



D O M

afsagt den 26. februar 2008 af Vestre Landsrets 12. afdeling
(dommerne Marie S. Mikkelsen, John Lundum og Niels Toft-
Vandborg (kst.)) i ankesag V.L. B-0308-07

Part 1

(advokat Kim Trenskow, Århus)

og

Part 2 A/S

(advokat Kim Trenskow, Århus)

mod

Haderslev Kommune

(Advokat Erik Gram, Haderslev).

Retten i Sønderborg har den 12. februar 2007 afsagt dom i 1.
instans (BS 41-236/2006).

For landsretten har appellanterne, Part 1 og Part 2 A/S
, gentaget deres påstande for byretten.

Indstævnte, Haderslev Kommune, har påstået dommen
stadfæstet.

Der er under hovedforhandlingen af ankesagen forevist en
række fotos, der viser de tre omstridte reklameskilte fra
forskellige vinkler.

Kontrakten om reklamefinansieret byudstyr mellem Haderslev Kommune og Clear Channel Danmark A/S indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

"...

Øvrige bestemmelser

...

11.2 Såfremt forudsætningerne eller vilkårene for opfyldelsen af aftalen ændres væsentligt, f.eks. gennem forbud mod belysning af reklamerne, indførelse af skatter og afgifter eller indskrænkning i annoncørers adgang til reklamering, har parterne ret til en forhandling.

..."

Parternes procedure:

Til støtte for den nedlagte påstand om, at opretholdelse af tilladelse til opsætning af reklametavler på ejendommen

Adresse 2, 6100 Haderslev, er ulovlig og ugyldig, har appellanterne anført følgende:

Indstævntes beslutning er ugyldig og ulovlig, idet der foreligger formelle mangler, da indstævnte har undladt at foretage partshøring af appellanterne.

Det gøres således gældende, at indstævntes beslutning om at lade Clear Channel Danmark A/S opsætte de i sagen omhandlede skilte er ugyldig, idet indstævnte har tilsidesat sin pligt til at partshøre appellanterne efter forvaltningslovens § 19. Appellanterne burde have været partshørt, inden indstævnte besluttede at indgå aftale med Clear Channel Danmark A/S, herunder inden indstævnte som vejbestyrelse efter vejlovens § 102 meddelte tilladelse til opsætning af

de i sagen omhandlede skilte.

Det gøres nærmere gældende, at begge appellanterne har partsstatus i sagen om placering af de i sagen omhandlede skilte, og at appellanterne havde krav på at blive partshørt, jf. forvaltningslovens § 19.

Den omstændighed, at UdviklingsCenter Haderslev, som er en paraplyorganisation for erhverv, handel og turisme i Haderslev Kommune, har været inddraget i beslutningen om opstillingen af skiltene, kan ikke træde i stedet for en partshøring af appellanterne efter forvaltningsloven. Dette følger allerede af, at appellanterne ubestridt ikke er medlem af UdviklingsCenter Haderslev. Hertil kommer, at appellanterne tillige ville have haft krav på individuel partshøring, selv om de rent faktisk havde været medlem af UdviklingsCenter Haderslev.

Ved at undlade behørig partshøring af appellanterne har indstævnte tilsidesat en såkaldt garantiforskrift, der skal sikre den trufne afgørelses rigtighed. Det forhold, at indstævnte ved at undlade partshøring af appellanterne har tilsidesat en garantiforskrift, indebærer, at indstævntes afgørelse som den altovervejende hovedregel er ugyldig, hvilket udgangspunkt alene ville kunne fraviges, hvis indstævnte kunne føre bevis for, at den manglende partshøring ikke kunne have ændret sagens udfald. Indstævnte har ikke ført nogen form for bevis for, at partshøring af appellanterne ikke kunne have ført til en ændret placering af de i sagen omhandlede skilte. Tværtimod indebærer indstævntes efterfølgende henvendelse til Clear Channel Danmark A/S om en ændret placering af skiltene, at der må gælde en formodning for, at partshøring af appellanterne ville have

muliggjort en anden placering af skiltene.

Indstævntes afgørelse er herefter ugyldig, idet den er behæftet med en væsentlig retlig mangel.

