



**Udskrift af dombogen**

**DOM**

Afsagt den 30. oktober 2017 i sag nr. BS 3-2343/2015:

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

mod  
Planklagenævnet  
(tidl. Natur- og Miljøklagenævnet)  
Toldboden 12  
8800 Viborg  
og  
Fanø Kommune  
Skolevej 5-7  
6720 Fanø

**Sagens baggrund og parternes påstande**

Denne sag, der er anlagt den 23. december 2015, vedrører [REDACTED] [REDACTED] ansøgning af 11. juni 2014 om princip tilladelse til nedrivning af et eksisterende sommerhus og opførelse af nyt sommerhus på ejendommen matr.nr. 126 cd Rindby By, Nordby, beliggende Sønderklit 25 på Fanø. Fanø Kommune meddelte den 26. september 2014 afslag på ansøgningen. [REDACTED] klagede over afgørelsen ved brev af 23. oktober 2014, hvor-efter Natur- og Miljøklagenævnet (nu Planklagenævnet) den 6. juli 2015 traf afgørelse om, at [REDACTED] ikke fik medhold.

[REDACTED] har nedlagt følgende endelige påstande:

**Principalt:**

Fanø Kommune tilpligtes at meddele [REDACTED] princip tilladelse til opførelse af et sommerhus på ejendommen matr.nr. 126 cd, Rindby By, Nordby, beliggende Sønderklit 25, Fanø, i overensstemmelse med [REDACTED] [REDACTED] ansøgning til Fanø Kommune af 11. juni 2014.

**Subsidiært:**

Planklagenævnet og Fanø Kommune tilpligtes at anerkende, at opførelsen af et sommerhus med den i [REDACTED] ansøgning af 11. juni 2014 angivne placering ikke er i strid med § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90, Fanø Kommune.

Mere subsidiært:

Fanø Kommune tilpligtes at meddele [REDACTED] dispensation fra § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90, Fanø Kommune, til opførelse af et sommerhus med den i [REDACTED] ansøgning af 11. juni 2014 angivne placering.

Endnu mere subsidiært:

Planklagenævnet tilpligtes at anerkende, at nævnets afgørelse af 6. juli 2015 er ugyldig, og at Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 skal hjemvises til fornyet behandling ved Fanø Kommune.

Mest subsidiært:

Planklagenævnet tilpligtes at anerkende, at nævnets afgørelse af 6. juli 2015 er ugyldig, og at sagen hjemvises til fornyet behandling ved nævnet.

[REDACTED] har i forhold til Fanø Kommunes selvstændige, principale påstand påstået frifindelse.

Planklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse.

Fanø Kommune har principalt nedlagt påstand om afvisning og subsidiært om frifindelse.

### **Oplysningerne i sagen**

Af redegørelsen i Lokalplan nr. 90 for Fanø Kommune fremgår blandt andet:

” ...

#### **2.5 Lokalplanens forhold til kystnærhedszone**

Efter planlovens bestemmelser ligger hele Fanø i kystnærhedszonen. Klitlandskabet er det helt dominerende naturelement. Set fra stranden ud for lokalplanområdet, sker der kun ringe ændringer ved realisering af lokalplanens udbygningsmuligheder.

I dag opleves sommerhusbebyggelsen indenfor lokalplanområdet som enkelte lavtliggende huse bag klitterne. På tre ejendomme – matr.nr. 126 c, 126 fd og 126 bæ Rindby By – er eksisterende bebyggelse placeret forholdsvis højt i klitterne mod stranden, således som det fremgår af fotoet på næste side.

To ejendomme – mat.nr. 126 bf og 162 a Rindby By – vil kunne bygges i samme frontlinie som de 3 nævnte ejendomme ovenfor. Øvrige bebyggelser ligger forholdsvis lavt bag klitterne og forholdsvis tæt på vejen Sønderklit.

Fremtidigt byggeri vil blive placeret relativt lavt i landskabet med mindst mulig regulering af terrænet. Bygningshøjden i lokalplanområdet er generelt begrænset til 7,5 m. Bygningshøjden for ejendommene matr.nr. 126 bf og 162 a er begrænset til 7,1 m og rygningskoten for disse to ejendomme må ikke overstige rygningskoten på bebyggelsen på matr.nr. 126 c og 126 fd. Bebyggelse på matr.nr. 126 c og 126 fd har samme rygningskote.

Ny bebyggelse på matr.nr. 126 bf og 162 a skal placeres med hovedretning orienteret øst/vest, hvilket indebærer, at det bliver husets gavlpartier, der bliver synlige fra kysten.

En fremtidig bebyggelse på de to ejendomme vil således – i såvel højde som volumen – indordne sig eksisterende bebyggelse og ikke afvige væsentligt herfra.

Sammenlagt vil man stadig opleve området med spredt liggende bebyggelse i et stærkt naturpræget landskab, og klitterne vil fortsat være dominerende i landskabsbilledet.

Lokalplanens bestemmelser vil således sammen med områdets beliggenhed i tilknytning til eksisterende tilgrænsende bebyggelse ved Fanø Bad bevirke, at de hensyn, som søges varetaget ved planlægning og administration af kystområderne ikke tilsidesættes.

(...)

Visualisering af evt. fremtidig bebyggelse på matr.nr. 126 bf og 162 a Rindby set fra stranden i en afstand af ca. 250 m fra bebyggelsen. Evt. ny bebyggelse på de øvrige byggefelter i lokalplanområdet vil ikke kunne ses fra stranden.

...”

Af Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 fremgår blandt andet:

”...

**Ansøgning om principgodkendelse for opførelse af et sommerhus på ejendommen beliggende Sønderklit 25**

Du har ansøgt Fanø Kommune om principgodkendelse for opførelse af et sommerhus på ejendommen beliggende Sønderklit 25 med en placering længst mod I den yderste klitrække.

Ansøgningen har den 22. september 2014 været forelagt Erhvervs, natur- og teknikudvalget.

Erhvervs, natur- og teknikudvalget besluttede, at:

- Udvalget tiltræder indstillingen med den angivne begrundelse.

**Afslaget begrundes med,**

Forvaltningen indstiller til Erhvervs, natur- og teknikudvalget, at der ikke meddeles principiel tilladelse/dispensation til opførelse af et nyt sommerhus med placering i den yderste klitrække og længst væk fra

vejen Sønderklit.

Forvaltningen indstiller:

At eksisterende byggetomt anvendes for opførelse af et nyt sommerhus og, at der samtidig meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelser, § 7.8 for en mindre afstand mellem 2 stråttækte bygninger end hvad lokalplanen beskriver, dette dog på betingelse af, at der foretages brandisolering af stråttaget og at stråttaget brandimprægneres.

Begrundelsen for dispensationen er, at en placering på eksisterende byggetomt vil være i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser herom, og at eksisterende bygningsrække ikke brydes, da bebyggelsen stadig er placeret tæt på vejen Sønderklit.

Alternativt til ovenstående er, at der meddeles dispensation fra lokalplanens § 7.7 for etablering af et nyt byggefelt på ejendommen som vist på bilag A. Med en placering i et nyt byggefelt vil et kommende sommerhus få en placering som er lavere end en placering på eksisterende byggetomt.

Placering af et nyt byggefelt på ejendommen vil fastholde de hensyn, som søges varetaget ved planlægning og administration af kystområderne da bebyggelse ikke vil kunne ses fra stranden og klitterne fortsat vil være dominerende i landskabsbilledet.

#### **Forvaltningens skøn og vurdering:**

Det er forvaltningens skøn og vurdering, at en placering af nyt sommerhus som ønsket i den yderste klitrække og meget synlig fra vandsiden ikke vil være forenelig med intentionerne i lokalplan nr. 90. Det fremgår bl.a. klart af lokalplanens § 7.7, at eksisterende byggetomt principielt skal anvendes som nyt byggefelt, og endvidere anføres i lokalplanen at en evt. ny bebyggelse på de øvrige byggefelter i lokalplansområdet ikke vil kunne ses fra stranden, og at øvrige bebyggelser ligger forholdsvis lavt bag klitterne og forholdsvis tæt på vejen Sønderklit.

Placering af det nye byggefelt på ejendommen Sønderklit 25 er fremkommet ved, at forlænge byggefeltlinien fra byggefeltet på ejendommen, matr.nr. 126ay (pt. en ubebygget ejendom). Det nye byggefelt på ejendommen Sønderklit 25 vil hermed efter forvaltningens vurdering skabe en naturlig og fornuftig afslutning på sommerhusrækken for ejendommene, Sønderklit 19, 23A (ubebygget ejendom) og 25. Endvidere vil ny bebyggelse på ejendommen Sønderklit 25 ikke kunne ses fra stranden da bebyggelsen vil komme til at ligge forholdsvis lavt bag klitterne og stadig forholdsvis tæt på vejen Sønderklit. Se bilag A.

Forvaltningen afventer, at der til kommunen fremsendes et nyt projekt, visende en placering på eksisterende byggetomt eller en placering på det nye byggefelt.

Efter modtagelse af et nyt projekt vil det ansøgte blive sendt i områdehøring inden for lokalplansområdet med henblik på dispensation fra lo-

kalplanens §§ 7.7 eller 7.8

...”

Af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juli 2015 fremgår blandt andet:

”...

#### **AFGØRELSE**

#### **i sag om Fanø Kommunes afslag på dispensation fra lokalplan til opførelse af et sommerhus i yderste klitrække**

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 om afslag på dispensation fra områdets lokalplan til opførelse af et sommerhus i yderste klitrække på ejendommen matr. nr. 126cd, Rindby By, Nordby, beliggende Sønder Klit 25, Fanø.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

#### **Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet**

Den 23. oktober 2014 har en advokat på vegne af ejer af ejendommen påklaget kommunens afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet og den 22. april 2015 har advokaten fremsendt en supplerende klagebeskrivelse.

Advokaten har principalt gjort gældende, at kommunens afslag er ugyldig, idet opførelsen af det ansøgte sommerhus er umiddelbart tilladt i medfør af lokalplanen. Advokaten har subsidiært gjort gældende, at kommunen bør meddele dispensation, idet afslaget bl.a. er i strid med lighedsgrundsætningen. Advokaten har mere subsidiært gjort gældende, at kommunens afgørelse er ugyldig som følge af begrundelsesmangler, utilstrækkelig sagsoplysning og usaglig forvaltning.

På grund af sit omfang gengives klagepunkterne nedenfor i overordnet form, men samtlige klagers argumenter er indgået i nævnets behandling og vurdering af sagen.

#### *Lokalplanen*

Advokaten har navnlig anført, at:

- ejendommen ikke er omfattet af lokalplanens § 7.7, idet bestemmelsen ikke regulerer nybyggeri, men alene genopførelser og ombygninger.
- at lokalplanens § 7.7 under alle omstændigheder ikke er formuleret med en så tilstrækkelig klarhed og præcision, at bestemmelsen kan have retsvirkning som gyldig lokalplanbestemmelse på grund af formuleringen "...skal eksisterende byggetomt *principielt* anvendes som nyt byggefelt..."
- at lokalplanens § 7.7 ikke er absolut, idet byggeriets højdeplacering under alle omstændigheder skal godkendes af byrådet.
- at kommunens begrundelse om, at eventuel ny bebyggelse ikke vil kunne ses fra stranden, ikke er en bindende retsregel i lokalplanen, men alene fremgår af planens redegørelse.

#### *Lighedsgrundsætningen*

Advokaten har hertil navnlig anført, at:

- det ansøgte byggeprojekt på alle parametre er sammenligneligt med byggerierne på matr.nr. 126bf og 162a, Rindby By, Nordby, som begge har opnået byggetilladelse til etablering af bygninger nærmere kysten i kipekote 18.30 efter lokalplanens vedtagelse.
- der ikke er nogen saglig begrundelse for forskelsbehandling, da kommunen har givet tilladelse til etablering af bygninger nærmest kysten på disse to ejendomme, og da det ansøgte ikke afviger fra disse bygninger, men tværtimod vil ligge lavere (kipekote 16.50) end de allerede etablerede bygninger og dermed vil være mindre synligt.
- det ikke ændrer noget, at de to øvrige ejendommers retlige forhold ikke er reguleret ved dispensation efter planlovens § 19, men er reguleret af Lokalplan nr. 90, idet de grundlæggende planmæssige hensyn er identiske, og det ansøgte byggeprojekt ikke afviger fra de nævnte ejendomme i lokalplanmæssig relevant henseende.

Advokaten har hertil anført, at en udarbejdet visualisering af projektet viser, at den ansøgte placering af sommerhuset på grunden vil harmonere med den øvrige bebyggelse, og det vil ikke være mere tydeligt fra kysten end de øvrige bebyggelser. Grundet placeringen af klitfredningslinjen vil der ikke kunne bygges yderligere syd for ejendommen, og der åbnes derved ikke for en præcedensvirkning, hvorfor dette ikke kan begrunde den forskelsbehandling, som kommunens afslag er udtryk for.

