

Til medlemmerne af Teknik- og Miljøudvalget i Københavns Kommune

Vedr.: HASTER - Pkt. 11 på dagsordenen mandag d. 6. december 2021 - forvaltningen har skærpet begrænsningerne i stedet for lempe dem som vedtaget, og der er ikke lovhjælp

På møde den 16. august 2021 besluttede udvalget at sagen sendes tilbage med henblik på at lempe begrænsningerne for reklamefladens størrelse og undersøge mulighederne for miljøkrav.

Den 24. august 2021 oplyste forvaltningen, at forvaltningen arbejder på nyt udkast til retningslinjer, og at retningslinjen på ny vil blive sendt i høring hos branchen. Forvaltningen har i dag, den 3. december 2021 orienteret branchen om, at nyt udkast til retningslinjer alligevel ikke bliver sendt i høring.

En tilladelse til stilladsreklame ses i nyt udkast til retningslinje af november 2021 fortsat at indeholde en konkret vurdering af, hvorvidt en stilladsreklame kan indgå i bybilledet, uden at områdets byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle værdier påvirkes i væsentlig grad og under forudsætning af, at reklamen ikke er til fare eller ulempe for trafikken.

Byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle hensyn kan ikke begrundes i de hensyn, som sagligt kan inddrages under vejloven, idet de hverken direkte eller indirekte kan anses for at kunne relatere sig til trafikale eller vejtekniske hensyn eller tilsvarende saglige hensyn efter vejloven.

Teknik- og Miljøudvalget kan derfor ikke med hjemmel i vejloven vedtage det ønskede administrationsgrundlag. Vi har gentagne gange opfordret forvaltningen til at søge ekstern juridisk rådgivning, eftersom forvaltningen ikke formår at fremkomme med en løsning der kan vedtages med hjemmel i vejloven. Forvaltningen har afvist at søge ekstern juridisk rådgivning.

Vi henviser til de tre vedlagte juridiske notater udarbejdet af professor i forvaltningsret og videns jurist hos HjulmandKaptain advokatfirma, Sten Bønsing, der er en af landets førende eksperter indenfor forvaltningsret. Det fremgår tydeligt at Sten Bønsing ikke er i tvivl - den indstillede retningslinje kan (fortsat) ikke vedtages med hjemmel i vejloven.

Af nyt udkast til retningslinje af november 2021 fremgår det endvidere, at en tilladelse så vidt muligt vil indeholde et vilkår om, at reklamen skal kombineres med en fotostat af bygningen eller kommende bygning, og forvaltningen vil tage udgangspunkt i en fordeling på 60 % fotostat og 40 % reklameflade.

Af indstillingen der blev behandlet på udvalgets møde den 16. august 2021 fremgik det at halvdelen, altså 50 % skulle udgøre en fotostat. Udvalget besluttede

netop at denne begrænsning skulle lempes, men forvaltningen har skærpet begrænsningen til kun 40 % reklameplads. Dette er ikke i overensstemmelse med hvad udvalget besluttede.

Der findes i vejloven ikke saglige hensyn som isoleret set kan begrunde vilkår om begrænsninger af reklamedugen, og det forekommer usandsynligt, at byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle hensyn som ikke kan begrunde et afslag på en tilladelse, i stedet skulle kunne danne grundlag for begrænsninger (vilkår) i en tilladelse.

Vi henviser tilsvarende til de tre vedlagte juridiske notater udarbejdet af professor i forvaltningsret og videns jurist hos HjulmandKaptain advokatfirma, Sten Bønsing, der er en af landets førende eksperter indenfor forvaltningsret.

Vi skal på baggrund af ovenstående venligst opfordre Jer til at forkaste forvaltningens indstilling af ny retningslinje for reklame på stillads på vejareal, da et sådant administrationsgrundlag uden tvivl vil være ulovligt (uden hjemmel i vejloven), hvilket, også uden tvivl, vil afstedkomme at der vil blive rejst substantielle erstatningskrav mod kommunen af en hel branche der vil miste meget store indtægter som følge heraf og vil være truet på deres eksistens, og med nedlagte arbejdspladser til følge, herunder tillige som følge af, at indstillingen skærper begrænsningen for reklamefladernes størrelse, hvilket står i direkte modstrid med hvad udvalget besluttede på mødet den 16. august 2021.

Hvis administrationsgrundlaget bliver vedtaget, vil man samtidig fjerne muligheden for at forskønnelse af facader på en lang række af Københavns fremtrædende ejendomme bliver fremrykket, ligesom en lang række facader ikke længere bliver renoveret/vedligeholdt som følge heraf.

**NOTAT OM
VISSE FORVALTNINGSRETTLIGE SPØRGSMÅL
I FORBINDELSE MED TILLADELSER
TIL STILLADSREKLAMER**

Indhold

| | |
|--|----|
| 1. Indledning og opdrag | 3 |
| 2. Konklusion og sammenfatning..... | 3 |
| 3. Baggrund for sagens spørgsmål | 5 |
| 4. Hjemmel til stilladsreklamer | 6 |
| 4.1 Generelt om hjemmel til stilladsreklamer | 6 |
| 4.2 Stillads eller stilladsreklame?..... | 7 |
| 4.3 Hvilke saglige hensyn kan inddrages? | 8 |
| 4.4 Æstetiske hensyn | 10 |
| 5. Vilkår til tilladelser | 11 |
| 5.1 Hjemmel til vilkår | 11 |
| 5.2 Saglige hensyn | 12 |
| 6. Skøn under regel – individuel vurdering | 12 |
| 7. Regulering i anden lovgivning, herunder Planloven og Naturbeskyttelsesloven | 13 |

1. Indledning og opdrag

Eye Media ApS bedt om en juridisk vurdering af visse forvaltningsretlige spørgsmål i forhold til tilladelser til stilladsreklamer.

