er grundejer, gå i dialog med private grundejere eller ejendomsudviklere med henblik på at få dem til frivilligt at stifte en servitut omhandlende bæredygtighed og klima på en boligejendom, inden ejendommen udstykkes, bebygges og/eller videresælges.

## Hvordan stiftes en servitut?

Stiftelse af servitutter er – bortset fra rammerne i Danske Lov og Aftaleloven – mestendels reguleret i Tinglysningsloven i en række forskellige bestemmelser. En kort "kogebogsopskrift" på en servitutstiftelse kan ses i Tabel 7.

Når det er Tinglysningsloven, der er central, handler det om, at servitutrettigheder skal tinglyses for ikke senere at risikere at kunne fortrænges pga. aftaler om ejendommen og retsforfølgning, jf. Tinglysningsloven § 1. Et dokument anses for tinglyst, når det er indført i tingbogen, jf. § 25.

Tabel 7's første tre punkter følger af Tinglysningsloven § 10, stk. 1, at en servitut "[.] skal for at kunne tinglyses efter sit indhold gå ud på at fastslå, stifte, forandre eller ophæve en ret over en bestemt fast ejendom og skal fremtræde som udstedt af den, der ifølge tingbogen - eller ved pantebreve ifølge transport - er beføjet til at råde over den pågældende ret, eller som udstedt med hans samtykke." Her er det naturligvis vigtigt at overveje, om servitutindholdet er rimeligt og lovligt, jf. også ovenfor og Danske Lov og Aftaleloven.

Ét af de punkter, der kræves overholdt, for at lovlighedskravet (jf. også Danske Lov) er overholdt, er Planloven § 42, der siger, at kommunalbestyrelsen

**TABEL 7**

**Opskrift på servitutstiftelse**

- 
1. Angiv anmelder (=grundejer); denne underskriver også dokumentet
  2. Angiv matr.nr., ejerlav og kommune for den faste ejendom, som servituten omhandler
  3. Angiv servitutindholdet, der klart skal gå ud på at fastslå, stifte, forandre eller ophæve en ret over en bestemt fast ejendom
  4. Angiv den/de påtaleberettigede (NB! omhandler servituten et forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan, er kommunalbestyrelsen automatisk påtaleberettiget, jf. Planloven § 43)
  5. Husk at få kommunalbestyrelsens samtykkepåtegning, jf. Planloven § 42, hvis servituten omhandler et forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan
  6. Til sidst overdrages servitutdokumentet til tinglysningsdommeren, som – hvis pkt. 1-5 fremgår – tinglyser servituten ved at indføre den i tingbogen
- 

skal meddele samtykke til visse servitutter: "En ejer af fast ejendom kan kun med forudgående samtykke fra kommunalbestyrelsen gyldigt pålægge ejendommen servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan. Samtykke efter 1. pkt. kan ikke meddeles i tilfælde, hvor der som følge af § 13, stk. 2, skal tilvejebringes en lokalplan. [...] Kommunalbestyrelsens beslutning efter stk. 1 skal påføres servitutdokumentet. Hvis samtykke meddeles, eller hvis ejendommen ejes af kommunen, skal påtegningen udtrykkeligt angive, at tilvejebringelse af en lokalplan ikke er påkrævet". Lokalplanlægning har således forrang overfor lokalplanrelevante servitutter, som skal accepteres af lokalplanmyndigheden, inden der kan stiftes en servitut om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Tinglysningsloven § 10, stk. 5 siger desuden, at "et servituddokument skal altid angive den eller de påtaleberettigede". Påtaleretten er en magt til at skride ind mod krænkelse af en servitut, eller til at lempe den eller ophæve den. Men så længe servitutten fastholdes af den eller de påtaleberettigede, forpligter servitutten den tjenende ejendom. Ofte indsætter den servitutstiftende ejer sig selv, dvs. en bestemt person, som påtaleberettiget, inden ejendommen videreoverdrages. Men påtaleberettigede kan også være den til enhver tid værende ejer af ejendommen med matr.nr. [X], dvs. en ubestemt personkreds, samt kommunen. Omhandler servitutten et forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan, er kommunalbestyrelsen imidlertid automatisk påtaleberettiget, jf. Planloven § 43.

### **Hvordan kan klima- og bæredygtighedsmålene konkret forfølges med servitutter?**

Som sagt er det kun den aktuelle grundejer – der både kan være en kommunal eller en privat grundejer – som kan stifte en servitut. I en servitut kan til gengæld stort set alle klima- og bæredygtighedsmål indskrives og dermed sikres varigt ved byggeri og arealanvendelse på den pågældende ejendom. Også forhold der ikke kan reguleres i en kommune- og lokalplan. Det gælder fx byggematerialer både på og bag facaden.