Heller ikke begrundelsen om, at der vil ske en afbrydelse af bygningsrækken kan begrunde forskelsbehandlingen, idet placeringen af bygningerne syd for matr.nr. 126cd ikke skyldes hensyntagen til, at bygningerne skal flugte, men at placering længere fremme ikke er muligt, da man har valgt at frede store arealer på disse matrikler.

Byggefeltet for matr.nr. 126bf og 162a blev endvidere fastsat til at flugte med byggefeltet for matr.nr. 126c, hvilket tillige er tilfældet for den ansøgte placering.

Advokaten har endelig bemærket, at en af ejerne af de sammenlignelige sommerhuse har været dybt involveret i processen omkring tilblivelse af Lokalplan nr. 90 og således også haft indflydelse på sagsbehandlingen af sin egen byggesag. Dette forhold understreger, at lokalplanens særbehandling af de nævnte ejendomme reelt er udtryk for et alternativ til en dispensationsprocedure efter planlovens § 19.

#### *Indholds- og sagsbehandlingsmangler*

Advokaten har endelig anført, at kommunens afgørelser lider af så væsentlige mangler, at afgørelsen er ugyldig, idet:

- det er utilstrækkeligt angivet efter hvilke bestemmelser i planloven, afgørelsen er truffet.
- kommunen mangler at inddrage sagligt relevante og dermed pligtmæssige hensyn i kommunes skønsudøvelse, herunder bl.a. placering af klitfredningslinjen i forhold til hensynet om afbrydelse af bygningsrækken.
- kommunen har tilsidesat officialprincippet, da afgørelsen hviler på et utilstrækkeligt oplyst grundlag. Det fremgår således ikke, hvordan kommunen er kommet frem til, at sommerhuset vil være meget synligt fra vandsiden (ifølge den af klager udarbejdede visualisering vil den ansøgte placering ikke være mere synlig end mange af de andre ejendomme, der kan ses fra vandsiden)
- kommunens afgørelse er udtryk for usaglig forvaltning.
- kommunen har sat sit skøn under regel i forhold til begrundelsen om, at ny bebyggelse ikke må ses fra stranden, da dette udelukkende fremgår af lokalplanens redegørelse.

#### **Sagens oplysninger**

Ejendommen er omfattet af Lokalplan nr. 90 – Et bevaringsværdigt sommerhusområde ved Sønderklit, Fanø Bad. Lokalplanen er endeligt vedtaget i 2008.

Lokalplanens formål er, jf. § 1 bl.a.:

- *”at sikre den eksisterende historiske og arkitektoniske bebyggelse med tilhørende omgivelser bevares,*
- *at sikre ændringer og tilbygninger på eksisterende historiske bebyggelser sker i overensstemmelse med den oprindelige arkitektur,*
- *at sikre at ny bebyggelse i proportioner får en placering, udformning og et materialevalg, der indpasser sig bedst muligt i forhold til den eksisterende historiske bebyggelse,*
- *at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser om byggefelt,*

*bebyggelsesprocent, bygningshøjde, taghældning og bygningsdetaljer.*  
...”

Lokalplanens § 3 regulerer områdets anvendelse. Det følger af § 3.1, at området kun må anvendes til sommerhusområde.

Lokalplanens § 7 regulerer bebyggelsens omfang og placering. Det fremgår bl.a. af bestemmelsen:

*”§ 7.1 Bygninger må ikke nedrives, ombygges eller på anden måde ændres f.s.v. angår bygningernes udvendige forhold uden byrådets tilladelse.*

.....

*§7.3 Bygninger må opføres i én etage med udnyttelig tagetage og bygningshøjden – bortset fra skorsten – må ikke overstige 7,5 m. Facadehøjden målt fra naturligt terræn til den linie, hvor ydervæg og tagflade mødes, må ikke overstige 3 m.*

*§ 7.4 På ejendommene matr.nr. 126bf og 162a, Rindby By, Nordby må bygninger opføres i én etage med udnyttelig tagetage og bygningshøjden – bortset fra skorsten – må ikke overstige 7.1 m ligesom rygningsskoten ikke må overstige rygningsskoten på mat.nr. 126c og 126fd, Rindby By, Nordby. Facadehøjden målt fra naturligt terræn til den linie, hvor ydervæg og tagflade mødes, må ikke overstige 3 meter.*

*§ 7.5 Indenfor de på kortbilag 2 viste byggefelter, skal ny sommerhusbebyggelse placeres med en maximal sokkelkote eller rygningsskote som angivet på kortbilaget.*

*§ 7.6 Ny bebyggelse på matr.nr. 126bf og 162a, Rindby By, Nordby skal placeres med hovedretningen orienteret øst/vest.*

.....

*§ 7.7. Ved genopførelse eller ombygning skal eksisterende byggetomt principielt anvendes som nyt byggefelt, ligesom byrådet skal godkende byggeriets højdeplacering i terrænet. Til- og ombygning kan udføres som eksisterende bebyggelse.*

*§ 7.8 Stråtækte bygninger skal principielt placeres således at afstanden mellem stråtækte huse mindst er 20 meter og afstanden mellem stråtækt hus og hus med fast tag er mindst 15 meter, med mindre byggeriets placering er fastlagt ved byggefelt. Byrådet skal dog i hvert enkelt tilfælde godkende byggeriets placering, herunder hensyntagen til eksisterende byggetomt, eksisterende*



*bebyggelse og terrænforhold.*

.....”

Den 11. juni 2014 har ejer af ejendommen anmodet om tilladelse til at nedrive det eksisterende sommerhus på toppen af klitten og opføre et nyt sommerhus i lavningen mellem de to vestlige klitkamme.

Fanø Kommune har den 26. september 2014 meddelt afslag på tilladelse til opførelse af sommerhuset med den ansøgte placering. Kommunen har i afslaget anført følgende:

*”Det er forvaltningens skøn og vurdering, at en placering af nyt sommerhus som ønsket i den yderste klitrække og meget synlig fra vandsiden ikke vil være forenelig med intentionerne i lokalplan nr. 90. Det fremgår bl.a. klart af lokalplanens § 7.7, at eksisterende byggetomt principielt skal anvendes som nyt byggefelt, og endvidere anføres i lokalplanen at en evt. ny bebyggelse på de øvrige byggefelter i lokalplanområdet ikke vil kunne ses fra stranden, og at øvrige bebyggelser ligger forholdsvis lavt bag klitterne og forholdsvis tæt på vejen Sønderklit.”*

Kommunen har i stedet indstillet, at den eksisterende byggetomt anvendes til opførelse af et nyt sommerhus, og at der meddeles dispensation fra lokalplanens § 7.8 for en mindre afstand mellem 2 stråttækte bygninger. Alternativt har kommunen foreslået, at der meddeles dispensation fra lokalplanens § 7.7 til etablering af et nyt byggefelt placeret efter kommunens nærmere anvisning.

#### Kommunens supplerende bemærkninger

Kommunen har i brev af 11. november 2014 i det væsentlige gentaget det i afgørelsen anførte.

Kommunen har supplerende anført, at ny bebyggelse på matr.nr. 126bf og 162a ifølge lokalplanens § 7.6 skal placeres med hovedretning øst/vest, hvilket indebærer, at det bliver husets gavlparter, der bliver synlige fra kysten. En fremtidig bebyggelse på de to ejendomme vil således i såvel højde jf. lokalplanens § 7.4, som volumen indordne sig eksisterende bebyggelse og ikke afvige væsentligt herfra. Kommunen bemærker, at de to bygningerne er opført i overensstemmelse med lokalplanen, og at der ikke er meddelt dispensation hertil.

Kommunen har videre anført, at der ved lokalplanens tilvejebringelse blev udarbejdet en visualisering af den fremtidige bebyggelse på de to matrikler set fra stranden i en afstand af ca. 250 m fra bebyggelsen.

Kommunen bemærker videre, at der i lokalplanen er fastlagt byggefelter på 7 af de ubebyggede ejendomme indenfor området, og at eventuel ny bebyggelse på disse byggefelter ikke vil kunne ses fra

stranden. Der blev ikke udlagt et byggefelt på ejendommen matr.nr. 126cd, beliggende Sønderklit 25, idet ejendommen var bebygget med et ældre sommerhus.

Kommunen har videre anført, at sommerhusbebyggelsen indenfor lokalplanområdet i dag opleves som enkelte lavtliggende huse bag klitterne. På tre ejendomme, matr.nr. 126c, 126fd og 126bæ, Rindby By er eksisterende bebyggelse placeret forholdsvis højt i klitterne mod stranden. Ejendommene matr.nr. 126bf og 162a vil kunne bebygges i samme frontlinje, som de 3 nævnte ejendomme, men med en begrænset bygningshøjde og med krav om, at bebyggelsen placeres med hovedretning orienteret øst/vest. Øvrig bebyggelse ligger forholdsvis lavt bag klitterne og forholdsvis tæt på vejen Sønderklit. Sammenlagt vil man stadig opleve området med spredt liggende bebyggelse i et stærkt naturpræget landskab, og klitterne vil fortsat være dominerende i landskabsbilledet.

#### **Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Natur- og Miljøklagenævnet tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven. Det er et retligt spørgsmål, om Fanø Kommune har haft hjemmel til at meddele afslag på dispensation til ansøgning om ændret placering af sommerhuset.

Det følger af planlovens § 18, at bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne. Det betyder, at dispositioner, der er i overensstemmelse med lokalplanen, er umiddelbart tilladt. Derimod forudsætter dispositioner, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

I Lokalplan nr. 90 er der på alle ubebyggede grunde fastlagt et byggefelt, hvor ny sommerhusbebyggelse skal opføres. På den i sagen omhandlede ejendom er der ikke udlagt et byggefelt, da ejendommen allerede var bebygget med et sommerhus på tidspunktet for lokalplanens tilvejebringelse.

Det fastsættes i lokalplanens § 7.7, at eksisterende byggetomt principielt skal anvendes som nyt byggefelt ved genopførelse eller ombygning.

Ansøgningen om at nedrive det eksisterende sommerhus og opføre et nyt hus et andet sted på grunden må sprogligt anses for omfattet af udtrykket ”genopførelse”, dvs. genopførelse efter nedrivning.

Bestemmelsen i lokalplanens § 7.7 finder derfor som udgangspunkt anvendelse i forhold til det ansøgte.

En bestemmelse i en lokalplan må – for at kunne håndhæves som en bindende bestemmelse – være så klart og præcist formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt den er overholdt eller ej.

Udtrykket ”principielt” må efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse forstås således, at huset skal opføres med en omtrentlig placering ved den eksisterende byggetomt, hvilket er en tilstrækkelig klar og præcis bestemmelse. En placering der mere end uvæsentligt afviger fra byggetomten kræver således dispensation fra bestemmelsen.

I nærværende sag er den eksisterende byggetomt placeret i den ende af den 3.435 m<sup>2</sup> store grund, som ligger ud til vejen Sønderklit. Der er ansøgt om placering af sommerhuset i den ende af grunden, som vender mod vandsiden. Det er Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at denne placering ligger i så stor afstand fra byggetomten, at det kræver dispensation fra bestemmelsen i lokalplanens § 7.7.

Efter planlovens § 19, stk. 1, kan en kommune dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1, kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Principperne i lokalplan er efter lovbestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

Principperne omfatter derimod som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for at fastholde en særlig udformning af bebyggelsen.

Om kommunen i det konkrete tilfælde vil meddele dispensation er imidlertid en skønsmæssig afgørelse. Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke tage stilling til, om afslag på dispensation er rimeligt eller hensigtsmæssigt i forhold til klagerens interesser.

Fanø Kommune har således som udgangspunkt haft hjemmel i planloven til at meddele afslag på dispensation fra lokalplanen til den ønskede placering af sommerhuset.

#### Lighedsgrundsætningen

Kommunens afgørelse er som nævnt baseret på en skønsmæssig vurdering, der ikke kan efterprøves af Natur- og Miljøklagenævnet. Kommunens afgørelse skal imidlertid være i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder bl.a. lighedsgrundsætningen.

Lighedsgrundsætningen indebærer, at sammenlignelige sager som udgangspunkt skal have samme resultat. Kommunen må ikke udøve usaglig forskelsbehandling, dvs. at der skal være en saglig begrundelse for at nå til forskellige resultater, hvis der er tale om forhold, der i det væsentlige er ens.

Klager har henvist til, at det ansøgte byggeprojekt på alle parametre er sammenligneligt med byggerierne på matr.nr. 126bf og 162a, Rindby By, Nordby.

Kommunen har oplyst, at der på de ejendomme, som klager har henvist til, blev udlagt egentlige byggefelter, da lokalplanen blev vedtaget. Byggeri inden for disse byggefelter kræver derfor ikke en dispensation fra områdets lokalplan. Placeringen af byggeri nærmere kysten på disse ejendomme er således i overensstemmelse med lokalplanen. De af klager anførte ejendomme er dermed reguleret i lokalplanen på anden vis end den påklagede ejendom og er derfor ikke sammenlignelige.

Natur- og Miljøklagenævnet finder således ikke, at kommunens afslag i den aktuelle sag er udtryk for usaglig forskelsbehandling af klager.