Indstævntes beslutning er ugyldig og ulovlig, da der foreligger indholdsmæssige mangler.

De omhandlede skilte må ubestridt alene opsættes med vejbestyrelsens tilladelse efter vejlovens § 102. Det gøres til støtte for de nedlagte påstande nærmere gældende, at indstævntes afgørelse om at indgå aftale med Clear Channel Danmark A/S om opsætning af de i sagen omhandlede skilte og den som forudsætning herfor truffene afgørelse om tilladelse til opsætning af skiltene efter vejlovens § 102 er ugyldige, idet afgørelserne varetager ulovlige hensyn, subsidiært idet afgørelserne er baseret på en ulovlig skønsudøvelse.

De omhandlede skilte er opstillet på et areal, der er udlagt til offentlig vej. Indstævnte har derfor i den foreliggende sammenhæng alene rådighed over arealet i sin egenskab af vejmyndighed for de tilstødende veje.

Arealer udlagt til vej må som det klare udgangspunkt alene anvendes af vejmyndigheden til formål, der har tilknytning til og betydning for arealernes brug som vej, hvilket vil sige til formål, der har betydning for allemandsbrugen af vejarealerne. Indstævnte har således ikke samme rådighed over arealerne, som en privat ejer har over sit grundstykke.

Til støtte for de nedlagte påstande har appellanterne i denne relation i første række gjort gældende, at indstævntes afgørelse er ugyldig, idet den alene er båret af indstævntes

økonomiske interesser i skiltenes placering, hvilket er et ulovligt hensyn ved meddelelse af tilladelser efter vejlovens § 102.

Appellanterne har i den forbindelse nærmere anført følgende:

Indstævnte er i sine dispositioner som ejer af vejen og i sin egenskab af myndighed efter vejloven underlagt de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder principperne om forbuddet mod magtfordrejning og princippet om ligelig forvaltning.

Opstillingen af de tre reklametavler tjener alene et rent økonomisk formål, derved at indstævnte ved at tillade opsætning af reklamestanderne kan få finansieret sine udgifter til skiltning andre steder i kommunen.

Opsætningen af de omhandlede skilte var ikke som anført af indstævnte båret af den kommunale interesse i den med Clear Channel Danmark A/S aftalte skiltningsordning, men derimod af rent økonomiske interesser. Indstævntes rent økonomiske interesser i at opnå reklameindtægt ved at udøve sin rådighed over de omhandlede arealer kan ikke gyldigt danne grundlag for den trufne beslutning, idet indstævnte ved afgørelser efter vejlovens § 102 er afskåret fra at inddrage sine egne økonomiske interesser i afgørelsen.

Det bestrides, at opsætningen af skiltene i forhold til reglerne om magtfordrejning kan betragtes som en del af den samlede skiltning i Haderslev by, der var resultatet af kontrakten mellem Haderslev Kommune og Clear Channel Danmark A/S. Der består således ingen nødvendig sammenhæng mellem opsætning af de omhandlede reklameskilte og den øvrige

skiltningsordning, idet opsætningen af de i sagen omhandlede reklameskilte, som det fremgår af det anførte ovenfor, alene tjener til at nedbringe indstævntes nettoomkostninger til skiltningen.

Indstævnte har ved sin adfærd mod vederlag de facto overladt kompetencen til efter vejlovens § 102 at træffe afgørelse om de i sagen omhandlede skiltes placering til Clear Channel Danmark A/S. Dette indebærer, at indstævnte ved udøvelsen af sin myndighedsbeføjelse ikke har været frit stillet med hensyn til inddragelse og afvejning af alle relevante hensyn, men tværtimod har været bundet af de lokaliseringsvalg, som Clear Channel Danmark A/S har truffet, og som naturligt udelukkende har været dikteret af dette selskabs kommercielle interesser.

Den meddelte tilladelse er som følge af ovenstående udtryk for ulovlig magtfordrejning, idet kommunen i forbindelse med stillingtagen til den ansøgte placering i stedet for at basere skønsudøvelsen på de lovpligtige hensyn efter vejloven af hensyn til maksimering af reklamemæssige værdier har ladet sig styre af private interesser i form af Clear Channel Danmark A/S' ønske om den kommercielt mest indbringende placering af skiltene.