I Planlovens § 15, stk. 2 er der ikke hjemmel til at bestemme, at et byggeri skal opføres i biogene byggematerialer bag skalmuren, fx at konstruktionen skal være udført i træ, men det er der i en servitut.

Det er også kun en servitut, og ikke en lokalplan, der kan garantere, at en bygningsfacade med sikkerhed opføres i biobaseret træ, hvis det er ønsket. For en lokalplans bestemmelser skal være båret af en lovlig planlægningsmæssig begrundelse, fx æstetik og udseende. Derfor vil det næppe kunne forbydes, hvis en bygningsfacade opføres i fx fibercement præget med træstruktur. Selvom klima anføres som planlægningsmæssig begrundelse, vil Planklagenævnet og domstolene formentlig statuere ugyldighed for en lokalplanbestemmelse omhandlende krav om biobaserede træfacader, fordi det ud fra en specialitetsbetragtning er byggelovgivningen, der forudsættes at regulere bygningers klimapåvirkning.

Med regulering gennem servitutter kan man altså generelt gå længere, end man kan med lokalplanregulering. Bl.a. fordi der ikke ligger de samme strenge krav om lovlig planlægningsmæssig begrundelse til servitutregulering, som det er tilfældet med planregulering.

## Eksempler fra praksis

Det er vanskeligt at få et samlet overblik over servitutters anvendelsesområde, herunder med henblik på at forfølge vigtige klima- og bæredygtighedsmål. Servitutter ligger nemlig i tingbogen opført under den enkelte faste ejendom. Der er derfor ikke adgang til nogen oversigt over servitutter, som det fx er tilfældet med lokalplaner og andre temaer i Plandata.dk. Et klassisk eksempel på en bæredygtighedsservitut omhandler fx forbud mod kemisk ukrudtsbekæmpelse i fx nye boligområder af hensyn til grundvandet; igen noget der ikke kan reguleres i en lokalplan. Dette og andre eksempler kan ses i Sørensen (2001).



En servitut kan i modsætning til en lokalplan sikre, at byggeri opføres i træ hele vejen igennem som her på Snekkerstenvej, Klarup, hvis det ønskes.  
(Foto: Michael Tophøj Sørensen).



En servitut kan i modsætning til en lokalplan sikre, at bygningsfacader opføres i naturligt træ, hvis det ønskes – og ikke i fx fibercement præget med træstruktur som her på Snedkervænget, Hornslet  
(Foto: Michael Tophøj Sørensen).

## Behov for mere viden?

Der kan sagtens argumenteres for behovet for nye lovhjemler i Planloven for at forfølge de vigtige klima- og bæredygtigheds mål, som også gjort af Green Building Council Denmark/Rådet for Bæredygtigt Byggeri & Dansk Byplanlaboratorium (2021). Men inden – eller i hvert fald samtidig med – at man kalder på nye initiativer fra Folketinget, er det relevant at spørge, om de værktøjer, der er til rådighed for nuværende, udnyttes optimalt og tilstrækkeligt.

Selvom denne artikel som nævnt ikke bygger på systematiske planstudier af hverken kommuneplan- eller lokalplanpraksis, så efterlader analysen alligevel indtrykket (i hvert fald for denne forfatter), at kommuneplan- eller lokalplanpraksis med fordel kunne ”produktudvikles”. Nærmere bestemt så de to plantyper og værktøjer i højere grad både udnytter de potentialer, der er, og imødekommer behovet for klimaforebyggelse – og gerne i et endnu bredere bæredygtighedsperspektiv. Konkret kunne en ”produktudvikling” gennemføres som et videns- og udviklingsprojekt med lige dele vægt på teori og praksis - og ikke mindst baseret på workshops mv. med udvalgte kommuner for at sikre brugerdreven innovation og evolution. Projektet kunne fx opdeles i to dele, som hver især er styret af følgende spørgsmål:

### 1. Hvordan omsættes kommune- og lokalplanernes ofte meget målsætningsprægede retningslinjer og rammebestemmelser til konkrete områdeudpegninger og konkrete retningslinjer om klima- og bredere bæredygtighedsforhold, så de får bedst mulig gennemslagskraft?

Som nævnt i afsnit 4, er det principielt muligt at anvende kommuneplanlægningen som en strategisk helhedsorienteret plan, der ikke bare styrer og regulerer klima- og andre forhold, men også pålægger kommunen selv en grad af handlepligt for så vidt angår iværksættelse af diverse klima- og bæredygtighedstiltag. Kommuneplanen kan dermed samle al kommunens virksomhed, der både omfatter retlige og faktiske handlinger, altså både kommunens forvaltning i overensstemmelse med love og regler og faktiske handlinger, der omfatter den daglige drift og servicering af borgerne, herunder med forskellige klima- og bæredygtighedstiltag. Derfor kunne projektet udvides med endnu et perspektiv:

### 2. Hvordan kan kommuneplanen udvikles til at være et sammenfattende og strategisk styrings- og reguleringsredskab for alle kommunens klimaforebyggelses- og andre relevante initiativer og samtidig fungere som en handleplan for klima- og bæredygtighedstiltag for kommunen selv med en grad af handlepligt (jf. Planloven § 12, stk. 1).