Det bemærkes, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke på nuværende tidspunkt – ca. 7 år efter lokalplanens endelige vedtagelse – kan tage stilling til klagepunkter vedrørende tilvejebringelsen af lokalplanen.

#### Begrundelsesmangler mv.

Klagers advokat har videre anført, at kommunens afgørelse er ugyldig som følge af begrundelsesmangler, utilstrækkelig sagsoplysning og usaglig forvaltning.

#### *Begrundelse*

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagen faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. lovens § 24, stk. 2.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Med hensyn til kravet om henvisning til retsregler er det i

almindelighed tilstrækkeligt ar henvise til den relevante lovbestemmelse eller den administrativt fastsatte bestemmelse, eventuelt med en gengivelse af indholdet. Hvis en afgørelse er truffet efter en lokalplan, skal der henvises til den relevante bestemmelse i lokalplanen.

Afgørelsen indeholder ikke en henvisning til planlovens § 19, men kommunen har i begrundelsen henvist til lokalplanens § 7.7. Kommunen har endvidere anført, at en placering af nyt sommerhus som ønsket i den yderste klitrække vil være meget synlig fra vandsiden og dermed i strid med intentionerne i lokalplan nr. 90. Kommunen har supplerende henvist til, at eventuel ny bebyggelse på de fastlagte byggefelter i lokalplanen ikke vil kunne ses fra stranden, og at de øvrige bebyggelser i området ligger forholdsvis lavt bag klitterne og forholdsvis tæt på vejen Sønderklit.

Natur- og Miljøklagenævnet finder på denne baggrund, at kommunens afgørelse lever op til kravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

#### *Skøn under regel og saglige hensyn*

Hvis det efter planlovens § 19 er muligt at dispensere fra en lokalplanbestemmelse, skal en kommune foretage en konkret og individuel vurdering af en ansøgning. Kommunens skønsmæssige vurdering skal være baseret på planlægningsmæssigt relevant hensyn.

Det er i strid med planlovens § 19, stk. 1, hvis en kommune har fastsat interne regler, der træder i stedet for konkrete og individuelle skøn. En kommune må således ikke "sætte skøn under regel", f.eks. ved at fastsætte interne regler om, at der aldrig gives dispensation eller, at der kun kan gives dispensation i nærmere bestemte tilfælde.

Det er ikke i strid med planlovens § 19, stk. 1, hvis en kommune har en restriktiv praksis eller har fastsat retningslinjer for praksis, når blot kommunen i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret og individuel vurdering af en ansøgning.

Fanø Kommune har ved afgørelsen inddraget forskellige forhold og hensyn, herunder bl.a. hensynet til den eksisterende bygningsrække ved Sønderklit i forhold til placering på den eksisterende byggetomt. Endvidere har kommunen ved vurderingen inddraget hensynet til påvirkningen af omgivelserne.

De af kommunen inddragne hensyn vedrørende placeringen set i forhold til den omkringliggende bebyggelse og omgivelserne, herunder synligheden fra vandet, er planlægningsmæssigt relevante hensyn, og der ses ikke at være inddraget usaglige hensyn.

På baggrund af ovenstående finder Natur- og Miljøklagenævnet, at kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering af det

ansøgte baseret på saglige hensyn.

Det forhold, at opførelse af byggeri på de syd for liggende ejendomme også er begrænset af andre forhold, herunder klitfredningslinjen, der reguleres i naturbeskyttelsesloven og i øvrigt ikke administreres af kommunen, kan ikke føre til, at kommunens begrundelse kan anses for usaglig.

#### *Officialprincippet*

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller foranledige, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip, officialprincippet eller undersøgelsesprincippet, er en såkaldt garantiforskrift, hvis overholdelse generelt er af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og retlighed. Princippet angår tilvejebringelse af et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.

Myndigheden skal oplyse en sag tilstrækkeligt til, at der kan træffes en rigtig afgørelse. Omfanget og karakteren af sagsoplysningen afhænger af den enkelte sag og kan f.eks. omfatte oplysninger fra myndigheden selv, fra parterne eller fra andre myndigheder. Det kan også være relevant at besigtige et område eller en ejendom. Hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til almindelig sagsoplysning at søge denne tvivl afklaret. Myndigheden må herefter foretage en bevisvurdering af de foreliggende oplysninger.

I denne sag har kommunen vurderet, at placeringen af sommerhuset i yderste klitrække vil være meget synlig fra vandsiden. Kommunens vurdering af dette forhold er bl.a. baseret på kendskab til området, herunder topografi mv. sammenholdt med den visualisering, der blev udarbejdet i forbindelse med lokalplanens tilvejebringelse og de i sagen øvrigt foreliggende oplysninger.

Natur- og Miljøklagenævnet finder på denne baggrund, at kommunens afgørelse er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, og der kan således ikke gives medhold i klagepunktet om, at kommunen burde have udarbejdet en visualisering af den ønskede bebyggelse.

#### **Sammenfatning**

Natur- og Miljøklagenævnet kan på baggrund af ovenstående ikke give medhold i klagen over Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 om afslag på dispensation fra områdets lokalplan til opførelse af et sommerhus i yderste klitrække på ejendommen matr.nr. 126 cd, Rindby By, Nordby, beliggende Sønder Klit 25, Fanø.

...”

## Forklaringer

██████████ har forklaret, at han gerne vil bygge et sommerhus på op mod 180 kvadratmeter på sin grund Sønderklit 25 på Fanø. Det eksisterende sommerhus er ikke kønt, og det ligger meget tæt på det stråttækte hus med garage og anneks på matrikelnr. 126 cb, beliggende Sønderklit 23. Det vil ikke overholde gældende brandregler, hvis hans nye hus placeres på samme sted som det gamle. Midt på hans grund er der en 14 m høj klit. Kommunens forslag til ny placering af huset vil betyde, at han kigger lige ind i klitten og ikke vil kunne se vandet. Det vil også betyde, at han kan se lige ind i huset på matrikelnr. 126 gy. Det hus, han vil bygge, vil slet ikke kunne ses fra vejen, og det vil nærmest ikke kunne ses fra vandet. Placeringen vil også tilgodese naboerne. Det er den sidste grund, der kan bygges på ud til klitfredningslinjen. Området på flere km til venstre for hans grund set fra stranden er fredet klitplantage.

De huse, der er på matrikelnr. 162 a og matrikelnr. 126 bf Rindby By, Nordby, er 100 % synlige fra stranden, mens maksimalt 20 % af hans nye hus vil kunne ses fra stranden, ligesom stråttaget på huset vil falde ind i klitmiljøet. Advokat Michael Skovgaard og han deltog i et møde med Fanø Kommune, der var repræsenteret ved Jesper Fredsøe og formanden for Teknisk Udvalg. De havde et konstruktivt møde, og de troede, han ville få tilladelsen. Kommunen sagde dog, at der ikke var kommet noget nyt fra deres side, og kommunen fastholdt afslaget.

Jesper Vedel Fredsøe har forklaret, at han er uddannet arkitekt. Han har været byggesagsbehandler i Fanø Kommune siden december 2005. Med Lokalplan nr. 90 ville Fanø Kommune bevare området rent bygnings- og landskabsmæssigt. Når der er tale om en bevarende lokalplan, er de mere restriktive end ellers med dispensationer. Det betyder meget med indpasningen i området, så områdets udtryk fastholdes. Han kan godt selv meddele dispensation til mindre fravigelser fra lokalplanen, men væsentlige fravigelser og afslag skal forelægges Teknisk Udvalg. Han skal dog altid foretage områdehøring, som det er bestemt i planloven.

Ved kommunens afgørelse var det blandt andet væsentligt, om huset kunne ses fra stranden. Af lokalplanens afsnit 2.5 fremgår det, at øvrigt byggeri ligger forholdsvist lavt bag klitterne og forholdsvist tæt på vejen Sønderklit. Klitten midt på ██████████ grund går tillige igennem til de to naboer til venstre set fra strandsiden, matrikelnr. 126 gy og 126 cc, hvorfor disse huse ikke kan ses fra stranden. ██████████ eksisterende hus ligger højere oppe. Han forholdt sig ikke til placeringen af husene på matrikelnr. 126 bf og 162 a, fordi der i lokalplanen var fastlagt byggefelter for disse ejendomme. De er ikke sammenlignelige med ██████████ ejendom, fordi lokalplanen regulerede, at der - og kun der - kunne sommerhusene på

matrikelnr. 126 bf og 162 a opføres. Han foreslog en alternativ placering af huset for at imødekomme [REDACTED] ansøgning. Placering af [REDACTED] nye hus på samme sted som det eksisterende hus, ville kræve en dispensation fra et brandmæssigt krav om 20 meters afstand mellem stråttækte huse, da naboens anneks med stråttag lå for tæt på. Den alternative placering krævede dispensation fra lokalplanens § 7, pkt. 7, men huset ville være en naturlig afslutning på en række af sommerhuse med husene på matrikelnr. 126 cc og 126 gy. Med den placering ville huset ikke kunne ses fra vandet, og det ville ligge tættere på vejen Sønderklit.

Han var ikke med til at lave Lokalplan nr. 90. Han ved ikke, hvorfor Steen Lassens ejendom matrikelnr. 126 bf fik et byggefelt som sket. Han ved ikke, hvordan Steen Lassens grund ser ud rent kotemæssigt. Steen Lassens hus ligger i højde med de andre høje huse, som er nævnt specifikt i lokalplanens afsnit 2.5, og det kan ses som hus nummer to fra venstre på arkitektens visualiseringsfoto. Der ville ske ændring i landskabet med det af [REDACTED] ønskede hus, idet huset ville være synligt fra stranden. Der ville dog stadig være tale om spredtliggende bebyggelse, og det ville stadig være et stærkt naturpræget landskab.

Han kunne godt give de nødvendige dispensationer i forhold til placering af huset på den eksisterende byggetomt eller på den af kommunen foreslåede alternative placering uden forelæggelse for udvalget, men det ville kræve høring efter lokalplanen. Da [REDACTED] ønskede huset flyttet helt ud til den anden ende af grunden, var der tale om en så vidtgående afvigelse fra placeringen af den eksisterende bebyggelse, at der skulle ske forelæggelse for udvalget. Han mente, at ansøgningen indebar væsentlige fravigelser fra lokalplanens afsnit 2.5, som foreskrev, at bebyggelserne skulle ligge forholdsvist lavt bag klitterne og tæt på vejen Sønderklit.

Han kan ikke huske, om han har set bilaget, der ved fototeknik visualiserer det ansøgte hus' placering i landskabet, men han har set tegningsmaterialet fra landinspektøren. Tegningerne af huset viste, at hele husets facadelinje skulle ligge parallelt med strandlinjen, og man ville tydeligt kunne se to tagfacader fra stranden.

Søren Nordby har forklaret, at han er landinspektør og har haft base i Esbjerg i 36 år. Han var involveret i Lokalplan nr. 90 som teknisk sagkyndig/skribent. Han stod for nivellementer m.m. Han arbejdede for Fanø Vesterhavsbad A/S, Steen Lassen og Fanø Kommune. Steen Lassen var primus motor på lokalplanen og den, der satte den i gang. Temaet var de bevaringsværdige huse langs Sønderklit. To ejendomme, matrikelnr. 126 bf og 162 a, havde særligt fokus, herunder med hensyn til byggefelter, under lokalplanens tilblivelse. Det tog lang tid, inden byggefelterne her blev konfirmeret. Udvalget var blandt andet på besigtigelse to gange. Der var umiddelbart ikke grund til, at Steen Lassens byggefelt blev trukket ud mod stranden. De andre grunde, hvor der skulle laves byggefelt, lå rimeligt lavt i



området, hvorimod Steen Lassens lå rimeligt højt. Det havde været lige så naturligt at placere Steen Lassens byggefelt tættere på vejen Sønderklit. Han husker, at placeringen skete ud fra den betragtning, at man fik fyldt kæden af huse ud set fra strandsiden, men kæden kunne lige så godt have været fyldt ud til vejsiden. Med placeringen af byggefeltet som sket, kom huset til at ligge væsentlig højere. Steen Lassen ejede også naboejendommen matrikelnr. 126 f, hvor huset lå ud til vejen Sønderklit.

Han har lavet grundlaget for arkitektens visualisering af [REDACTED] nye hus i landskabet. Han tog nogle fotos fra forskellige punkter, og han rejste på stedet en konstruktion svarende til husets kipkote og sokkelkote. Huset ville blive 6,5 m højt. De tog et foto fra toppen af konstruktionen, så arkitekten kunne tegne huset ind. De har anvendt den metode utallige gange. [REDACTED] eksisterende sommerhus er ikke historisk eller bevaringsværdigt. Det er ikke et typisk hus for området. Han har kun set det nye hus i stregtegninger, men han er sikker på, arkitekten ville overholde de strenge krav i lokalplanen. Det er hans overbevisning, at det hus, [REDACTED] [REDACTED] søgte om tilladelse til at opføre, opfylder lokalplanens formål, og det tilgodeser både landskabet og naboerne.