Problemstillingen er rejst i forbindelse med, at Københavns Kommune har besluttet at ændre kriterier for vurdering af tilladelser til opsætning af stilladsreklamer.

Vi er blevet bedt om at tage stilling til hjemmel og saglige hensyn i forhold til tilladelser til stilladsreklamer efter vejlovens § 80 samt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i den forbindelse.

Vi har kun i hovedtræk beskæftiget os med regulering af spørgsmålet i anden lovgivning, herunder planloven, naturbeskyttelsesloven, lokalplaner, private servitutter eller et eventuelt andet retligt grundlag.

Det har ikke været muligt inden for tidshorizonten for dette notat at indhente praksis fra Vejdirektoratet.

2. Konklusion og sammenfatning

Vi er blevet bedt om at tage stilling til hjemmel og saglige hensyn i forhold til tilladelser til stilladsreklamer efter vejlovens § 80 samt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i den forbindelse.

Københavns Kommune har besluttet at skærpe dets praksis for tilladelser.

Denne skærpede praksis betyder bl.a. at stilladsreklamer skal vurderes efter æstetiske hensyn og sådan, at der som udgangspunkt ikke gives tilladelser. Hvis der konkret ikke kan gives afslag med henvisning til æstetiske hensyn, vil tilladelser blive givet på vilkår om, at det kun er halvdelen af

stilladsdugen, hvor der kan reklameres, mens den anden halvdel skal vise et foto af bygningen forud for byggeriet.

Det er vores opfattelse, at det ikke kræver tilladelse at opsætte reklamer på et stillads, men at det alene kræver tilladelse af opstille selve stilladset.

Der er ikke tvivl om, at de hensyn, der kan varetages ved administration af lovens § 80 skal tilgodese lovens hovedformål, dvs. trafikale og vejtekniske hensyn.

Det er ikke vores opfattelse, at æstetiske hensyn kan begrundes i de hensyn, som sagligt kan inddrages under vejloven, idet æstetiske hensyn hverken direkte eller indirekte kan anses for at kunne relatere sig til trafikale eller vejtekniske hensyn eller tilsvarende saglige hensyn efter vejloven.

Der er for os at se, ikke saglige hensyn som isoleret set kan begrunde vilkår om begrænsninger af reklamedugen, idet det bemærkes, at det ikke forekommer sandsynligt, at æstetiske hensyn som ikke kan begrunde afslag på en tilladelse, i stedet kan danne grundlag for begrænsninger (vilkår) i en tilladelse.

Vi har ikke grundlag for at konkludere, at retsgrundsætningen om skøn under regel er – eller vil blive – overtrådt.

Det er således *samlet set* vores opfattelse, at æstetiske hensyn ikke er saglige ved administration af vejloven, herunder lovens § 80 om bl.a. stilladstilladelser, og at dette heller ikke er tilfældet for vilkår til tilladelser. Herudover mener vi ikke, at reklamer på stilladser kræver tilladelser udenfor de særlige tilfælde, der er reguleret i naturbeskyttelsesloven (se nedenfor under punkt 7).

Det er vores vurdering, at der i tilfælde, hvor æstetiske hensyn ikke kan begrunde afslag på tilladelse, ikke er hjemmel til at indføre en regel om, at stilladsreklamen begrænses til halvdelen af stilladsdugen.

3. Baggrund for sagens spørgsmål

På møde d. 27. april 2020 i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøudvalg blev det besluttet at godkende forvaltningens oplæg til skærpelse af praksis for tilladelser til bl.a. stilladsreklamer. Den skærpede praksis bygger på tidligere beslutninger, bl.a. d. 16. december 2019.

Denne skærpede praksis betyder bl.a. at stilladsreklamer skal vurderes efter æstetiske hensyn og sådan, at der som udgangspunkt ikke gives tilladelser. Hvis der konkret ikke kan gives afslag med henvisning til æstetiske hensyn, vil tilladelser blive givet på vilkår om, at det kun er halvdelen af stilladsdugen, hvor der kan reklameres, mens den anden halvdel skal vise et foto af bygningen forud for byggeriet.

Af sagsfremstilling fremgår:

”Mere restriktiv praksis i forhold til stilladsreklamer generelt

Forvaltningen vil indføre en generelt mere restriktiv praksis i forhold til tilladelser til stilladsreklamer med hjemmel i vejloven med henvisning til en vurdering af æstetik i byrummet som det saglige hensyn. Forvaltningen vil indskrive i retningslinjerne, at der som udgangspunkt ikke tillades stilladsreklamer grundet æstetiske hensyn i byen. Således vil flere ansøgninger om stilladsreklamer kunne afvises, hvis æstetiske hensyn taler for det på det på det givne sted. Men da det beror på det omgivende byrum, vil ikke alle ansøgninger kunne afvises med æstetiske begrundelser. Afgørelserne vil kunne påklages til Vejdirektoratet, som vil kunne bede forvaltningen om at genoptage sagerne.

Begrænsning af stilladsreklamers størrelse

I tilfælde, hvor forvaltningen ikke vurderer, at et afslag kan begrundes i æstetiske hensyn, vil forvaltningen indføre i kommunens retningslinjer, at stilladsreklamer som udgangspunkt begrænses til halvdelen af stilladsdugen, mens den anden halvdel udgør en fotostat af bygningen. Andre størrelsesforhold kan tillades efter en konkret vurdering.”

4. Hjemmel til stilladsreklamer

4.1 Generelt om hjemmel til stilladsreklamer

Hjemmel til tilladelser til stilladser findes i vejlovens § 80, stk. 1, nr. 3.