## Sammenfatning

Hvis man anskuer hele pakken af virkemidler – kommune- og lokalplaner, planlovens forbudsbestemmelser og servitutter – som kan benyttes til at følge klima- og bæredygtighedsmål, er mulighederne ganske mange. Alligevel kan man sagtens mene, at virkemidlerne lader noget tilbage at ønske. Eller at de kan forekomme besværlige at arbejde med, fordi retsprincipper og grundsatninger kan føles som irriterende snubletråde, man let kan falde over. Men sådan er det, når man arbejder med strategisk planlægning og planregulering, der er underlagt retlige grænser af hensyn til især retssikkerheden.

# TRE TIPS TIL KOMMUNERNE

Følgende bemærkninger og opfordringer gives til kommunerne og de planlæggere, der arbejder med strategisk klimaplanlægning i både offentlig og privat regi:

## 1

### **Analyser løbende, hvad Planloven (og relateret lovgivning) kan og ikke kan**

Hold øje med udviklingen i lovgivningen, om der evt. tilføjes nye virkemidler.

Hold øje med Planklagenævnets afgørelser, om disse evt. åbner op for nye muligheder i den eksisterende lovgivning.

## 2

### **Tænk bredt - i synergier og i komplekse samspil**

Tænk både på, at kommune- og lokalplanlægningen kan noget både i byerne (regulering af mængden, tætheden og størrelsen af byggeri mv.) og i det åbne land (etablering af VE-anlæg og lagring af CO<sub>2</sub> gennem skovrejsning, vådområdeetablering mv.).

Tænk i komplekse samspil, overvej fx om en planbestemmelse kan begrundes med en flerhed af planlægningsmæssige begrundelser.

Tænk CO<sub>2</sub>-reduktion i kombination med klimatilpasning, arealreduktion og biodiversitet m.fl.

### 3

## **Find glæde i det, man kan "Det bedre er det godes værste fjende"**

**Planloven kan ikke alt, nej. Men omvendt er lokalplaner og kommuneplaner alligevel stærke værktøjer på en række punkter.**

**Overvej om det er muligt at anvende aftaler og servitutter. Med regulering gennem servitutter kan man generelt gå længere, end man kan med lokalplanregulering.**

**Overvej hvad kommunen kan for "egen regning", når den bygger, køber ind osv. Her er kommunen (igennem kommunalfuldmagten) ret frit stillet til at forfølge langt de fleste klima- og bæredygtighedsmål.**



Kommunal daginstitution i træ og med grønt tag i Klarup (Foto: Michael Tophøj Sørensen).