Han ved ikke, hvordan kommunen har administreret lokalplanens § 7, pkt. 7. Med ordet "genopførelse" var der i sin tid tænkt på genopførelse efter brand eller stormskade. I de sager, han har været med i, har man ikke anvendt § 7, pkt. 7.

Karen Boel Madsen har forklaret, at hun var med i Miljølisten på Fanø. Hun var aktiv i lokalpolitik fra 1986-1993 og igen fra 1998-2009. Den politiske holdning i forbindelse med tilblivelsen af Lokalplan 90 var, at det overordnet drejede sig om at sikre landskabet og de gamle bymiljøer. De ønskede den lavest mulige beliggenhed ved bygning af sommerhuse. Der var tværpolitisk enighed herom på Fanø. Hun har ikke kendskab til afvigelser fra lokalplanen. Hvis det er en bevarende lokalplan, ønsker man at fastholde helheder, og hvis der dispenseres meget, bliver lokalplanen udvandet. Dispensationspraksis skal derfor være restriktiv.

Hun husker to tilfælde, hvor man i sommerhusområder har gjort undtagelser. Det ene vedrørte gamle udstykninger af sommerhuse med byggeret tilbage fra 1960-erne, hvor byggeretten ikke var blevet udnyttet, og hvor ny lovgivning gjorde det umuligt, f.eks. på grund af § 3 i naturbeskyttelsesloven. Det andet vedrørte gamle sommerhuse, som ikke havde et tidssvarende badeværelse.

Hun var med til at godkende Lokalplan nr. 90, herunder placeringen af byggefeltet på Steen Lassens ejendom. Byggefeltet var i overensstemmelse med den række af huse, som lå der i forvejen. Ejendommen er en del af det gamle miljø omkring Fanø Bad, hvor der mere end 100 år tilbage havde været udlejningsboliger. Man ville ikke tillade sådan bebyggelse i nye

områder. Man holdt en linje med huse ud mod stranden, men byggefelter kunne også være placeret ud mod vejen Sønderklit. Ved andre byggefelter så man på højden, og de blev lagt, så man så klitter og ikke huse fra stranden. De gamle huse, der lå på en række, kunne man se fra stranden. Man ønskede ikke at udvide rækken af huse, der kunne ses fra stranden. Man ønskede en helhed, så man bevarede det historiske miljø omkring Fanø Bad, mens sommerhusene i øvrigt ikke skulle dominere naturen. Et hus med en beliggenhed som ønsket af [REDACTED] ville være meget synlig. Nabohuset på matrikelnummer 126 cb var opført, da de lavede lokalplanen. Det ligger ud til vejen, men det kan alligevel ses fra strandsiden. Hun ved ikke, på hvilke andre byggegrunde, det kunne komme på tale at rykke husene tættere på stranden.

Hun har været i området adskillige gange, og Steen Lassens hus ligger relativt højt. Man ønskede med lokalplanen at undgå diskussioner om placeringen af huse fremover, og derfor lavede man i lokalplanen deciderede byggefelter på de ubebyggede ejendomme. Lokalplanen sikrede, at der ikke kom flere huse helt ud til klitfredningslinjen, som kommunen skal rette sig efter.

### Parternes synspunkter

[REDACTED] har i sit påstandsdokument gjort følgende gældende:

"...

#### Ad Fanø Kommunes formalitetsindsigelse om hhv. afvisning og frifindelse

De to myndigheder Fanø Kommune og Planklagenævnet (tidl. Natur- og Miljøklagenævnet) har truffet afgørelse omkring samme spørgsmål i samme sag med samme borger, [REDACTED] som part. De påstande, der er nedlagt af [REDACTED] overfor de to myndigheder vil kunne behandles under én og samme sag. [REDACTED] har en retlig interesse i en påkendelse af de nedlagte påstande over for de to respektive myndigheder, og det er netop mest hensigtsmæssigt, at begge myndigheder er medinddraget i sagen, jf. herved også U 1992.227 H.

Det bestrides, at en domfældelse i overensstemmelse med [REDACTED] [REDACTED] principale, mere subsidiære og mest subsidiære påstande ville forpligte kommunen til at handle retsstridigt, hvis ikke der samtidig er opnået selvstændig dom for, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juli 2015 er ugyldig. Det bemærkes, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke har påbudt Fanø Kommune at træffe en bestemt afgørelse, men alene (fejlagtigt) har konstateret, at Fanø Kommunes afgørelse ikke led af retlige mangler. Selv uden en inddragelse af Natur- og Miljøklagenævnet (nu Planklagenævnet) som medsagsøgt, ville Fanø Kommu-

ne således være rette sagsøgte, jf. U 2002.757 H samt U 2005.2527/2H.

Påstandene mod henholdsvis Planklagenævnet og Fanø Kommune skal derfor behandles samlet under én sag.

Fanø Kommune meddelte afslag på princip tilladelse under henvisning til, at et sommerhus med den af [REDACTED] ansøgte placering ville være i strid med § 7, stk. 7, i lokalplan nr. 90. Det er en forudsætning for [REDACTED] principale påstand, at den ansøgte placering ikke er i strid med § 7, stk. 7. Får [REDACTED] ikke medhold i sin principale påstand, har han den fornødne retlige interesse i at få selvstændig dom for, at opførelse af et sommerhus med den i bilag 1 angivne placering dog ikke er i strid med § 7, stk. 7, i lokalplan nr. 90.

Den subsidiære og mere subsidiære påstand er i øvrigt nedlagt for det tilfælde, at Retten skulle frifinde Fanø Kommune for den principale påstand uden at foretage en vurdering af de anbringender, der også er gjort gældende til støtte for den subsidiære og mere subsidiære påstand.

Det bestrides, at Fanø Kommune ikke skulle være rette sagsøgte, som i givet fald skulle føre til frifindelse af kommunen. Planloven angiver ikke, hvilken myndighed en privat skal sagsøge i tilfælde, hvor såvel kommunalbestyrelse som Natur- og Miljøklagenævnet efter klage har truffet afgørelse. Der er således ikke noget lovbestemt krav om, at en sag i en situation som den foreliggende, skal og kun kan anlægges mod Natur- og Miljøklagenævnet, jf. U 2002.757 H og MAD 2007.1350 Ø.

Det er almindeligt anerkendt i såvel teori som praksis, at der i sager som den foreliggende, hvor rekursinstansens prøvelse er begrænset til retlige spørgsmål, er særlig anledning til enten at sagsøge eller medsagsøge førstinstansen for at sikre, at alle sagens relevante, faktiske og retlige aspekter bliver belyst, jf. ovennævnte U 2002.757 H samt Jørgen Mathiassen i U 2004B.171 (s. 174).

Særligt for så vidt angår sager om dispensation fra lokalplanbestemmelser efter § 19, anføres det således i den kommenterede planlov (*Planloven*, Helle Tegner Anker og Flensborg, 2013, s. 866), at kommunen er rette sagsøgte. Den af Fanø Kommune påberåbte retspraksis er ikke relevant for nærværende sag, idet de ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er krav på dispensation som følge af en lighedsgrundsætning.

Også hvor sager udelukkende vedrører retlige spørgsmål, som f.eks. spørgsmålet om lokalplaners lovlighed, er det antaget i retspraksis, at kommunen kan medsagsøges, jf. ovennævnte MAD 2007.1350 Ø.

[REDACTED] påstande drejer sig om, hvorvidt han er berettiget til at opføre et sommerhus med den i hans ansøgning af 11. juni 2014 angivne placering, enten som følge af, at dette er umiddelbart tilladt i forhold til lokalplan nr. 90, eller som følge af at han har retskrav på dispensation fra lokalplanens § 7, stk. 7, i den nævnte lokalplan, subsidiært spørgsmålet om, hvorvidt Fanø Kommunes afslag af 26. september 2014 og Naturklagenævnets stadfæstelse af 6. juli 2015 i øvrigt var berettigede. Særligt i relation til [REDACTED] principale påstand samt den mere subsidiære påstand bemærkes, at udstedelse af en dispensation efter planlovens § 19 i givet fald vil skulle udstedes af Fanø Kommune, sml. i øvrigt den ovennævnte højesteretsdom U 2002.757 H.

Natur- og Miljøklagenævnet har ikke i sin afgørelse af 6. juli 2015 foretaget en fuldstændig efterprøvelse af alle de relevante faktiske og retlige aspekter i sagen, og en inddragelse af Fanø Kommune som medsagsøgt er således allerede af denne grund nødvendig.

For så vidt angår [REDACTED] principale påstand bemærkes det, at påstanden bl.a. understøttes af, at det følger af såvel den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning som af forskelsbehandlingsforbuddet i EMRK artikel 14, jf. art. 1, TP 1, at [REDACTED] har et retskrav på dispensation. Dette skyldes, at det ikke efter nogen af de nævnte retsgrundlag er sagligt at forskelsbehandle på baggrund af planstatus. En forskelsbehandling kan efter disse retsgrundlag alene begrundes i tilstrækkeligt tungtvejende forskelle i planlægningsrelevante hensyn.

[REDACTED] har ikke i forbindelse med hverken ansøgningen om princip tilladelse til Fanø Kommune eller i forbindelse med sin klage til Natur- og Miljøklagenævnet gjort anbringendet om EMK art. 14, jf. art. 1, TP 1, gældende, dette er først gjort gældende i forbindelse med [REDACTED] stævning af de to myndigheder. Der er i øvrigt intet, der tyder på, at hverken Fanø Kommune eller Miljø- og Naturklagenævnet af egen drift skulle have taget dette spørgsmål op til behandling. I så fald burde det udtrykkeligt fremgå af myndighedernes begrundelse, at konventionen var blevet inddraget, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Natur- og Miljøklagenævnet har ikke taget stilling til, om der foreligger sådanne planlægningsmæssigt relevante hensyn, der kan begrunde en forskelsbehandling, idet nævnet (fejlagtigt) har lagt til grund, at den retsposition, som [REDACTED] ønsker at opnå i relation til udnyttelsen af sin ejendomsret, ikke er relevant sammenlignelig med den retsposition, som ejerne af ejendommene matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a er blevet tildelt i lokalplanen. Som følge af nævnets snævre fortolk-

ning af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning har nævnet således til eksempel ikke taget stilling til, om der findes en relevant forskel mellem den indvirkning, som bygningerne på byggefelterne matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a har på de planlægningsmæssigt relevante hensyn, som lokalplan nr. 90, skal varetage, og den indvirkning, som det af [REDACTED] planlagte sommerhus vil have på disse hensyn.

Hverken nævnet eller kommunen har således dokumenteret sagligt relevante forskelle mellem de i sagen omhandlede ejendomme. Det bemærkes herved, at vedtagelse af en lokalplan er en forvaltningsakt, der er undergivet ganske de samme krav om saglige hensyn, som alle andre skønsmæssige forvaltningsakter, herunder afgørelser om dispensation efter planlovens § 19. Det er således nøjagtigt de samme planlægningsmæssige hensyn, der er relevante for såvel udarbejdelse af lokalplaner som udstedelse af dispensation efter § 19.

Natur- og Miljøklagenævnet har ikke kompetence til at foretage en selvstændig vurdering af, om der foreligger planlægningsmæssigt relevante hensyn, der kan begrunde den nævnte forskelsbehandling, idet nævnet alene er kompetent til at efterprøve retlige spørgsmål. Det er Fanø Kommune, der ifølge dispensationshjemlen i planlovens § 19 har kompetencen til foretage en vurdering af, hvilke planmæssigt relevante hensyn, kommunen vil inddrage i afgørelsesgrundlaget for at begrunde forskelsbehandlingen – Natur- og Miljøklagenævnet har alene kompetence til at vurdere, om de hensyn, kommunen måtte inddrage, er lovlige og tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde forskelsbehandlingen.

Da kommunen imidlertid ikke i sin afgørelse af 26. september 2014 har redegjort for sådanne forskelle, har Natur- og Miljøklagenævnet således heller ikke ved sin efterprøvelse af kommunens afgørelse kunnet tage stilling til, om der er forskelle, der i relation til lokalplanens formål er planlægningsmæssigt relevante, mellem den af [REDACTED] ansøgte placering af sommerhuset og placeringen af sommerhusene på matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a.

Bevisbyrden for at påvise, om der findes sådanne sagligt relevante forskelle, der er tilstrækkeligt tungtvejende til at kunne begrunde forskelsbehandlingen (herunder indgrebet i [REDACTED] ret efter EMRK art. 14 til ikke at blive forskelsbehandlet i relation til beskyttelsen af hans ret til ejendom efter art. 1, TP 1.), påhviler således Fanø Kommune. Allerede af denne grund er en inddragelse af Fanø Kommune som medsagsøgt nødvendig for at sikre en tilstrækkelig belysning af sagens retlige og faktiske grundlag.