Vejlovens § 80

stk. 1 Det offentlige vejareal kan med vejmyndighedens tilladelse anvendes til

1. varig eller midlertidig anbringelse af affald, containere, materiel, materialer, løsøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, reklamer, hegn el.lign.,
2. anbringelse af køretøjer med henblik på salg eller udlejning eller
3. anbringelse af køretøjer i forbindelse med reparation, påfyldning af drivmidler, rengøring el.lign., når dette sker som led i erhvervsmæssig virksomhed

[...]

Vejlovens § 80 er indsat i 2014. Af lovforslag til bestemmelsen fremgår, jf. FT 2014-15, L20, tillæg A, s. 69:

”Den foreslåede bestemmelse viderefører den gældende § 102, stk. 1, om placering af genstande mv. på vejarealet.

Ved vejareal forstås i denne bestemmelse det areal, som er taget i brug som vejareal for en offentlig vej eller offentlig sti, hvad enten det er sket som kørebane, cykelsti, fortov, rabatarealer, skråningsarealer eller lignende.

Bestemmelsen er udtryk for en anerkendelse af vejmyndighedens ejendomsret til vejarealet. Den skal først og fremmest sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål.

Opremsningen af foranstaltninger, hvortil der kræves vejmyndighedens tilladelse, er fortsat ikke udtømmende. Begrebet ”udlejning uden fører” er udtaget. Det er blevet vurderet, at det er de samme hensyn, der gør sig gældende uanset om køretøjerne lejes ud med eller uden fører. Bestemmelsen vurderes også at omfatte udlejning af

andre køretøjer end biler, f.eks. cykler. Det skal understreges, at der ikke er tale om et forbud imod at placere de i *stk. 1* nævnte genstande på vej, men alene at det altid kræver vejmyndighedens tilladelse, før der sker anbringelse af genstande mv. på vejarealet.

Ved vurderingen af ansøgning om tilladelse efter denne bestemmelse, eller efterfølgende lovliggørelse af forhold omfattet heraf, skal vejmyndigheden lægge særligt vægt på de forhold, der er omfattet af forslaget § 1. Vejmyndigheden kan lovligt vedtage regulativer om råden over vejarealet, for eksempel om udeservering, skiltning mv. Det er dog forudsat, at vejmyndighederne administrerer bestemmelsen i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler.”

Vejlovens § 80 er i det væsentligste en videreførelse af den tidligere vejlovs § 102. Denne blev indsat i vejloven i 1972 (lov nr. 286 fra 1972). Der er ikke i lovforslaget (FT 1971-72, tillæg A, sp. 1105 ff.) til bestemmelsen bidrag til fastlæggelse af indholdet af betydning for nærværende spørgsmål.

4.2 Stillads eller stilladsreklame?

Det er vores opfattelse, at der bør skelnes mellem tilladelser til *stilladser* og tilladelser til *reklamer på stilladser*.

Der er uden tvivl hjemmel til tilladelser til opstilling af stilladser. Denne hjemmel findes i vejlovens § 80, stk. 1, nr. 1, der bl.a. giver hjemmel til "... materiel, materialer, løsøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, reklamer, hegn el.lign." [vores understregninger]

Spørgsmålet er imidlertid, om dette også er tilfældet for opstilling af *reklamer på stilladser*. Noget sådant skulle herefter kunne indlægges i eksemplerne: "... materiel, materialer, løsøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, reklamer, hegn el.lign." [vores understregninger]

Ved en fortolkning af begreberne "skilte" og "reklamer" er det mest sandsynligt, at der med disse tænkes på skilte og reklamer, der er opstillet direkte på gade- og/eller vejarealer, fx fortovsskilte ved butikker el.lign. Dette begrundes vi i, at vejloven generelt regulerer "... trafikale og vejtekniske hensyn...", jf. FT 2014-15, L20, tillæg A, s. 43.

Desuden følger det af bemærkningerne til lovforslaget til § 80 (FT 2014-15, L20, tillæg A, s. 69), at "Ved vejareal forstås i denne bestemmelse det areal, som er taget i brug som vejareal for en offentlig vej eller offentlig sti, hvad enten det er sket som kørebane, cykelsti, fortov, rabatarealer, skråningsarealer eller lignende. Bestemmelsen er udtryk for en anerkendelse af vejmyndighedens ejendomsret til vejarealet. Den skal først og fremmest sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål." [vores understregninger]

Det er på dette grundlag vores opfattelse, at det ikke kræver tilladelse at opsætte reklamer på et stillads, men at det alene kræver tilladelse at opstille selve stilladset. Ved vurderingen af, om tilladelse til stilladset skal gives, kan alene inddrages de hensyn, der følger af vejloven som nærmere angivet i § 1, som nærmere beskrevet nedenfor.

4.3 Hvilke saglige hensyn kan inddrages?

Forvaltningsretlige afgørelser, der har skønsræssig karakter, er underlagt en række retsgrundsætninger, bl.a. magtfordrejningslæren (retsgrundsætningen om saglig forvaltning).

Et centralt spørgsmål er her, hvilke hensyn der sagligt/lovligt kan varetages ved forvaltningens udøvelse af dette skøn. I korte træk kan det anføres, at vurderingen af, hvilke hensyn der er saglige, skal foretages på grundlag af det konkrete retsgrundlag og under anvendelse af almindeligt anerkendte retskilde- og fortolkningsprincipper.