# Litteratur

- Anker, H. T. (2013) *Planloven – Med kommentarer* Djøf Forlag
- Balogun, J., Hope-Hailey, V., Johnson, G. (Ed.), & Scholes, K. (Ed.) (2008) *Exploring Strategic Change* (3rd ed.). Prentice-Hall.
- Bolius (2023) *Nye huse er blevet næsten dobbelt så store på 60 år* - [https://www.bolius.dk/nye-huse-er-blevet-naesten-dobbelt-saa-store-paa-60-aar-40954?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.bolius.dk/nye-huse-er-blevet-naesten-dobbelt-saa-store-paa-60-aar-40954?utm_source=chatgpt.com) (pr. 23/5-2025)
- Bønsing, S. (2023a) *Almindelig Forvaltningsret*. (5 udg.) DJØF Forlag.
- Bønsing, S. (2023b) *Forvaltningsret - lærebog for statskundskab*. (2 udg.) DJØF Forlag.
- DR.dk (2023) *Skal parcelhuse bygges mindre? Klimaet siger ja tak, og lokalpolitikere diskuterer nye regler* - <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/oestjylland/skal-parcelhuse-bygges-mindre-klimaet-si-ger-ja-tak-og-lokalpolitikere>
- Evald, J. (2021) *Servitutretten*. Djøf Forlag.
- Healey, P. (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 45–67.
- Green Building Council Denmark/Rådet for Bæredygtigt Byggeri & Dansk Byplanlaboratorium (2021) *En undersøgelse af Bæredygtig lokalplanlægning juni 2021* - [https://ee005d883a369b5a623ec663eec-f93eb.cdn.bubble.io/f1624008821999x368749091311188350/Undersøgelse\\_Den%20bæredygtige%20lokalplan\\_Final.pdf?AWSAccessKeyId=AKIATBBF73RNGVJNFEZN&Expires=1748257842&Signature=SNXDqPYBfRv6VSg5v25rWvvyEhw%3D](https://ee005d883a369b5a623ec663eec-f93eb.cdn.bubble.io/f1624008821999x368749091311188350/Undersøgelse_Den%20bæredygtige%20lokalplan_Final.pdf?AWSAccessKeyId=AKIATBBF73RNGVJNFEZN&Expires=1748257842&Signature=SNXDqPYBfRv6VSg5v25rWvvyEhw%3D)
- Illum, K. (1943) *"Servitutter"* Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K. (2011) *Fundamentals of Strategy*, 2/e. Financial Times/Prentice Hall
- Marquard, E., Bartke, S., i Font, J. G., Humer, A., Jonkman, A., Jürgenson, E., Marot, N., Poelmans, L., Repe, B., Rybski, R., Schröter-Schlaack, C., Sobocká, J., Sørensen, M. T., Vejchodská, E., Yiannakou, A., & Bovet, J. (2020) *Land consumption and land take: Enhancing conceptual clarity for evaluating spatial governance in the EU context*. *Sustainability* (Switzerland), 12(19), Artikel 8269. <https://doi.org/10.3390/su12198269>
- Mechlenborg, M. (2025) *Klimaet og parcelhusets fremtid*. Plan22+ [https://www.plan22.dk/sites/default/files/Plan22\\_Artikler\\_A4\\_Mette\\_13Feb\\_01%20Final.pdf](https://www.plan22.dk/sites/default/files/Plan22_Artikler_A4_Mette_13Feb_01%20Final.pdf)
- Nielsen, F. M. V., Fertner, C., Kristensen, L., & Vejre, H. (2025) *Planlægning for et klimaneutralt samfund – Kommuneplanen som strategisk værktøj*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport Nr. marts 2025 - [https://www.plst.dk/Media/638844510930164023/Klimaneutralt\\_samfund\\_web.pdf](https://www.plst.dk/Media/638844510930164023/Klimaneutralt_samfund_web.pdf)
- Nyborg Kommune (2023) *Tillæg 6 - Solenergianlæg ved Nederbyvej i Aunslev (tillæg til Kommuneplan 2021)* - [https://nyborg.cowiplan.dk/kommuneplan21/tillaeg-til-kommuneplanen/tillaeg-6-solenergianlaeg-ved-nederbyvej-i-aunslev/?utm\\_source=chatgpt.com](https://nyborg.cowiplan.dk/kommuneplan21/tillaeg-til-kommuneplanen/tillaeg-6-solenergianlaeg-ved-nederbyvej-i-aunslev/?utm_source=chatgpt.com)
- Plan- og Landdistriktsstyrelsen (2024) *Vejledning om klima og bæredygtighed i planlægningen* <https://www.plst.dk/Media/638693497113342896/Vejledning%20om%20klima%20og%20bæredygtighed%20i%20planlægningen.pdf>

- **Plan- og Landdistriktsstyrelsen (2024a)** *Vejledning om planlægning for lokalplanpligtige solcelleanlæg i det åbne land* - <https://www.plst.dk/Media/638693496419325702/Vejledning%20om%20planlægning%20for%20lokalplanpligtige%20solcelleanlæg%20i%20åbne%20land.pdf>
- **Plan- og Landdistriktsstyrelsen (2024b)** *Vejledning om klima og bæredygtighed i planlægningen* - <https://www.plst.dk/Media/638693497113342896/Vejledning%20om%20klima%20og%20bæredygtighed%20i%20planlægningen.pdf>
- **Regeringen m.fl. (2022)** *Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om: Opfølgning på evaluering af planloven m.v. 15. juni 2022* - <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/ulø/bilag/44/2670396.pdf>
- **Svendborg Kommune (U.D.)** *Kommuneplan 2025-2037* - <https://kommuneplan25.svendborg.dk/maal-og-retningslinjer/klima/>
- **Sørensen, M. T. (2001)** *Realisering af byøkologiske tiltag: servitutter i stedet for lokalplan?* Byplan, årg. 53(4), 170-177.
- **Tvarnø, C. D. (2022)** *Klimaret: Almindelig del*. Djøf Forlag.
- **UN-Habitat (2009)** *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*.

## Lovgivning

Artiklen bygger desuden på den i artiklen nævnte gældende lovgivning (herunder udvalgte lovforarbejder) pr. 10. juni 2025

**"Med indførelsen af "klima" i  
Planlovens formål fik dansk  
planlægning nok sin hidtil  
største strategiske opgave."**

Michael Tophøj Sørensen

# PLAN 22+