#### Ad sagsøgers påstande

### 1) *Ad den principale påstand*

Til støtte for den principale påstand gøres det gældende, at den planlagte sommerhusbebyggelse, der er beskrevet i [REDACTED] ansøgning i bilag 1, er i overensstemmelse med Lokalplan nr. 90, jf. herved også [REDACTED] anbringender for den subsidiære påstand nedenfor. Fanø Kommunes afslag på principitilladelse af 22. september 2014 er dermed sagligt ubegrundet og ugyldig. Da der således ikke foreligger noget sagligt grundlag for et afslag på ansøgningen, er Fanø Kommune forpligtet til at meddele [REDACTED] principitilladelse i overensstemmelse med hans ansøgning af 11. juni 2014.

Selv hvis opførelsen af et nyt sommerhus på det i bilag 1 angivne byggefelt måtte være i strid med § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90, så følger det af såvel den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning som af Menneskerettighedskonventionens artikel 14, jf. artikel 1 i dens konventions 1. Tillægsprotokol, at Fanø Kommune er forpligtet til at meddele [REDACTED] dispensation fra Lokalplanens § 7, stk. 7 til opførelse af sommerhuset på det nævnte byggefelt, jf. herved også [REDACTED] anbringender for den mere subsidiære påstand nedenfor under 3).

Der foreligger således ikke forskelle, der er sagligt relevante i forhold til formålet med Lokalplan nr. 90 og de til grund herfor liggende hensyn mellem den af [REDACTED] ansøgte placering af sommerhuset, og placeringen på hhv. matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a. Som følge heraf har [REDACTED] krav på dispensation og dermed på den ansøgte principitilladelse.

### 2) *Ad den subsidiære påstand*

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende, at § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90 ikke med tilstrækkelig klarhed indebærer et krav om anvendelse af en eksisterende byggetomt til opførelse af et nyt sommerhus på matr.nr. 126 cd. [REDACTED] er dermed i forhold til Lokalplan nr. 90 umiddelbart berettiget til at nyopføre et sommerhus på det i hans ansøgning af 11. juni 2014 angivne byggefelt.

En lokalplanbestemmelse kan kun have retsvirkning som gyldig lokalplanbestemmelse, jf. planlovens § 18, hvis den har en sådan klarhed og præcision, at det er muligt for ejendomsnavere at forudse, hvilke dispositioner der kan foretages på den enkelte ejendom, jf. planlov (*Planloven*, Helle Tegner Anker og Flensborg, 2013, s. 441 m. henvisninger. Der må med andre ord »ikke herske tvivl om, hvorvidt en given anvendelse er i overensstemmelse med lokalplanen eller ej«, jf. Naturklagenævnets afgørelse i KFE 2007.376. Der henvises desuden til

MAD 2000.439 og MAD 2008.2209. Det følger desuden af almindelige forvaltningsretlige hjemmelsbetragtninger, at indskrænkninger i borgernes ejendomsrettigheder skal have klar hjemmel, se til eks. Jens Garde i Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 5. udg., 2009, s. 180 ff. med henvisninger. Inden for hjemmelskravets område er der dermed ikke uden videre plads til udvidende fortolkninger og analogislutninger.

Vedrørende det skærpede hjemmelskrav for regulering af ejendomsretten kan der i øvrigt henvises til Naturklagenævnets udtalelse i NKO 279.2003:

*»Kommunernes lokalplanbeføjelse må karakteriseres som en ganske vidtgående adgang til erstatningsfri regulering af ejendomsretten. Uanset hvor velbegrundet ønsket om f.eks. at bevare et områdes særpræg måtte være, må sådanne indgribende bestemmelser nødvendigvis være klare og præcise. Hvis en lokalplanbestemmelse ikke opfylder kravet om klarhed og præcision, bør den heraf følgende fortolknings tvivl ikke komme borgeren til skade«.*

Et skærpet hjemmelskrav for indgreb i borgernes ejendomsrettigheder følger i øvrigt også af artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

ansøgning af 11. juni 2014 vedrører ikke »genopførelse«, men derimod en opførelse af nyt sommerhus på ejendommen. Ved fortolkningen af ordet »genopførelse« i § 7, stk. 7, må der tages udgangspunkt i den naturlige sproglige forståelse, jf. de ovenstående bemærkninger om klarhedskravets baggrund i et skærpet hjemmelskrav. Dette gælder særligt, hvor ordet har en almindeligt anerkendt retlig betydning, jf. U 1961.109 H og Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 5. udg., s. 159. I den nævnte dom fastslog Højesteret, at ordet »erhvervelse« måtte fortolkes »efter sædvanlig forståelse af dette ord«. Ligeledes skal ordet »genopførelse« på baggrund af den ovennævnte hjemmelsbetragtninger fortolkes »efter sædvanlig forståelse af dette ord«.

Ved en genopførelse reetableres en bygning, der er blevet beskadiget, og den reetablerede bygning skal have i det væsentligste samme udformning og placering som den oprindelige bygning, idet der ellers retligt set er tale om en nyopførelse, jf. U 1961.187 V. Se også ombudsmandens udtalelse i FOB 1974.277, hvor der klart sondres mellem genopførelses- og nyopførelsessituationen. I Den Danske Ordbog defineres »genopførelse« som »det at genopføre en bygning igen efter at den har været ødelagt«. Også ved ombygning bibeholdes en ikke uvæsentlig del af den eksisterende bygning, og dette ords anvendelse i sammenhæng med ordet »genopførelse« i lokalplanens § 7, stk. 7, understreger

dermed den nævnte sædvanlige retlige forståelse af ordet »genopførelse«. Det bemærkes, at Lokalplan nr. 90 også selv sonderer mellem »genopførelse« og det anderledes begreb »nyopførelse«. Lokalplanens § 8, stk. 2 regulerer således særligt »Ny bebyggelse«, mens der i lokalplanens § 8, stk. 3, 3. pkt., bestemmes følgende om »Genopførelse«:

*»Genopførelse kan ske i overensstemmelse med husets oprindelige udseende samt i husets oprindelige materialer.«*

§ 8, stk. 3, 3. pkt. præciserer således genopførelsesbegrebet i overensstemmelse med den ovenfor anførte, almindeligt anerkendte retlige forståelse.

ansøgning falder dermed ikke ind under lokalplanens § 7, stk. 7, da der hverken er tale om genopførelse eller ombygning, men derimod om, at ønsker at bygge et nyt sommerhus på sin grund. Denne situation er ikke reguleret i Lokalplan 90 og er dermed umiddelbart tilladt. Det bemærkes i øvrigt, at en fortolkning ud over ordlyden inden for det skærpede hjemmelskravs område ikke kan baseres på almindelige formålsbetragtninger, jf. U 1985.125 H samt Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige Emner*, 5. udg., s. 165 og 202 m. henvisninger.

§ 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90 er dermed ikke formuleret med en sådan klarhed, at den kan håndhæves, jf. planlovens § 18. er således i forhold til lokalplanen umiddelbart berettiget til at opføre et sommerhus på det i hans ansøgning af 11. juni 2014 angivne byggefelt.

Der gælder i øvrigt en formodning imod, at en almindelig bemyndigelse til at fastsætte regler tillige kan benyttes til et indføre en konkret reguleringsordning, jf. Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 5. udg., s. 184 f. Hensynet til borgernes retssikkerhed og evne til at forudsige deres retsstilling indebærer altså her et skærpet hjemmelskrav – der i øvrigt skærpes yderligere i lyset af de ovennævnte almindeligt anerkendte betragtninger om indgreb i ejendomsretten.

I overensstemmelse med denne opfattelse har Natur- og Miljøklagenævnet i KFE 2007.376 udtalt, at betingede anvendelsesbestemmelser i en lokalplan »ikke kan betragtes som præcise« og følgelig ikke kan have retsvirkning som gyldige lokalplanbestemmelser. Tilsvarende udtalte Naturklagenævnet i MAD 2004.431, at en lokalplanbestemmelse, der fastsatte en konkret reguleringsordning (krav om konkret tilladelse til fritidsbeboelse), ikke opfyldte klarhedskravet. Nævnet lagde i denne forbindelse vægt på, at den omhandlede lokalplanbestemmelse ikke var formuleret som et absolut krav om helårsbeboelse, men med en tilknyttet undtagelse udformet som en mulighed for kommunen til at give til-



ladelse til fritidsbeboelse.

Det fremgår af § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90, at eksisterende byggetomt »principielt« skal anvendes ved »genopførelse eller ombygning«, »ligesom byrådet skal godkende byggeriets højdeplacering i terrænet« (min understregning). Anvendelsen af ordet »principielt« indikerer sammenholdt med det umiddelbart *tilknyttede* godkendelseskrav (jf. ordet »ligesom« i citatet ovenfor), at § 7, stk. 7, ikke er en absolut, men derimod en betinget lokalplanbestemmelse. Anvendelsen af ordet »*principielt*« giver således i denne sammenhæng kun mening, hvis der er tale om en *hovedregel* (et udgangspunkt), der kan fraviges i det enkelte tilfælde, hvis kommunen skønner en fravigelse hensigtsmæssig. Kommunens manglende henvisning til en særskilt dispensationshjemmel i sin afgørelse af 26. september 2014 indikerer ligeledes, at kommunen faktisk har administreret dispensationsspørgsmålet direkte efter lokalplanens § 7, stk. 7, og dermed anvendt denne bestemmelse som en konkret reguleringsordning. Det bemærkes herved, at kommunen efter forvaltningslovens § 24, jf. § 22, er forpligtet til at henvise til ”*de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet*”, og at kommunen ikke har henvist til den almindelige dispensationshjemmel i planlovens § 19, men derimod til netop lokalplanens § 7, stk. 7 og dermed til den heri indeholdte konkrete reguleringsordning.

Den ovenfor forfægtede fortolkning af § 7, stk. 7, som en konkret reguleringsordning understøttes af, at lokalplanen også andetsteds opererer med en sådan ordning. Det fremgår således af lokalplanens § 7, stk. 1, at ændring af bygningers udvendige forhold kræver byrådets tilladelse. Også § 7, stk. 8, anvender ordet »*principielt*« og tilknytter i sammenhængen en konkret reguleringsordning. En konkret godkendelsesordning følger i øvrigt også af § 5, stk. 5, 4. pkt.

På den ovenfor anførte baggrund bestrides det, at ordet »*principielt*« i den konkrete sammenhæng skal fortolkes som anført af Natur- og Miljøklagenævnet i nævnets afgørelse af 6. juli 2015.

Nævnets fortolkning taler i øvrigt ikke imod, at § 7, stk. 7, er udtryk for en godkendelsesordning og dermed en betinget lokalplanbestemmelse. Selv hvis ordet »*principielt*« som anført af nævnet skal fortolkes således, »*at huset skal opføres med en omtrentlig placering ved den eksisterende byggetomt*« (min understregning), så indikerer dette stadig, at § 7, stk. 7, netop er udformet som en godkendelsesordning. Anvendelsen af det vage og elastiske begreb »*principielt*« forudsætter således et skøn, dvs. en godkendelse, »ligesom byrådet skal godkende byggeriets højdeplacering i terrænet«. Det bemærkes herved, at denne sidste sætning i § 7, stk. 7, 1. pkt., indikerer, at genopførelse kan ske andet sted end på den oprindelige byggetomt, idet der i modsat fald ikke ville være behov for, at kommunen konkret kunne regulere (en *ænd-*

ret) højdeplacering (når nu huset jo »*principielt*« skal genopføres på den oprindelige byggetomt og dermed med uændret højdeplacering).

Også af denne grund er § 7, stk. 7, i Lokalplan nr. 90 ikke formuleret med en sådan klarhed, at den kan håndhæves, jf. Planlovens § 18 [REDACTED] [REDACTED] er dermed i forhold til lokalplanen umiddelbart berettiget til at opføre et sommerhus med den i hans ansøgning af 11. juni 2014 angivne placering.

## 2) *Ad den mere subsidiære påstand*

Til støtte for den mere subsidiære påstand gøres det gældende, at selv hvis lokalplanens § 7, stk. 7, havde den fornødne klarhed, og selv hvis Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 opfattes som udtryk for anvendelse af den almindelige dispensationshjemmel i planlovens § 19 (uanset kommunens manglende henvisning hertil), så er afslaget på en sådan dispensation i strid med den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelsen af 6. juli 2015 anlagt en forkert (for snæver) fortolkning af lighedsgrundsætningens indhold og omfang.

Kerneindholdet i den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning er, at »*det væsentligt lige skal behandles lige i retlig henseende*«. Afgørelsen af, hvorvidt to forhold er væsentligt lige kræver en forudgående fastlæggelse af det sammenligningsgrundlag, der skal danne den retlige målestok for bedømmelsen. Det relevante sammenligningsgrundlag er *ikke* det retlige grundlag for fastsættelsen af byggefelter, men derimod det forhold, som den forskelsbehandlede borger ønsker at blive ligebehandlet *i forhold til*.