Til støtte for de nedlagte påstande har appellanterne i denne relation i anden række gjort gældende, at indstævntes afgørelse er ugyldig, idet indstævntes rent økonomiske interesser i skiltenes placering ikke kan tilsidesætte appellanternes interesser i uhindret indsigt til det omhandlede bolighus, hvorved særligt bemærkes, at domstolene er berettigede og forpligtede til fuldt ud at efterprøve indstævntes skøn i så henseende.

Appellanterne har i den forbindelse nærmere anført følgende:

Appellanternes særlige beskyttelse efter vejloven har ikke været inddraget af indstævnte.

Det gøres gældende, at appellanternes beskyttelse som facadeejere er tilsidesat ved opstillingen af reklametavlerne, herunder at [redacted] Part 2 A/S' muligheder for at eksponere forretningen ud mod [redacted] Vej 1 og Moltrupvej er væsentligt forringet ved opstillingen af reklametavlerne, som på en dominerende og urimelig måde blokerer for indsynet til bolighusets facade med bolighusets navn og udstillingsvinduer, samt på en dominerende og urimelig måde tager opmærksomheden fra bolighuset.

Det gøres gældende, at indstævnte ikke har og heller ikke kan have inddraget hensynet til appellanterne. At indstævnte ikke har inddraget hensynet til appellanternes interesser som facadeejere med fornøden vægt understøttes dels af, at ingen af appellanterne forud for meddelelse af tilladelsen er blevet partshørt, som påkrævet efter forvaltningsloven, dels af indstævntes udtalelse til Vejdirektoratet af 5. august 2005 hvor indstævnte bl.a. anførte følgende:

"Tavlerne er opsat på vejareal ved græsribat og Bolighuset ligger på toppen af bakken. Det er derfor Haderslev Kommunes opfattelse, at de 3 opstillede reklametavler på [redacted] Vej 1 ikke er til gene for Bolighuset/ikke skygger udsynet (se vedhæftede billeder og kort)."

Udtalelsen dokumenterer tydeligt, at indstævnte ikke med fornøden vægt har inddraget hensynet til appellanterne som

facadeejere.

Det bestrides ikke, at det forhold, at bolighuset ligger hø-
jere i landskabet end [Vej 1], bevirker, at reklameta-
vlerne i mindre omfang - end tilfældet ville have været, så-
fremt bolighuset og [Vej 1] havde været beliggende på
samme niveau - hindrer direkte vandret udsyn fra bolighuset
i retning mod [Vej 1]. Dette er dog irrelevant i denne
sag, hvor den afgørende gene for appellanterne består i, at
indsynet fra [Vej 1] og Moltrupvej til bolighuset
forringes af reklameta-
vlerne. Det kan også udtrykkes på den
måde, at reklameta-
vlerne fjerner forbipasserendes naturlige
fokus på bolighuset. Det er netop hensigten med re-
klameta-
vlerne, at forbipasserende skal lægge mærke til dem
og deres indhold. Indstævnte har imidlertid slet ikke ind-
draget dette forhold i vurderingen af skiltene's placering.

Kommunen kan alene meddele tilladelse til særlig brug af
vejarealer, herunder opnå indtægter gennem særlig brug af
vejarealer, når den tilladte brug ikke generer facadeejernes
brugsberettigelse til vejen. Vejmyndighederne har i
afvejningen af, hvorvidt der skal meddeles tilladelse til
særlig brug af vejarealer, pligt til at tillægge hensynet
til allemandsbrugen og facadeejernes stilling særlig vægt.
Indstævnte kunne således alene meddele tilladelse til opsæt-
ning af de omhandlede reklameskilte, hvis opsætningen ikke
genererede appellanternes af vejlovgivningen beskyttede inte-
resser som facadeejere.

Appellanternes efter vejlovens beskyttede interesser som fa-
cadeejere omfatter interessen i fuld og uhindret indsigt til
ejendommen, herunder den fulde reklameværdi af denne
indsigt. Opsætningen af de pågældende skilte hindrer fuld og

uhindret indsigt til ejendommen, ligesom opsætningen af skiltene alt andet lige nedsætter reklameværdien af bolighusets placering på ejendommen. Indstævntes afgørelse er derfor behæftet med en væsentlig retlig mangel og derfor tillige ugyldig.