Det følger af vejlovens § 1, at en række hensyn skal varetages ved administration af vejloven:

Vejlovens § 1

Stk. 1. Denne lov skal medvirke til

1. at sikre et velfungerende og sammenhængende vejnet,
2. at sikre mobiliteten på vejene til gavn for samfundsøkonomien og udvikling i alle dele af Danmark,
3. at sikre gode vej- og stiforbindelser mellem hjem, skole, arbejdsplads, kulturinstitutioner og fritidsaktiviteter m.v.,
4. at fremme trafiksikkerheden og trafikafviklingen gennem en sammenhængende vejplanlægning og tidssvarende vejanlæg,
5. at andre former for infrastruktur kan placeres i forbindelse med vejnettet, og
6. at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøkonsekvensvurderinger i forbindelse med planlægningen og udførelsen af statslige vejprojekter, og at der under inddragelse af offentligheden tages hensyn til projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser og arkitektonisk og arkæologisk arv, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og ressourceeffektivitet og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer, jf. kapitel 2 a

Lovforslag til vejloven, FT 2014-15, L20, tillæg A, s. 43, redegør yderligere for dette:

”I forbindelse med administration efter denne lov skal vejmyndighederne først og fremmest varetage trafikale og vejtekniske hensyn. Vejmyndighederne skal herudover være opmærksomme på konsekvenserne for miljø, flora, fauna, landskabs- og bymæssige værdier, klimamæssige forhold, samfundsøkonomien, samt hensynet til vejens naboer.” [vores understregning]

Der er således ikke tvivl om, at de hensyn, der kan varetages ved administration af lovens § 80 skal tilgodese lovens hovedformål, dvs. trafikale og vejtekniske hensyn.

Dette hovedhensyn er uddybet i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, og kan sammenfattes i: et fungerende vejnet, samfundsøkonomisk mobilitet, gode vej- og stiforbindelser, vejplanlægning af hensyn til trafiksikkerhed, infrastrukturanlæg og miljøhensyn.

Som anført ovenfor supplerer forarbejderne med, at "Vejmyndighederne skal herudover være opmærksomme på konsekvenserne for miljø, flora, fauna, landskabs- og bymæssige værdier, klimamæssige forhold, samfundsøkonomien, samt hensynet til vejens naboer."

Endelig fremgår det af lovbemærkningerne til § 80 (FT 2014-15, L20, tillæg A, s. 69), at tilladelser efter § 80 skal "... sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål."

Det følger af den almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, at der også vil kunne indlægges andre hensyn ved skønsudøvelse end de, der er anført i loven. Sådanne hensyn skal enten kunne findes ved fortolkning af lovens bestemmelser, fx på grundlag af bredere formåls- overvejelser, analyse af kontekst el.lign. eller generelle offentligretlige hensyn, fx menneske- og grundrettigheder m.v.

En lovs opregning af formål kan derfor meget sjældent anses for udtømmende.

4.4 Æstetiske hensyn

Spørgsmålet er, om æstetiske hensyn herefter kan inddrages under enten vejlovens "trafikale og vejtekniske hensyn" eller bredere offentligretlige hensyn.

Der er ikke i beslutningsgrundlaget for Københavns Kommunes Teknik- og Miljøudvalgs beslutning nærmere redegjort for, hvad der ligger bag det æstetiske hensyn og hvordan dette kan henregnes til de saglige formål, som kan henføres til vejloven.

Det er dog anført i beslutningsgrundlaget, at det æstetiske hensyn skal vurderes i forhold til "... det omgivende byrum..." Dette må læses sådan, at det æstetiske forhold skal indgå i en mere generel eller bred vurdering af områdets karakter.

Det er ikke vores opfattelse, at æstetiske hensyn kan begrundes i de hensyn som sagligt kan inddrages under vejloven, idet æstetiske hensyn hverken direkte eller indirekte kan anses for at kunne relatere sig til trafikale eller vejtekniske hensyn eller tilsvarende saglige hensyn efter vejloven.

5. Vilkår til tilladelser

5.1 Hjemmel til vilkår

Det følger af almindelige grundlæggende forvaltningsretlige principper, at der som udgangspunkt kan stilles vilkår for udstedelse af skønsmæssige afgørelser, jf. fx Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret Almindelige Emner, 6. udg., 2016, s. 283 ff. og Søren H. Mørup i Forvaltningsret (red. Niels Fenger), 1. udg., 2018, s. 376 ff.

Det kræver derfor som udgangspunkt ikke et særligt hjemmelgrundlag at stille vilkår til tilladelser. Der er intet, der tilsiger, at dette udgangspunkt ikke skulle gælde også for stilladstilladelser.

Det følger imidlertid af denne retsgrundsætning om vilkår, at sådanne vilkår i sig selv og selvstændigt skal overholde forvaltningsretlige grundsætninger, fx om saglighed, proportionalitet m.v.

Der kan derfor både stilles vilkår til selve stilladstilladelsen samt til tilladelsen til reklamer på stilladser (idet omfang sidstnævnte måtte kræve tilladelse).

Som anført ovenfor gælder det imidlertid, at disse vilkår isoleret set skal være saglige i forhold til afgørelsen. Vurderingen af saglighed er identisk med det ovenfor nævnte vedr. saglige hensyn ved selve "hovedafgørelsen", dvs. selve tilladelsen til hhv. stilladser.

5.2 Saglige hensyn

I den konkrete sag har Teknik- og Miljøudvalget besluttet, at hvis æstetiske hensyn ikke kan begrunde afslag på tilladelser, skal der stilles som vilkår til tilladelserne om, at halvdelen af reklamedugen skal være et foto af bygningen.

Det er herefter retsstillingen, at sådanne vilkår om maksimal størrelse af reklamedugen, skal begrundes i "trafikale og vejtekniske hensyn", samt de hensyn, som ovenfor er opregnede.

Der er ikke i beslutningsgrundlaget for Teknik- og Miljøudvalgets beslutning redegjort for, hvilke saglige hensyn der begrunder vilkårene om opdeling af reklamedugen.