Denne sags centrale omdrejningspunkt er spørgsmålet om, hvorvidt [REDACTED] er berettiget til at etablere et byggefelt på linje med de byggefelter, der er fastsat for ejendommene på matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162. Det, [REDACTED] ønsker at opnå, er således en retsposition (i relation til placering af byggefelt) som den, der er indrømmet ejerne af de nævnte ejendomme. Denne tilsvarende retsposition søges opnået ved en dispensation efter planlovens § 19. Det relevante sammenligningsgrundlag er således, om der består en relevant forskel mellem placeringen af byggefelterne på disse ejendomme og det af [REDACTED] [REDACTED] ansøgte byggefelt. Dette spørgsmål skal vurderes med udgangspunkt i Planlovens og lokalplanens formål. Det vil sige, at en forskelsbehandling kun sagligt kan begrundes, hvis Fanø Kommune kan dokumentere en saglig, relevant og væsentlig *forskel* mellem den indvirkning, som bygningerne på byggefelterne på matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a har på de planlægningsmæssigt relevante hensyn, som

Lokalplan nr. 90 skal varetage, og den indvirkning, som det af [REDACTED] [REDACTED] ønskede byggefelt vil have på de selv samme hensyn.

En forskellig reguleringsform – direkte regulering i lokalplan versus dispensationsregulering – udgør ikke en sagligt relevant forskel i relation til [REDACTED] ret til nydelsen af sin ejendomsret efter Tillægsprotokol 1, Artikel 1, uden forskelsbehandling. Herunder bestrides det, at en sådan forskelsbehandling skulle ligge inden for medlemsstaternes skønsmargin.

Fanø Kommune har ikke redegjort for nogen planlægningsmæssigt relevante hensyn, der sagligt kan begrunde den forskelsbehandling af væsentligt lige forhold, som kommunens afgørelse af 26. september 2014 er udtryk for. Afgørelsen er dermed i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Da der ikke foreligger noget sagligt hensyn, der kan begrunde en forskelsbehandling, har [REDACTED] allerede af denne grund et *retskrav* på at blive meddelt dispensation efter planlovens § 19, jf. U 1958.455 Ø.

Allerede af ovenstående grunde har [REDACTED] et retskrav på dispensation fra § 7, stk. 7, i lokalplan 90 til opførelse af et nyt sommerhus på det i bilag 1 angivne byggefelt. Det konkrete sagsforløb omkring fastlæggelsen af byggefelter på ejendommene matr. 126 bf og 162 a illustrerer yderligere, at ejerne af de nævnte ejendomme gennem politisk påvirkning af processen omkring tilblivelsen af Lokalplan nr. 90 opnåede en særlig retsposition, som de ellers kun kunne have opnået ved en dispensation efter planlovens § 19.

Udover, at den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning giver [REDACTED] et retskrav på dispensation, så følger et tilsvarende retskrav af den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 14, jf. art. 1 i Tillægsprotokol 1.

Som erkendt af såvel Fanø Kommune som af Natur- og Miljøklagenævnet, har Fanø Kommune baseret sin forskelsbehandling på forskellen i den retlige status mellem ejendommene på matr.nr. 126 bf og matr.nr. 162 a og [REDACTED] ejendom (dvs. sontring efter om byggefelter er fastlagt ved lokalplan). Der foreligger dermed en forskelsbehandling baseret alene på forskelle i retlig status, og der er dermed tale om en forskelsbehandlingsgrund omfattet af art. 14.

I den forbindelse bestrides det, at klagefristen i planlovens § 60 skulle afskære [REDACTED] fra nu at påberåbe sig en lighedsgrundsætning og Menneskerettighedskonventionens artikel 14, Tillægsprotokol 1, art. 1. At klagefristen i forhold til lokalplanen er sprunget indebærer alene, at gyldigheden af lokalplanens fastlæggelse af byggefelter på ejendommene 126 bf og 162 a ikke kan anfægtes. Det indebærer ikke,

at lighedsgrundsætningen og Menneskerettighedskonventionens art. 14 ikke skal iagttages i forhold til den tilladelse som [REDACTED] ønsker at opnå. Der er ikke i forhold til de formål, lokalplanen bygger på, sagligt relevante forskelle mellem den af [REDACTED] ansøgte placering og udformning af sommerhuset og placeringen og udformningen af ejendommene på matr. nr. 126 bf og 162 a.

Det er en betingelse for, at der foreligger en *forskelsbehandling* omfattet af art. 14, at der sker en forskellig behandling af personer i relevant sammenlignelige situationer. Ganske som det er tilfældet med den almindelige (uskrevne) danske forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, skal spørgsmålet om, hvorvidt to sager er relevant sammenlignelige afgøres i forhold til den retsposition, som de to personer ønsker at opnå, konkret en ligebehandling i relation til placering af byggefelt. Der foreligger således en forskellig behandling af relevant sammenlignelige situationer og dermed en forskelsbehandling i art. 14's forstand.

En forskellig behandling af relevant sammenlignelige forhold er kun i overensstemmelse med art. 14, hvis forskelsbehandlingen er begrundet i saglige hensyn, og hvis forskelsbehandlingen er proportional. Det er således en betingelse at det eventuelle saglige hensyn, som begrunder for forskelsbehandlingen, *vejere tungere* end hensynet til lige behandling, og at det formål, der søges opnået ved forskelsbehandlingen ikke kunne opnås med mindre indgribende midler.

Spørgsmålet om dette proportionalitetsprincips overholdelse er et retligt spørgsmål, som domstolene kan (og skal) prøve fuldt ud.

Som anført ovenfor har Fanø Kommune ikke angivet nogen saglig begrundelse for forskelsbehandlingen, og [REDACTED] har således allerede af denne grund et retskrav på dispensation fra lokalplanen. For at opveje den nævnte forskelsbehandling, kan imidlertid *kun* et sagligt hensyn af tilstrækkelig *vægt*, jf. det nævnte proportionalitetskrav, sagligt begrunde forskelsbehandlingen. Ikke ethvert sagligt hensyn er således tilstrækkeligt til at begrunde en forskelsbehandling omfattet af artikel 14.

Det fremgår i øvrigt af den som bilag 5 vedlagte plantegning, at såvel bygningen på matr.nr. 126 bf som bygningen på matr.nr. 162 a ligger i kippkote 18,30 m, hvorimod den planlagte placering af sommerhus på matr.nr. 126 cd vil ligge i kippkote 16,50 m, og således lavere end de to andre bygninger. Da det planlagte sommerhus således vil være mindre synlig fra kysten end de nævnte bygninger, kan bygningens synlighed fra kysten ikke sagligt begrunde forskelsbehandlingen.

4) *Ad den endnu mere subsidære påstand*

Til støtte for den endnu mere subsidiære påstand gøres det gældende, at Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014 er ugyldig som stridende imod grundsætningen om saglig forvaltning.

Som anført i [redacted] uddybningsbrev af 22. april 2015. jf. bilag 6, hjemler Planlovens § 19 kommunen et skøn, som denne er forpligtet til at udøve inden for rammerne af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.

Grundsætningen om saglig forvaltning indebærer, at forvaltningen ikke blot er negativt forpligtet til at undlade at inddrage usaglige hensyn, men tillige positivt forpligtet til at inddrage alle sagligt relevante hensyn. Afgørelsen af, om et hensyn er pligtmæssigt, beror på en vurdering af, om det pågældende hensyn kan have betydning for den afvejning, som forvaltningens afgørelse beror på, og om den manglende inddragelse af hensynet er egnet til at vække tvivl om denne afvejnings tilstrækkelighed i lyset af det vurderingstema, som forvaltningen har lagt til grund for afvejningen. Manglende inddragelse af et sagligt relevant og pligtmæssigt hensyn udgør i kraft af den heraf følgende usikkerhed om afvejningsgrundlagets tilstrækkelighed en væsentlig retlig mangel, jf. Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige Emner*, 5. udg., s. 223 f., 394 og 446 m. henvisninger.

De under 2) ovenfor anførte lighedsbetragtninger medfører, at det relevante vurderingstema for en vurdering af dispensationsspørgsmålet omfatter det ansøgte byggefelts indvirkning på de planlægningsmæssigt relevante hensyn, som Lokalplan nr. 90 varetager, i forhold til de øvrige ejendomme omfattet af lokalplanen. Da der på grund af klitfredningslinjen ikke er mulighed for at opføre bygninger, der flugter med den af [redacted] ansøgte placering, syd for denne placering, så er det relevante sammenligningsgrundlag den planlægningsmæssige effekt, som en sådan placering vil have i forhold til de øvrige bygninger nord for den nævnte placering. Præcedenshensyn er således ikke relevante for sagen. Som det fremgår af visualiseringen i bilag 7, vil det påtænkte sommerhus ikke påvirke udsynet til klitterne fra stranden i nævneværdig grad, idet sommerhuset vil ligge i forlængelse af de allerede eksisterende sommerhuse, herunder sommerhuse på ejendommene matr.nr. 126 bf og 162 a. Ganske som Fanø Byråd fandt var tilfældet for de nævnte ejendomme, sker der ved opførelse af et sommerhus med den af [redacted] planlagte placering »kun ringe ændringer« »set fra stranden ud for lokalplanområdet«, jf. Lokalplan nr. 90, pkt. 2.5 (i afsnittet »Redegørelse«).

Det forhold, at der ikke kan bygges i samme frontlinje syd for det af [redacted] planlagte byggefelt, er således et væsentligt planlægningsmæssigt relevant hensyn, der burde have været inddraget i af-

vejningen. Den manglende inddragelse af dette hensyn udgør dermed en tilsidesættelse af Fanø Kommunes pligt efter den forvaltningsretlige grundsætning om saglig forvaltning til at inddrage alle relevante, pligtmæssige hensyn.

Fanø Kommunes manglende afgrænsning af undersøgelsen af den planlagte bygnings samlede visuelle effekt i forhold til bygningerne nord for [REDACTED] ejendom udgør tillige en tilsidesættelse af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, hvorefter forvaltningen bærer risikoen for en mangelfuld sagsoplysning.

Begge disse retlige mangler udgør generelt væsentlige mangler, og der er ikke noget, der indikerer, at manglerne ikke har haft konkret væsentlig betydning for indholdet af Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014, der dermed er ulovlige og ugyldige.

Det gøres desuden gældende, at Fanø Kommunes afgørelse er ugyldig på grund af begrundelsesmangler, jf. nærmere under 5) nedenfor.

#### *5) Ad den mest subsidiære påstand*

Til støtte for påstanden om hjemvisning af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juli 2015 til fornyet behandling ved nævnet gøres det gældende, at nævnet, som det fremgår af 2) og 3) ovenfor, har baseret sin afgørelse på en tilsidesættelse af EMK art. 14, jf. TP 1-1, en forkert forståelse og tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen, en utilstrækkelig afgrænsning af kredsen af pligtmæssige hensyn (og dermed en forkert bedømmelse af sagen efter den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglig forvaltning) og en forkert anvendelse af officialprincippet. Disse retsvildfarelser har en så væsentlig betydning for indholdet af nævnets afgørelse af 6. juli 2015, at afgørelsen er ugyldig og følgelig skal hjemvises til fornyet behandling ved nævnet.  
..."

Planklagenævnet har i sit påstandsdokument gjort følgende gældende:

"...

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Planklagenævnets afgørelse af 6. juli 2015 (bilag 9) er lovlig og gyldig.

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Planklagenævnet har med rette opretholdt Fanø Kommunes afgørelse

af 26. september 2014 (bilag 2) om afslag på dispensation fra lokalplan nr. 90 til opførelse af et sommerhus i yderste klitrække på [REDACTED] [REDACTED] ejendom og har dermed ikke givet [REDACTED] medhold i klagen over kommunens afgørelse.

Efter planlovens § 18 er bestemmelserne i en lokalplan eller byplanvedtægt bindende for borgerne. Det betyder, at dispositioner i overensstemmelse med bestemmelserne umiddelbart er tilladt, men omvendt kan dispositioner, der strider mod bestemmelserne, ikke foretages, medmindre kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelsen, jf. planlovens § 19. Det er en forudsætning for at håndhæve lokalplanbestemmelser, at de er klart og præcist formuleret.

Planklagenævnet har med rette vurderet, at [REDACTED] ansøgning af 11. juni 2014 (bilag 1) om opførelse af et sommerhus i yderste klitrække ikke er i overensstemmelse med lokalplanen og derfor kræver dispensation.

I lokalplan 90 er der på alle ubebyggede grunde fastlagt et byggefelt, hvor ny sommerhusbebyggelse skal opføres. På den i sagen omhandlede ejendom er der ikke udlagt et byggefelt, jf. lokalplanens kortbilag 2. Det fremgår af lokalplanens § 7.7, at eksisterende byggetomt principielt skal anvendes som nyt byggefelt ved genopførelse eller ombygning.

[REDACTED] ansøgning om at nedrive det eksisterende sommerhus og opføre et nyt må forstås som en genopførelse, der er omfattet af lokalplanens § 7.7. Udtrykket ”principielt” i § 7.7 er hverken uklart eller upræcist, idet der hermed efter nævnets opfattelse må forstås, at sommerhuset skal opføres med en omtrentlig placering ved den eksisterende byggetomt. En placering, der væsentligt afviger fra byggetomten, kræver derfor dispensation.