Appellanterne har videre gjort gældende, at en afvejning af indstævntes økonomiske interesse i skiltenes opsætning over for appellanternes interesse i, at indsigten til ejendommen ikke hindres eller forstyrres af de opsatte reklameskilte, i sig selv fører til, at indstævntes afgørelse er ulovlig. Appellanterne har i den forbindelse anført, at domstolene er forpligtede til at foretage en tilbundsående prøvelse af indstævntes afgørelser i henhold til vejlovens § 102.

Appellanterne har bestridt, at det - som af indstævnte anført - kan tillægges betydning, at der den 1. juli 2006 trådte en ny lovgivning i kraft, der præciserede, at kommuner har lov til at indgå aftaler om reklamefinansiering. Det bestrides, at den pågældende lov, lov nr. 490 af 7. juni 2006 om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, har betydning for nærværende sag.

Appellanterne har herved for det første gjort gældende, at indstævntes afgørelse blev truffet inden lovens vedtagelse.

Appellanterne har for det andet gjort gældende, at det fremgår udtrykkeligt af lovens § 1, at loven alene gælder, "*medmindre andet er bestemt i anden lovgivning*". Loven har således ikke betydning for afgørelsen af, hvorvidt indstævnte i medfør af vejlovens § 102 var berettiget til at meddele tilladelse til opsætning af de omhandlede reklameskilte,

hvilket i øvrigt udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til loven.

Indstævnte har til støtte for stadfæstelsespåstanden gjort følgende gældende:

1. Indstævnte har ikke tilsidesat forvaltningslovens regler om partshøring, hvorved det særskilt bestrides, at appellanterne skulle anses som parter efter forvaltningslovens § 19, subsidiært at undladt partshøring af appellanterne i givet fald ikke skal tillægges betydning.

Indstævnte har i den forbindelse nærmere anført følgende:

Appellanterne havde ikke partsstatus i forbindelse med beslutningsprocessen, der bl.a. indebar opsætningen af de tre billboards, idet placeringen af skiltene er et af flere led i en fastlæggelse af overordnet politik i Haderslev Kommune. Denne overordnede politik indeholder en bred vifte/flerhed af forskellige skiltetyper under den samlede politik med en større mængde af placeringer og med en upræcis personkreds i nærheden af skiltene.

UdviklingsCenter Haderslev har udarbejdet det samlede projekt vedrørende skiltning i Haderslev. UdviklingsCenter Haderslev har i den forbindelse optrådt på vegne det samlede erhvervsliv i Haderslev og har varetaget hensynet til servicering af blandt andre appellanternes kunder.

Vejdirektoratet har da heller ikke anset den enkelte facadeejers mulige reklameværdi af et bestemt areal for at være en så tilstrækkelig individuel, direkte og væsentlig interesse, at det medfører partsstatus.

Beslutningsgrundlaget i form af de fremlagte indstillinger til Udvalget for Teknik og Miljø og senere kommunalbestyrelsen indeholdt ingen oplysninger til ugunst for appellanterne.

Selv hvis der skulle have været gennemført partshøring af appellanterne, skal en undladelse heraf ikke medføre ugyldighed, idet det er godtgjort, at den manglende partshøring har været uden betydning. Det må således på baggrund af forklaringerne for byretten lægges til grund, at indstævnte ved placeringen af de tre billboards varetog appellanternes interesse, idet placeringen blev valgt, så den var til mindst mulig gene for appellanterne. Fotografierne viser, at begrænsningen som følge af de tre billboards i de forbipasserendes indblik til appellanternes ejendom er uhyre begrænset.

2. Indstævnte har ikke taget irrelevante hensyn.

Indstævnte har i den forbindelse nærmere anført følgende:

Indstævnte har opfyldt sin pligt til redeligt og sammenhængende at dokumentere det beslutningsgrundlag, som indstævnte har haft for sin beslutning. Appellanterne har bevisbyrden for, at der har været "falske lodder i vægtskålen" eller er taget uvedkommende hensyn. Denne bevisbyrde har appellanterne ikke løftet.