Beslutningsgrundlaget må læses sådan, at det er forvaltningens og udvalgets opfattelse, at vilkårene om begrænsninger af reklamedugen skal begrundes i *andre forhold* end æstetiske hensyn, idet vilkårene netop skal stilles, *når/hvis* æstetiske hensyn *ikke* kan bære afslag på en tilladelse.

Der er for os at se ikke saglige hensyn, som isoleret set kan begrunde vilkår om begrænsninger af reklamedugen, idet det bemærkes, at det ikke forekommer sandsynligt, at æstetiske hensyn, der ikke kan begrunde afslag på en tilladelse, i stedet kan begrunde begrænsninger (vilkår) i en tilladelse.

6. Skøn under regel – individuel vurdering

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at skønsudøvelse ikke må "sættes under en regel", hvilket betyder, at der er pligt til at skønne konkret og individuelt, medmindre der er tale om fuldt identiske sager.

Det fremgår af beslutningsgrundlaget for Teknik- og Miljøudvalgets beslutning, at der vil blive foretaget en individuel vurdering af hver enkelt sag. Dette uddybes desuden ved, at der opstilles en form for prioritering sådan, at hvis det æstetiske hensyn ikke fører til afslag på tilladelse, så skal der ved en tilladelse stilles vilkår, jf. ovenfor.

Beslutningsgrundlaget må derfor læses sådan, at det er hensigten at vurdere sager individuelt, og vi har derfor ikke materiale, der støtter, at dette ikke er tilfældet. Dette vil kræve gennemgang af konkrete afslag.

Vi må derfor konkludere, at der ikke er noget, der tyder på, at der ikke foretages et pligtmæssigt skøn, dvs. at skønnet sættes under regel.

7. Regulering i anden lovgivning, herunder Planloven og Naturbeskyttelsesloven

Vores konklusion ovenfor, hvorefter der ikke kan kræves tilladelse til opsætning af stilladsreklamer, understøttes af reguleringen i anden lovgivning.

Spørgsmålet om stilladsreklamer er således ikke et forhold, der kan reguleres ved lokalplan, jf. herved det såkaldte lokalplankatalog i planlovens § 15 stk. 1, der ikke indeholder bestemmelser om reklameskilte.

Naturbeskyttelsesloven indeholder en bestemmelse hvorefter visse reklameskilte ikke må opstilles i det åbne land uden tilladelse. Der er en omfattende praksis angående fortolkning af begrebet "det åbne land". Praksis har ikke lagt vægt på områdets formelle status (byzone/landzone), men i højere grad ud fra det visuelle indtryk af området. Det er således uden betydning, at området i forvejen er visuelt forurenet af andre anlæg.

Efter bestemmelsen gælder som udgangspunkt et forbud mod reklameskilte i det åbne land. Kommunalbestyrelsen kan alene dispensere fra forbuddet, for så vidt angår reklamer på idrætsanlæg.

Forbuddet mod opsætning af reklamer i det åbne land omfatter også midlertidige indretninger.

Hvis det derimod lægges til grund, at skiltet ikke befinder sig i det åbne land, gælder ikke noget forbud, heller ikke selvom reklameringen er stor og dominerende og synlig på stor afstand. Der er således ikke hjemmel til at forbyde denne skiltning ud fra æstetiske hensyn, hvilket understøtter konklusionen ovenfor, hvorefter reklameskilte i byer og bymæssige bebyggelser ikke kan forbydes.

Aalborg den 3. juni 2020



Niels Vase

Advokat (H), Partner



Sten Bønsing

Videnjurist, Ph.D.

**NOTAT OM
UDKAST TIL
RETNINGSLINJER FOR REKLAMER
PÅ STILLADSER
(forår 2021)**

1. Indledning og resume

Vi er af Eye Media ApS blevet bedt om kommentarer til Københavns Kommunes udkast og høring over nye "Retningslinjer for reklamer på stilladser på vejareal" udsendt af Københavns Kommune 20. april 2021.

Sammenfattende har vi vurderet følgende:

Som vi læser udkastet til retningslinjer, så vil udgangspunktet være, at der ikke gives tilladelse til stilladsreklamer.

Tilladelse gives kun, hvis reklamen kan "indgå i det eksisterende bybillede uden at områdets byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle værdier påvirkes væsentligt".

Vi mener, at udkastet til retningslinjer er vildledende og forkert, når det giver indtryk af, at der altid er krav om tilladelse til opsætning af reklamedug.

Når vi læser udkastet, er det endvidere vores opfattelse, at retningslinjerne åbner for æstetisk og arkitektoniske hensyn i et omfang, som ikke er sagligt efter vejloven.

Det er derfor vores vurdering, at udkastet til retningslinjer lægger op til inddragelse af hensyn, der ikke er lovlige.

Endelig er det vores opfattelse, at der er risiko for, at retningslinjerne fastlåser skønsudøvelsen så meget, at skønnet sættes under regel.

2. Udkast til retningslinjer 2021

Københavns Kommune har som nævnt d. 20. april 2021 sendt udkast til retningslinjer i høring. Med udkastet følger høringsbrev af samme dato.

2.1 Generelle betragtninger

Vi har tidligere i notater vurderet lovligheden af krav om tilladelse til stilladsreklamer samt hvilke lovlige hensyn, der kan inddrages.

Vi har i vores tidligere notater vurderet, at ved fortolkning af, hvad der kræver tilladelse, skal der lægges vægt på, at vejlovens § 80 skal tilgodese at "... vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål."