I denne sag er den eksisterende byggetomt placeret i den ende af den 3.435 m2 store, som ligger ud til vejen Sønder Klit. [REDACTED] har ansøgt om at placere sommerhuset i den ende af grunden, der vender mod vandsiden. Den ansøgte placering af det nye sommerhus ligger dermed så langt væk fra byggetomten, at det kræver dispensation fra lokalplanens § 7.7.

Til [REDACTED] anbringer bemærkes følgende:

#### **Ad lighedsgrundsætningen/diskrimination**

[REDACTED] har gjort gældende, at kommunens afslag på at give dispensation til at opføre et sommerhus er i strid med den almindelige lighedsgrundsætning og forbuddet mod diskrimination i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, art. 14, eftersom der findes sammenlignelige byggerier på matr.nr. 126bf og 162a, Rindby By, Nordby.

Det bestrides, at kommunen har tilsidesat den almindelige lighedsgrundsætning eller handlet i strid med forbuddet mod diskrimination i art. 14 i forbindelse med afslaget på [redacted] ansøgning om dispensation. De byggerier, som [redacted] henviser til, blev udlagt som egentlige byggefelter, da lokalplan 90 blev vedtaget. Byggeri inden for disse byggefelter kræver ikke dispensation, jf. lokalplanen § 7.5. Disse byggerier er dermed ikke sammenlignelige med det byggeri, der er anført i [redacted] ansøgning om dispensation, eftersom byggerierne ikke er reguleret på samme måde i lokalplan 90.

Kommunen har ved lokalplanen valgt at fastlægge benyttelsen af [redacted] [redacted] ejendom forskelligt fra ejendommene beliggende matr.nr. 126bf og 162a, hvor der er fastlagt byggefelter, der ligger på linje med de allerede eksisterende byggefelter.

Det tilkommer kommunen at fastlægge reguleringen af forskellige ejendomme gennem vedtagelse af lokalplaner, så længe det sker inden for rammerne af planloven, og såfremt der ikke inddrages usaglige hensyn mv. Der er intet i sagen, der viser, at kommunen skulle have tilsidesat reglerne i planloven i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen, eller at kommunen skulle have inddraget usaglige hensyn mv. i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen.

Selv hvis det var tilfældet, er adgangen til at klage over selve lokalplanen for længst ophørt. Lokalplanen blev vedtaget i maj 2008, og klagefristen er fire uger, jf. planlovens § 60, stk. 1.

Hvis [redacted] var uenig i, at der ved lokalplanen blev fastlagt en forskellig regulering af ejendommene i området, skulle [redacted] have klaget over lokalplanen. Det har [redacted] ikke gjort, og [redacted] har ikke efterfølgende mulighed for at opnå en anden regulering af sin ejendom, end den der følger af lokalplanen, ved at påberåbe sig lighedsgrundsætningen.

Eftersom lighedsgrundsætningen ikke er overtrådt, er der allerede af denne grund ikke sket en overtrædelse af forbuddet mod diskrimination i EMRK art. 14. Hertil kommer, at de enkelte stater er tildelt en vid skønsmargin ved både vurderingen af, om sammenlignelige tilfælde kræver forskellig behandling samt ved fastlæggelsen af de hensyn, der kan retfærdiggøre et indgreb i protokol 1. art. 1. Dette gælder særligt for så vidt angår planlovgivning, idet de lokale myndigheder anses for at være bedst egnede til at vurdere disse sager, og de lokale forhold, der er relevante i den sammenhæng.

#### **Ad saglige hensyn**

[redacted] har gjort gældende, at kommunens afgørelse er i



strid med grundsætningen om saglig forvaltning, eftersom kommunen ikke har inddraget alle relevante saglige hensyn i sin afgørelse af sagen, herunder navnlig det forhold at der ikke kan bygges i samme frontlinje syd for den placering af sommerhuset, som [REDACTED] har søgt om.

Det bestrides, at kommunen har tilsidesat den almindelig grundsætning om saglig forvaltning i forbindelse med afgørelsen af sagen. Kommunen har ved sin afgørelse af sagen inddraget forskellige forhold og hensyn, herunder bl.a. hensynet til den eksisterende bygningsrække ved Sønder Klit i forhold til placeringen på eksisterende byggetomt. Herudover har kommunen ved vurderingen inddraget hensynet til påvirkningen af omgivelserne, herunder synligheden fra vandet.

Kommunen har således foretaget en konkret og individuel vurdering af [REDACTED] ansøgning, og der er kun inddraget saglige hensyn i afgørelsen. Det forhold, at opførelse af byggeri syd for den placering af sommerhuset, som [REDACTED] har søgt om, er begrænset af andre forhold – navnlig klitfredningslinjen – kan ikke føre til, at kommunens afgørelse er i strid med den almindelig grundsætning om saglig forvaltning. Det bemærkes i den sammenhæng, at klitfredningslinjen er reguleret i naturbeskyttelsesloven, der ikke administreres af kommunen.

#### **Ad officialprincippet**

[REDACTED] har gjort gældende, at kommunen har tilsidesat officialprincippet, eftersom kommunen ikke har undersøgt den visuelle effekt af den planlagte placering af det nye sommerhus i forhold til bygningerne nord for ejendommen.

Det bestrides, at kommunen har tilsidesat officialprincippet i forbindelse med afgørelsen af sagen. Kommunen har vurderet, at placeringen i yderste klitrække vil være meget synlig fra vandsiden. Kommunens vurdering af dette forhold er bl.a. baseret på kendskab til området, herunder topografi mv., sammenholdt med den visualisering, der er udarbejdet i forbindelse med lokalplanens tilvejebringelse og sagen oplysninger i øvrigt. Kommunens afgørelse er derfor truffet på et tilstrækkeligt grundlag.

...

#### **Ad hjemvisning af Planklagenævnets afgørelse**

[REDACTED] har gjort gældende, at Planklagenævnets afgørelse er baseret på en forkert forståelse og anvendelse af den almindelige lighedsgrundsætning, princippet om saglig forvaltning, officialprincippet og det forvaltningsretlige begrundelseskrav.

Det bestrides i sin helhed, og der henvises til det ovenfor anførte herom.  
..."

Fanø Kommune har i sit påstandsdokument gjort følgende gældende:

"...

**ANBRINGENDER AD FORMALITET:**

Til støtte for den principale påstand om afvisning ad formalitet gøres det overordnet gældende, at sagsøger savner retlig interesse i de mod Fanø Kommune nedlagte påstande i form af den principale, subsidiære, og mere subsidiære påstand.

Sagsøger savner også retlig interesse i den endnu mere subsidiære påstands 2. led om hjemvisning til kommunen. Denne påstands 2. led er uden retskraft overfor Fanø Kommune, idet påstanden nu alene er nedlagt overfor Planklagenævnet. Følgelig må den afvises, da sagsøger ikke har nogen retlig interesse i at få den pådømt.

Sagsøgte 1, Planklagenævnet, er som klageinstans overordnet Fanø Kommune, der er retligt forpligtet til at følge Planklagenævnets afgørelser, medmindre disse undtagelsesvist tilsidesættes ved domstolene.

Sagsøger savner derfor retlig interesse i at få efterprøvet påstandene mod Fanø Kommune, så længe der ikke foreligger dom for, at den af Planklagenævnet truffne afgørelse er ugyldig, og for at sagen ikke skal hjemvises til nævnet. I modsat fald vil Fanø Kommune blive dømt i strid med den af Planklagenævnet truffne afgørelse.

Det gøres derfor gældende, at der må ske afvisning af sagsøgers påstande mod Fanø Kommune, i det omfang Planklagenævnet frifindes for den af sagsøger nedlagte endnu mere subsidiære og/eller mest subsidiære påstand om ugyldighed af nævnsafgørelsen.

Kun hvis nævnsafgørelsen underkendes som ugyldig kan der muligvis være grundlag for at dømme kommunen, hvilket på tilsvarende vis afgrænser sagsøgers retlige interesse i et søgsmål mod kommunen.

Det gøres gældende, at det ikke ændrer herpå, at sagsøger har nedlagt påstand om, at Fanø Kommune skal udstede principitilladelse (den principale påstand) eller dispensation (den mere subsidiære påstand), og dermed foretage sig noget aktivt. Kommunen vil i et tilfælde som det foreliggende altid være den myndighed, som efter plan- og bygge lov har kompetencen til at meddele tilladelse eller dispensation, men afgrænset af de afgørelser, der bliver truffet af Planklagenævnet som overordnet rekursinstans.

I de få tilfælde, hvor domstolene har anerkendt, at også kommuner trods prøvelse i nævnet har kunnet sagsøges, fordi der var nedlagt påstand om pligt for kommunen til at udstede tilladelse eller dispensation, har dette (med en enkeltstående undtagelse) forudsat, at det medsagsøgte nævns afgørelse blev tilsidesat som ugyldig, hvilket der typisk også er nedlagt påstand om.

Dette ses også af, at domstolene i disse tilfælde typisk udtaler, at kommunen er forpligtet til at følge nævnets afgørelse, hvori også ligger, at en forudsætning for at opnå dom er, at nævnsafgørelsen i første række kendes ugyldig. På dette grundlag bestrides det, at der er grundlag for at dømme Fanø Kommune, uanset om Planklagenævnets afgørelse i denne sag opretholdes som lovlig og gyldig, og på tilsvarende vis foreligger der ingen retlig interesse, før nævnsafgørelsen er ophævet ved dom.

Det gøres gældende, at det forhold, at en sagsøger vil kunne få retlig interesse i et søgsmål mod kommunen, forudsat at Planklagenævnets afgørelse ophæves som ugyldig, ikke opfylder kravet om, at en sådan interesse skal foreligge ved udtagelse af stævning. Sådanne søgsmål er egnet til at påføre kommunen betydelige omkostninger, som vil vise sig fuldstændigt forgæves afholdt, i det omfang Planklagenævnet frifindes – og dette i særlig grad i det omfang domstolene – som i denne sag - afviser anmodning om at udskille prøvelsen af nævnsafgørelsen til særskilt behandling.

Det gøres gældende, at der ikke kan foreligge en aktuel tvist i forholdet mellem sagsøger og Fanø Kommune, før Planklagenævnets afgørelse måtte være underkendt af retten.

Til støtte for den principale påstand om afvisning i forhold til sagsøgers subsidiære påstand gøres det yderligere gældende, at denne påstand reelt er et anbringende til støtte for sagsøgers principale og mere subsidiære påstande. En prøvelse af disse påstande kan ikke finde sted, uden at der implicit tages stilling til, om en placering er i strid med § 7, stk. 7 i lokalplanen. Derfor har sagsøger ingen retlig interesse i at få denne påstand selvstændigt prøvet.

Uanset om Fanø Kommune ville gøre gældende, at overensstemmelse med lokalplanens § 7, stk. 7 ikke er en tilstrækkelig betingelse for at opnå principitilladelse eller dispensation, kan dette ikke føre til, at sagsøger har den fornødne interesse i at få den subsidiære påstand prøvet. Retten kan således ikke prøve den principale påstand (eller den mere subsidiære) uden at tage stilling til lokalplanens § 7, stk. 7.

I forhold til sagsøgers endnu mere subsidiære påstand gøres det gældende, at også denne påstands 2. led må afvises, i det omfang retten

overhovedet finder, at påstanden angår Fanø Kommune. Sagsøger har således ingen retlig interesse i at få pådømt en påstand om hjemvisning, som forudsætter væsentlige, retlige mangler ved kommunens afgørelse, så længe Planklagenævnets afgørelse ikke er ophævet som ugyldig.

#### **ANBRINGENDER AD REALITET:**

Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand ad realitet gøres det gældende, at Fanø Kommune ikke er rette sagsøgte i forhold til nogen af de mod kommunen nedlagte påstande. Planklagenævnet har udtømmende og uden begrænsninger efterprøvet samtlige de retlige spørgsmål, som sagsøger nu ønsker en domstolsprøvelse af. I sådanne tilfælde er der fast og langvarig praksis for, at det er rekursinstansen, der er rette sagsøgte.

Sagsøger har således ikke anført selvstændige anbringender til støtte for de mod kommunen nedlagte påstande, som nævnet ikke allerede har prøvet.

Det bestrides, at inddragelse af kommunen er nødvendig for at sikre, at alle faktiske og retlige forhold belyses. Sagsøger kan begære aktindsigt i alle dokumenter vedrørende ejendommen, og inddragelsen af kommunen tjener da heller ikke blot til oplysning af sagen, idet der er nedlagt selvstændige påstande mod kommunen. Sagsøger har ikke godtgjort, hvilke faktiske eller retlige forhold, der ikke skulle være fyldestgørende belyst under Planklagenævnets behandling af klagesagen. Endvidere ville sådanne forhold kunne oplyses under en retssag anlagt mod Planklagenævnet. Det eneste afgørende er således, at nævnet har foretaget en udtømmende prøvelse af de retlige spørgsmål, som sagsøger også nu ønsker prøvet ved domstolene.