Det bemærkes i den forbindelse, at finansieringselementet ikke i sig selv er væsentligt, da det er forbudt for en kommune at modtage gebyrer for tjenesteydelser eller lignende i kontraktmæssig sammenhæng.

Betalingen fra Clear Channel Danmark A/S indgår i den samlede kontrakthelhed, der desuden indeholder pligt for Clear Channel Danmark A/S til at vedligeholde og udskifte skiltene.

Det bemærkes i den forbindelse, at alle skiltetyper udgør ét samlet koncept til gavn for kommunens samlede omverden og borgere generelt, herunder appellanterne. Kommunen har ikke overladt placeringskompetence til fremmede i strid med almindelige forvaltningsregler. Indstævnte har derimod på almindelig vis indgået en gensidigt bebyrdende aftale, herunder aftale om, at eventuelle ændringer skal aftales i enighed.

3. Appellanterne har ikke nogen særlig beskyttelse efter vejloven.

Indstævnte har i den forbindelse nærmere anført følgende:

Appellanterne har ikke løftet bevisbyrden for at have en sådan individuel, direkte og væsentlig interesse i forhold til vejloven, at den pågældende interesse kan anses for tilside-sat i forhold til loven. I realiteten er appellanternes argumentation i denne sammenhæng intet andet end en gentagelse af "partsdiskussionen", hvorfor der tillige henvises til det i så henseende anførte.

Påberåbelsen af en "særlig beskyttet interesse" for appellanterne er i realiteten indholdsløs, og omfanget og karakteren af denne "interesse" er ikke nærmere beskrevet af appellanterne. En ejers interesse som facadeejer i forhold vedrørende vejen og dennes anvendelse må fastlægges også under hensyn til samfundsudviklingen, herunder den trafikale

intensitet, der er langt større nu, end da de retsafgørelser af ældre dato, som appellanterne påberåber sig, blev truffet.

Nødvendigheden af nytænkning i infrastrukturen med flere vejtyper til brug for opdeling af byområderne er således af afgørende betydning nu om dage, og indstævnte har berettiget inddraget disse hensyn ved sin beslutning om at indgå den omfattende aftale med Clear Channel Danmark A/S om skiltning i hele Haderslev.

Vej 1 er ikke et "strøg", men en lokalvej i et industri kvarter, og den helt store trafikintensitet findes på Moltrupvej, hvorfra man ved kørsel fra øst faktisk ikke engang kan se skiltene, før man er helt henne ved dem og da skal vende hovedet væk fra kørselsretningen. Ved kørsel fra vest er det kun ved ophold midt i et T-kryds, at skiltene dækker for appellanternes bygning, og et sådant ophold vil naturligvis være i strid med færdselsloven.

De hensyn, som indstævnte har skullet påse efter vejloven, drejer sig ikke om indblik til appellantens vejejendom, men om færdselsmæssige hensyn og sikkerhedsmæssige hensyn i det hele taget. Appellanterne har ikke gjort gældende, at indstævntes beslutning rejser spørgsmål om denne problematik.

Landsrettens begrundelse og resultat:

Indledningsvis bemærker landsretten, at det må antages, at Haderslev Kommunes oprindelige tilladelse efter vejlovens § 102, stk. 1, nr. 1, til Clear Channel Danmark A/S' opstilling af de tre billboards ikke er truffet som en særskilt afgørelse, men fremgår af den samlede aftale mellem

kommunen og Clear Channel Danmark A/S om reklamefinansieret byudstyr, jf. aftalens pkt. 1.1 og 1.2 samt bilag 1 til aftalen. Appellanternes påstand 1 omfatter på den baggrund ikke alene Haderslev Kommunes afgørelse af 20. juni 2005 om ikke at revurdere placeringen af de tre billboards, men også den oprindelige afgørelse om at tillade placeringen af de tre billboards det sted, de blev opstillet.