Det er vores vurdering, at det kan være omfattet af kravet om tilladelse, hvordan materiel er sammensat, udformet m.v., men at det er vores vurdering, at dette kun kan ske, hvis dette har trafikal eller anden alment anerkendt formål.

Det vil derfor kræve en *konkret og individuel vurdering* i hver sag at tage stilling til, om dette er tilfældet og udgangspunktet må være, at der ikke er krav om at søge tilladelse til stilladsreklamer.

I det omfang der konkret måtte kunne kræves tilladelse, har vi i forhold til saglige hensyn tidligere anført, at det er vores opfattelse, at når det specifikt gælder tilladelser efter lovens § 80 til "genstande m.v. på vejarealet" (jf. overskriften til lovens §§ 80 m.fl.), så skal saglige hensyn vurderes i forhold til trafikale og vejtekniske hensyn, og at æstetiske, arkitektoniske og byrumsmæssige hensyn derfor alene kan inddrages i det omfang dette har betydning for de trafikale og vejtekniske hensyn.

En stillingtagen til udformningen af reklamedug vil derfor kræve en konkret og individuel vurdering af hvert enkelt konkret projekt.

Det kan derfor *ikke* efter vores opfattelse *generelt* besluttes, at reklamer på stilladslug æstetisk og arkitektonisk er uforeneligt med tilladelse efter § 80.

2.2 Udkast til retningslinjer

I forhold til høring over udkast til nye retningslinjer, er det uklart, hvad der faktisk skal være praksis.

I udkastet til retningslinjerne anføres, at

”Derfor tillades der som udgangspunkt ikke længere ophængning af reklamebannere og stilladsreklamer på stilladser opsat på vejarealet”

Tilsvarende fremgår af høringsbrev af 20. april 2021:

”Med den nye retningslinje vil der som udgangspunkt ikke længere tillades ophængning af reklamebannere og stilladsreklamer på stilladser opsat på vejareal.”

Når det i retningslinjerne, jf. citatet ovenfor, fremgår, at ”Derfor ...” så henviser dette til det forudgående afsnit (som også er det indledende afsnit) i retningslinjerne:

”En reklame indeholder et budskab, der skal påvirke en målgruppe til at handle ved fx at købe et bestemt produkt. Mange reklamer samlet kan være med til at markere knudepunkter i byen fx byrum, trafikknudepunkter og større indkøbscentre, men store reklameduge ophængt på stilladser er dominerende og kan have en vidtrækkende effekt på byrummet.”

Samtidig fremgår det af selve retningslinjerne (udkastet), at:

”En tilladelse vil kun kunne opnås efter en konkret vurdering af, om stilladsreklamen kan indgå i det eksisterende bybillede uden at områdets byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle værdier påvirkes i væsentlig grad og under forudsætning af, at reklamen ikke er til fare eller ulempe for trafikken. Der kan kun opnås en tilladelse til opsætning af stilladsreklamer på stilladser, der er nødvendige i forbindelse med nybyggerier, renovering og ombygning.”

Som vi læser udkastet til retningslinjer, så vil udgangspunktet være, at der ikke gives tilladelse til stilladsreklamer.

Tilladelse gives kun, hvis reklamen kan "indgå i det eksisterende bybillede uden at områdets byrumsmæssige, arkitektoniske og kulturelle værdier påvirkes væsentligt".

Det er fortsat vores vurdering, at vejloven kun stiller krav om tilladelse til opsætning af stilladsreklamer, når dette kan begrundes trafikale eller anden alment anerkendt formål.

Vi mener derfor, at udkastet til retningslinjer er vildledende og forkert, når det giver indtryk af, at der altid er krav om tilladelse til opsætning af reklamedug.

Når vi læser udkastet, er det endvidere vores opfattelse, at retningslinjerne åbner for æstetisk og arkitektoniske hensyn i et omfang, som ikke er sagligt efter vejloven. Disse hensyn kan kun indgå som sekundære hensyn til supplerende eller understøttelse af trafikale og vejtekniske hensyn efter vejloven.

Det er derfor vores vurdering, at udkastet til retningslinjer lægger op til inddragelse af hensyn, der ikke er lovlige.

Herudover hæfter vi os ved, at retningslinjerne angiver et meget fast udgangspunkt, og at det "kun" er i bestemte situationer, at der kan opnås tilladelse. Dette på trods af, at retningslinjerne samtidig angiver, at der skal foretages en konkret vurdering.

Der er efter vores opfattelse risiko for, at retningslinjerne fastlåser skønsudøvelsen så meget, at skønnet sættes under regel, dvs. at der reelt ikke er rum for en individuel vurdering af hver enkelt sag.

Aalborg den 10. maj 2021

Niels Vase
Advokat (H), Partner

Sten Bønsing
Videnjurist, Ph.D.

SUPPLERENDE NOTAT
OM
FORVALTNINGSRETTLIGE SPØRGSMÅL
I FORBINDELSE MED TILLADELSER
TIL STILLADSREKLAMER

Indhold

| | |
|--|---|
| 1. Indledning..... | 3 |
| 2. Konklusioner | 3 |
| 3. Hjemmel til godkendelse af stilladsreklamer | 4 |
| 3.1 Vores tidligere konklusion | 4 |
| 3.2 Vejdirektoratets fortolkning..... | 4 |
| 3.3 Fornyet vurdering..... | 5 |
| 4. Saglige kriterier ved afgørelser om stilladsreklamer – æstetiske hensyn | 6 |
| 4.1 Vores vurdering i notat af 3. juni 2020..... | 6 |
| 4.2 Vejdirektoratets vurdering | 7 |
| 4.3 Vores fornyede vurdering | 8 |

1. Indledning

Vi har tidligere (3. juni 2020) udarbejdet notat om visse forvaltningsretlige spørgsmål i forhold til tilladelser til opsætning af stilladsreklamer.