Det må lægges til grund, at Planklagenævnet såvel som Fanø Kommune har forholdt sig til, at EMRK blev overholdt, uanset om dette ikke fremgår eksplicit af afgørelsen. Der er intet krav i dansk ret om, at det i en afgørelse skal anføres, at gældende ret er overholdt – dette giver sig selv. Derfor er sagsøgers anbringender om manglende overholdelse af EMRK ikke et sådant nyt forhold, der kan føre til, at Fanø Kommune er rette sagsøgte.

At den principale og den mere subsidiære påstand forudsætter en aktiv pligt for kommunen til at udstede tilladelse eller dispensation, kan ikke føre til, at kommunen er rette sagsøgte. Der er uændret tale om, at retten skal forholde sig til de samme retlige spørgsmål, som Planklagenævnet har taget stilling til. Praksis fra Vestre Landsret i et helt sammenligneligt tilfælde understøtter dette, idet landsretten i dom af 19. april 2007 MAD2007.620 frifandt en kommune for en påstand om ud-

stedelse af dispensation, med den begrundelse at kommunen som følge af nævnsprøvelsen ikke var rette sagsøgte. Appellanten havde eksplicit gjort gældende, at kommunen var rette sagsøgte, fordi den havde dispensationskompetencen, og der var nedlagt påstand om udstedelse af dispensation, hvilket Vestre Landsret klart afviste.

I det omfang retten måtte finde, at Fanø Kommune er rette sagsøgte, gøres det til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gældende, at Fanø Kommune havde hjemmel til at meddele afslag på ansøgning om principitilladelse, og herunder havde hjemmel til at meddele afslag på dispensation fra lokalplanen.

Det gøres gældende, at lokalplan nr. 90 er lovlig og gyldig vedtaget, og må lægges uprøvet til grund. Sagsøger har ikke påklaget vedtagelsen af lokalplanen, og Planklagenævnet opretholdt lokalplanen uanset en anden grundejers klage over den.

Det gøres gældende, at der var tale om en genopførelse som omtalt i lokalplanens § 7.7, idet der lå et sommerhus på grunden som agtedes nedrevet, og idet det var sagsøgers hensigt at opføre et nyt sommerhus.

En placering af sommerhuset som ansøgt var i meget klar modstrid med lokalplanens bestemmelser om placering af byggeri i § 7, stk. 7. Allerede af denne grund må der ske frifindelse for den principale påstand om udstedelse af principitilladelse. Kommunen havde således ikke blot hjemmel og dermed ret, men også direkte pligt til at meddele afslag på ansøgningen om principitilladelse. Kommunen skal som myndighed efter plan- og bygge Lov sikre, at disse love med tilhørende bekendtgørelser overholdes. Det indbefatter en pligt til at sikre, at lokalplaner overholdes i forbindelse med opførelse af byggeri.

Afslaget på dispensation indebærer et skøn over, hvorvidt det ansøgte er udtryk for en væsentlig afvigelse fra lokalplanens § 7, stk. 7. Rettens prøvelse er ved skønsmæssige forvaltningsafgørelser begrænset til, om myndigheden har udøvet sit skøn indenfor rammerne af planloven, og af de forvaltningsretlige grundsætninger om lighed, proportionalitet m.v. Fanø Kommune har holdt sig indenfor disse rammer, idet alene saglige, planlægningsmæssige hensyn begrundede afslaget på principitilladelse, og dermed afslag på dispensation. Endvidere fremgår det af afgørelsen, at der er skønnet helt konkret. Sagsøger har ikke godtgjort, at Fanø Kommune ikke har udøvet skønnet indenfor disse rammer.

Det bestrides at lighedsgrundsætningen finder anvendelse, idet der for de ejendomme, som sagsøger påberåber sig sammenlignelighed med, forelå udlagte byggefelter, hvilket ikke var tilfældet for sagsøgers ejendom. Der var derfor ikke tale om retligt lige forhold, hvilket er en grundlæggende betingelse for, at lighedsgrundsætningen finder anvendelse.

delse.

Da der ikke er tale om retligt lige forhold, er der ingen anledning til at forholde sig til, hvorvidt der foreligger forskelsbehandling af sagsøger.

Fanø Kommune har foretaget en grundig sagsbehandling og en forsvarlig sagsoplysning. Det bestrides, at der foreligger begrundelsesmangler. Fanø Kommunes afgørelse hviler udelukkende på saglige, planlægningsmæssigt relevante hensyn. Sagsøger har ikke påvist, at afgørelsen lider af væsentlige, retlige mangler, og den må derfor opretholdes som lovlig og gyldig. Herunder har sagsøger ikke påvist, at Fanø Kommune har inddraget usaglige hensyn i skønsafvejningen.

Det gøres gældende, at lokalplan 90 opfylder kravet til præcision, og som følge heraf kan håndhæves som sket, og at § 7, stk. 7 finder anvendelse på det ansøgte.

Sagsøger har intet retskrav på at opnå dispensation, og herunder foreligger der hverken en berettiget forventning hos sagsøger, eller en bindende forhåndsbesked, som undtagelsesvist kan forpligte Fanø Kommune til at udstede dispensation.

Herunder bestrides det, at sagsøger har et retskrav på dispensation i medfør af EMRK art. 14 og tillægsprotokol 1, artikel 1. Disse bestemmelser er ikke krænket, hvorfor der allerede af denne grund ikke er noget krav på dispensation. Endvidere er der ikke grundlag for at konkludere, at Fanø Kommune – hvis disse bestemmelser faktisk var krænkede – er forpligtet til at meddele dispensation.

I det omfang afgørelsen fra Planklagenævnet opretholdes som lovlig og gyldig, vil dom for sagsøgers principale eller mere subsidiære påstand indebære, at Fanø Kommune dømmes i strid med rekursinstansens afgørelse, som kommunen er retligt forpligtet til at respektere, medmindre den er underkendt af domstolene. Det vil også indebære, at kommunen dømmes til at handle i strid med den gældende lokalplan, som er direkte bindende for sagsøgers ejendom. Også af disse grunde må der ske frifindelse af Fanø Kommune, som ikke kan dømmes til at handle i strid med gældende ret. Det gøres i konsekvens heraf gældende, at der ikke er grundlag for at tage stilling til de mod Fanø Kommune nedlagte påstande, i det omfang Planklagenævnets afgørelse opretholdes som lovlig og gyldig.

Det bestrides, at Planklagenævnets afgørelse er åbenbart urigtig, og ikke forpligter kommunen, ligesom det bestrides, at nævnsafgørelsen ikke forpligter kommunen til ikke at udstede dispensation.

En dom efter sagsøgers mere subsidiære påstand forudsætter, at retten

prøver den politisk prægede afvejning af, om dispensation skal meddeles, hvilket også må føre til frifindelse for denne påstand. Der er således intet grundlag for at dømme Fanø Kommune til at meddele dispensation.

Sagsøgers principale og mere subsidiære påstande om udstedelse af principstilladelse eller dispensation kræver under alle omstændigheder, at retten har det fornødne overblik over, om samtlige betingelser for at meddele tilladelse eller dispensation konkret er opfyldt. Påstandene rækker videre end til blot at ophæve kommunens afslag som ugyldigt. Det gøres gældende, at der heller ikke foreligger den fornødne klarhed til, at retten kan give dom efter den principale eller den mere subsidiære påstand.

Det gøres gældende, at dom efter sagsøgers endnu mere subsidiære påstand alene angår Planklagenævnet, og ikke har retskraft overfor Fanø Kommune. Der er derfor ikke grundlag for at hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen, allerede fordi der ikke er nedlagt påstand herom. I det omfang denne påstands 2. led af retten anses for at vedrøre Fanø Kommune, skal der ske frifindelse, idet kommunens afslag er lovligt og gyldigt. Der er således intet grundlag for en hjemvisning til fornyet behandling.

I det omfang sagsøgers subsidiære påstand ikke afvises, gøres det gældende, at en placering af huset som ansøgt er i klar og direkte modstrid med lokalplanens § 7, stk. 7.

..."

Parterne har under hovedforhandlingen i det væsentlige procederet i overensstemmelse med det i påstandsdokumenterne anførte, dog således at [REDACTED] har frafaldet anbringendet om begrundelsesmangler.

### **Retten begrundelse og afgørelse**

#### *Fanø Kommunes påstand om afvisning*

[REDACTED] subsidiære påstand er alene et anbringende til støtte for hans principale påstand og mere subsidiære påstand, der forudsætter stillingtagen til, om betingelserne for at meddele principstilladelse henholdsvis dispensation til opførelse af det ansøgte sommerhus er opfyldt.

Retten afviser derfor [REDACTED] subsidiære påstand.

Retten finder, at der ikke er påvist en sådan manglende retlig interesse hos [REDACTED] at der i øvrigt er grundlag for afvisning af de påstande, han har nedlagt i forhold til Fanø Kommune.

*Fanø Kommunes påstand om frifindelse*

Planklagenævnet har i medfør af planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, taget stilling til, om Fanø Kommune havde hjemmel til at afslå dispensation fra Lokalplan nr. 90 til opførelse af det ansøgte sommerhus, herunder om det ansøgte sommerhus er omfattet af lokalplanens § 7, pkt. 7, og om afgørelsen blev truffet i overensstemmelse med den forvaltningsretlige lighedsgrund-sætning, grundsætningen om saglig forvaltning og officialprincippet. [REDACTED] har under denne sag ikke gjort anbringender gældende, som ikke er omfattet af disse retlige spørgsmål, som uden begrænsning er efterprøvet af Planklagenævnet. Under disse omstændigheder er Fanø Kommune ikke rette sagsøgte. Det forhold, at [REDACTED] for retten yderligere har gjort gældende, at kommunens afgørelse er i strid med forskelsbehandlingsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. Tillægsprotokol af 20. marts 1952 artikel 1, kan ikke føre til et andet resultat. Allerede af den grund tager retten kommunens frifindespåstand til følge for så vidt angår [REDACTED] principale påstand og mere subsidiære påstand.

*[REDACTED] endnu mere subsidiære og mest subsidiære påstande*

Der er enighed om, at Lokalplan nr. 90, der blev vedtaget den 12. juni 2008, står ved magt.

[REDACTED] sommerhus, der blev opført forud for lokalplanen, er beliggende tæt ved vejen Sønderklit. Det nye sommerhus ønskes placeret på den del af grunden, der ligger længst væk fra vejen og tættest på havet.

Efter formålet med lokalplanen og indholdet af § 7, pkt. 1, må en ansøgning om at nedrive det eksisterende sommerhus og opføre et nyt hus et andet sted på grunden naturligt forstås som omfattet af udtrykket "genopførelse" i lokalplanens § 7, pkt. 7. Endvidere må lokalplanens § 7, pkt. 7's udtryk "principielt" naturligt forstås således, at et nyt sommerhus omtrentligt skal opføres på den eksisterende byggetomt. Den ønskede placering af det nye sommerhus kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

Byggefelterne for matrikelnr. 126 bf og 162 a Rindby By, Nordby, er direkte fastsat i lokalplanen. Dette er ikke tilfældet for [REDACTED] ejendom, og ejendommene er derfor ikke sammenlignelige.

Forvaltningens skøn og vurdering, der fremgår af Fanø Kommunes afgørelse af 26. september 2014, og som støttes af de afgivne forklaringer fra Jesper Vedel Fredsøe og Karen Boel Madsen, udgør en konkret og individuel vurdering af ansøgningen og inddrager alene saglige hensyn. Imødekommelse af [REDACTED] ansøgning ville endvidere kunne forpligte Fanø Kommune til at imødekomme eventuelle fremtidige tilsvarende ansøgninger.



Med [REDACTED] ansøgning fulgte et billede visende det ønskede sommerhus' placering i området, og kommunen har med sit lokalkendskab ud fra forskellige forhold vurderet, at sommerhuset ville være meget synligt fra vandsiden.

Under disse omstændigheder har Planklagenævnet med rette vurderet, at Fanø Kommunes skønsmæssige afgørelse af 26. september 2014 ikke led af retlige mangler, der kunne medføre ugyldighed.

Herefter, og da der ikke er påvist mangler ved Planklagenævnets sagsbehandling, er der ikke grundlag for at tilsidesætte Planklagenævnets afgørelse. Som følge heraf tager retten Planklagenævnets påstand om frifindelse til følge.

#### *Sagsomkostninger*

Efter sagens resultat skal [REDACTED] betale sagsomkostninger til Planklagenævnet med 50.000 kr. og til Fanø Kommune med 50.000 kr. til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Der er herved lagt vægt på sagens karakter, genstand og omfang.

#### **Thi kendes for ret:**

[REDACTED] subsidiære påstand afvises.

Planklagenævnet og Fanø Kommune frifindes for [REDACTED] øvrige påstande.

[REDACTED] skal inden 14 dage betale sagens omkostninger til Planklagenævnet med 50.000 kr. og til Fanø Kommune med 50.000 kr. Beløbene forrentes efter rentelovens § 8 a.

Berit Viegaard Andersson  
dommer

Anne Mikkelsen  
dommer

Jeanette Bro Fejring  
kst. dommer

/anpe

Udskriftens rigtighed bekræftes.  
Retten i Kolding, den 30. oktober 2017.

Tanja Jacobsen, retsassistent