Vi er nu blevet bedt om et supplerende notat, idet Københavns Kommune i mellemtiden har rettet henvendelse til Vejdirektoratet. Vi er nu blevet bedt om at supplere vores vurderinger i lyset af Vejdirektoratets brev af 30. oktober 2020 til Københavns Kommune.

2. Konklusioner

Vi har i det følgende bl.a. konkluderet følgende (idet vi henviser til hele teksten i dette notat):

Det er fortsat vores opfattelse, at ved fortolkning af, hvad der kræver tilladelse, skal der lægges vægt på, at § 80 skal tilgodeses at "... vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål."

Det er vores opfattelse, at vores tidligere notat skal præciseres sådan, at det kan være omfattet kravet om tilladelse, hvordan materiel er sammensat, udformet m.v., hvis dette har trafikal eller anden alment anerkendt formål.

Det vil derfor kræve en *konkret og individuel vurdering* i hver sag at tage stilling til, om dette er tilfældet og udgangspunktet må være, at der ikke er krav om at *søge* tilladelse.

I det omfang der konkret måtte kunne kræves tilladelse, har vi i forhold til saglige hensyn anført følgende:

Det er fortsat vores opfattelse, at når det specifikt gælder tilladelser efter lovens § 80 til "genstande m.v. på vejarealet" (jf. overskriften til lovens §§ 80 m.fl.), så skal saglige hensyn vurderes i forhold til

trafikale og vejtekniske hensyn, og at æstetiske, arkitektoniske og byrumsmæssige hensyn derfor alene kan inddrages i det omfang dette har betydning for de trafikale og vejtekniske hensyn.

En stillingtagen til udformningen af reklamedug vil derfor kræve en konkret og individuel vurdering af hvert enkelt konkret projekt.

Det kan derfor *ikke* efter vores opfattelse *generelt* besluttes, at reklamer på stilladsug æstetisk og arkitektonisk er uforeneligt med tilladelse efter § 80.

3. Hjemmel til godkendelse af stilladsreklamer

3.1 Vores tidligere konklusion

Vi har i vores tidligere notat af 3. juni 2020 konkluderet:

”Det er på dette grundlag vores opfattelse, at det ikke kræver tilladelse at opsætte reklamer på et stillads, men at det alene kræver tilladelse at opstille selve stilladset.”

3.2 Vejdirektoratets fortolkning

Af Vejdirektoratets brev af 30. oktober 2020 fremgår bl.a.:

”Vejens areal er som udgangspunkt forbeholdt trafikale og færdselsmæssige formål. Det offentlige vejareal kan dog med vejmyndighedens tilladelse anvendes til varig eller midlertidig anbringelse af affald, containere, materiel, materialer, løsøregerstande, skure, skurvogne, boder automater, skilte, reklamer, hegn eller lignende. Det fremgår af vejlovens § 80, stk. 1, nr. 1.

Bestemmelsen i § 80, stk. 1, har først og fremmest til formål at sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål. Som anerkendte formål udover de trafikale kan nævnes, at veje har funktion som lysningsarealer for den tilgrænsende bebyggelse, som butiksførplads, hvilket er tilfældet i gågaderne, eller som opholdsarealer, herunder med historisk/arkitektonisk værdi og dermed rekreativ funktion.”

Vejdirektoratet konkluderer:

”Det er Vejdirektoratets vurdering, at fordi det kræver tilladelse af opstille et stillads på offentlig vej, så omfatter denne tilladelse alle de enheder, det omhandlede stillads består af. En eventuel dug på stilladset er således omfattet af kravet om tilladelse, og vejmyndigheden kan derfor stille saglige vilkår i forhold til dugen, herunder krav til fastgørelse og udseende. I lighed hermed kan vejmyndigheden stille vilkår om, at stilladset i højden fastgøres til den bygning, det stilles opad.

Det forhold, at dugen i sig selv ikke berører vejarealet, er i den forbindelse uden betydning ud fra den betragtning, at stilladset er en nødvendig forudsætning for, at dugen kan opfylde sin funktion som afdækning af stilladset og den bagvedliggende bygning, idet dugen nødvendigvis må være fastgjort på stilladset.”

3.3 Fornyet vurdering

Vi er enige med Vejdirektoratet i, at det ved vurderingen af hjemmelgrundlaget efter § 80 ikke i sig selv er afgørende, om materiale fysisk berører ”vejarealet” (vej, fortov, torv m.v.)

Det er dog fortsat vores opfattelse, at ved fortolkning af, hvad der kræver tilladelse, skal der lægges vægt på, at § 80 skal tilgodese at ”... vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål.”

Vi er enige med Vejdirektoratet i, at alt det materiel, der søges opstillet på vejarealet kan være omfattet af kravet om tilladelse. Det er imidlertid vores opfattelse, at denne hjemmel kun rækker til den del af materiellet, der har ”trafikal” eller andet ”alment anerkendte formål”.

Vi er således enige i, at det kan være en del af en tilladelse, at materiel (både stillads og påsat reklame/dug) skal være fastgjort, så det fx ikke river sig løst og er til fare for trafikanter.

Hvis det derimod ikke er en del af materiellet, der har betydning for trafikale og andet alment anerkendte formål, er det ikke vores opfattelse, at dette kræver tilladelser. Eksempelvis kræver det tilladelse at opsætte "automater" (jf. § 80, stk. 1, nr. 1), men det er vores opfattelse, at det fx ikke kræver tilladelse til, *hvilke varer* der kan placeres i og dermed sælges fra automater. Tilsvarende kræver det tilladelse efter § 80, stk. 1, nr. 2, til opstilling af "køretøjer med henblik på salg", men at det ikke kræver tilladelse til farven, påsatte reklamer, bilens udstyr m.v.

Vi er derfor ikke enige med Vejdirektoratet i, at kravet om tilladelse til opstilling af materiel på vejrarealet indbefatter "... alle de enheder..." som materiellet "... består af."

Det er derfor vores opfattelse, at vores tidligere notat skal præciseres sådan, at det kan være omfattet kravet om tilladelse, hvordan materiel er sammensat, udformet m.v., hvis dette har trafikale eller anden alment anerkendt formål.

Det er endvidere vores opfattelse, at tekst og design ikke umiddelbart og normalt har trafikal betydning. Dette kan dog modificeres, hvis der er tale om et udseende, der er så markant, at det er klart forstyrrende for trafiksikkerheden, fx anstødeligt og distraherende indhold.

Det vil derfor kræve en *konkret og individuel vurdering* i hver sag at tage stilling til, om dette er tilfældet og udgangspunktet må være, at der ikke er krav om at søge tilladelse.

4. Saglige kriterier ved afgørelser om stilladsreklamer – æstetiske hensyn

4.1 Vores vurdering i notat af 3. juni 2020

I vores tidligere notat har vi om æstetiske hensyn konkluderet:

"Det er ikke vores opfattelse, at æstetiske hensyn kan begrundes i de hensyn som sagligt kan inddrages under vejloven, idet æstetiske hensyn hverken direkte eller

indirekte kan anses for at kunne relatere sig til trafikale eller vejtekniske hensyn eller tilsvarende saglige hensyn efter vejloven.”

4.2 Vejdirektoratets vurdering

Vejdirektoratet har i dets brev af 30. oktober 2020 bl.a. anført:

”I de særlige bemærkninger [fodnote med kildehenvisning fjernet her] til § 1 er det anført, at bestemmelsen i § 1 er »ny og angiver, hvilke formål det særligt er hensigten at tilgodese med loven. Bestemmelsen indebærer ikke, at der ikke ved administrationen af loven kan tages hensyn til andre formål. Bestemmelsen opregner alene lovens hovedformål.

I forbindelse med administration efter denne lov skal vejmyndighederne først og fremmest varetage trafikale og vejtekniske hensyn. Vejmyndighederne skal herudover være opmærksomme på konsekvenserne for miljø, flora, fauna, landskabs- og bymæssige værdier, klimamæssige forhold, samfundsøkonomien, samt hensynet til vejens naboer.«”

Endvidere anføres:

”Som det fremgår ovenfor, er det Vejdirektoratets vurdering, at bestemmelsen i § 80, stk. 1, ikke kun har til formål at sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale formål, men også skal sikre, at vejarealet kan varetage andre alment anerkendte formål.

Vi henviser i den forbindelse til de ovennævnte, særlige bemærkninger til § 1, hvorefter vejmyndighederne udover at varetage trafikale og vejtekniske hensyn også skal være opmærksom på konsekvenserne for bl.a. landskabs- og bymæssige værdier.

Det er desuden Vejdirektoratets vurdering, at æstetiske, arkitektoniske og byrumsmæssige hensyn er sådanne hensyn som lovgiver i lovbemærkningerne har betegnet ”landskabs- og bymæssige hensyn”.

4.3 Vores fornyede vurdering

Vi er opmærksomme på, at "landskabs- og bymæssige hensyn" kan inddrages som bredere saglige hensyn ved tilladelser efter vejloven.

I vejledning fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet nr. 9017 af 13. januar 2016 anføres:

"Som ejer af vejens areal kan vejmyndigheden inden for snævre rammer tillige varetage æstetiske hensyn. Men hvis en afgørelse hovedsageligt begrundes i æstetiske hensyn, skal der være tale om tungtvejende æstetiske hensyn, hensyn til stedet helt særegne arkitektoniske udtryk m.v. Vejmyndigheden bør i den forbindelse overveje, om ønsket om at varetage de æstetiske hensyn, udgør et uforholdsmæssigt indgreb/byrde for borgeren."

Vejdirektoratets ovennævnte henvisninger til saglige hensyn og formål med vejloven er fra lovens § 1. Denne dækker *hele* vejlovens administration. Det er fortsat vores opfattelse, at vurderingen af, hvilke saglige hensyn der kan lægges vægt på, generelt skal have trafikale og vejtekniske forhold som omdrejningspunkt. I forhold til landskabs- og bymæssige hensyn kan dette fx være relevant ved godkendelse af vej- og anlægsprojekter generelt. Således kan dette inddrages i fx vurdering af om veje skal være brede, åbne boulevarder eller små og "hyggelige" bygader med brostensbelægning. Landskabs- og bymæssige hensyn kan inddrages i forhold til design af anlægsprojekter, fx design af vejbelysning, rækværk m.v.

Det er fortsat vores opfattelse, at når det specifikt gælder tilladelser efter lovens § 80 til "genstande m.v. på vejarealet" (jf. overskriften til lovens §§ 80 m.fl.), så skal saglige hensyn vurderes i forhold til trafikale og vejtekniske hensyn, og at æstetiske, arkitektoniske og byrumsmæssige hensyn derfor alene kan inddrages i det omfang dette har betydning for de trafikale og vejtekniske hensyn.

En stillingtagen til udformningen af reklamedug vil derfor kræve en konkret og individuel vurdering af hvert enkelt konkret projekt.

Det kan derfor ikke efter vores opfattelse *generelt* besluttes, at reklamer på stilladsdug æstetisk og arkitektonisk er uforeneligt med tilladelse efter § 80.

Aalborg den 9. december 2020

Niels Vase
Advokat (H), Partner

Sten Bønsing
Videnjurist, Ph.D.