Appellanterne har som henholdsvis ejer og lejer af den faste ejendom beliggende Adresse 2, i Haderslev, der er facadeejendom i forhold til det sted, hvor de tre billboards er placeret, en væsentlig og individuel interesse i den præcise placering af de ca. 8 m² store billboards. Appellanterne havde derfor partsstatus, jf. forvaltningslovens § 19, i sagen om Haderslev Kommunes afgørelse om at meddele tilladelse til placering af de tre billboards i medfør af vejlovens § 102, stk. 1, nr. 1. Placeringen af de tre billboards udgjorde en del af en større aftale mellem Haderslev Kommune og Clear Channel Danmark A/S om et samlet skilteprojekt for Haderslev Kommune. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at netop den placering af de tre billboards, der blev en del af den endelige aftale mellem kommunen og Clear Channel Danmark A/S, ville være den eneste mulige placering, som parterne ville kunne blive enige om. Haderslev Kommune havde derfor pligt til at gennemføre partshøring af appellanterne om den påberåbte placering, jf. forvaltningslovens § 19, inden kommunen traf afgørelse i sagen efter vejlovens § 102, stk. 1.

Haderslev Kommune har således ikke løftet bevisbyrden for, at en gennemførelse af partshøringen ville være uden betydning, da den placering, der faktisk blev et led i aftalen, som nævnt ikke kan antages at have været den eneste

mulige placering. Haderslev Kommunes afgørelse af 20. juni 2005 om at opretholde den tidligere meddelte tilladelse til opstilling af de tre billboards er derfor ugyldig som følge af manglende overholdelse af pligten til partshøring af appellanterne forud for den oprindelige afgørelse om at tillade opsætningen af de tre billboards.

Landsretten tager derfor appellanternes påstand om, at indstævntes afgørelse af 20. juni 2005 er ugyldig, til følge.

I forbindelse med vurderingen af, om der kunne gives tilladelse efter vejlovens § 102, stk. 1, nr. 1, til placeringen af de tre billboards ud for appellanternes ejendom, havde Haderslev Kommune pligt til at foretage en afvejning af kommunens interesse i placeringen af de tre billboards over for appellanternes interesser som facadeejere i forhold til det areal, hvor opstillingen efter forslaget skulle finde sted.

Landsretten har herved lagt vægt på, at kommunens interesse i opstillingen af de tre billboards, der skulle anvendes til reklame med henblik på indtjening for Clear Channel Danmark A/S, alene var af kommerciel karakter. Der er således tale om skilte, der ikke har nogen færdselsmæssig eller færdselssikkerhedsmæssig funktion. De tre billboards har hver et areal på ca. 8 m². Formålet med dem er i sagens natur at fange opmærksomheden hos dem, der færdes det pågældende sted. Uanset at der er en højdeforskel mellem placeringen af de tre billboards, der er placeret lavere i terrænet, og bygningen, der huser **Part 2 A/S**, finder landsretten, at Haderslev Kommune ikke har vægtet appellanternes interesse i et frit indblik fra de forbipasserende til **Part 2 A/S** tilstrækkeligt højt i forbindelse med tilladelsen til at

placere de tre billboards det pågældende sted.

Landsretten finder derfor, at Haderslev Kommunes afgørelse lider af en så væsentlig indholdsmæssig mangel, at afgørelsen også er ugyldig af denne grund.

Landsretten tager derfor tillige appellanternes påstand om, at indstævnte tilpligtes at foranledige reklametavlerne fjernet, til følge.

Haderslev Kommune skal betale sagsomkostninger for begge retter til **Part 1** og **Part 2 A/S** med i alt 51.360 kr. Beløbet omfatter 5.400 kr. til retsafgift i begge instanser, 40.000 kr. til udgifter til advokatbistand i begge instanser og 5.960 kr. til ekstrakt og materiale-samling. Landsretten har lagt vægt på sagens udfald og økonomiske værdi.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Haderslev Kommune skal anerkende, at Haderslev Kommunes afgørelse af 20. juni 2005 om opretholdelse af tilladelse til opsætning af reklametavler på ejendommen **Adresse 1**, Haderslev, er ugyldig.

Haderslev Kommune tilpligtes at foranledige reklametavlerne fjernet.

Haderslev Kommune skal betale sagens omkostninger for begge retter til **Part 1** og **Part 2 A/S** med i alt 51.360 kr.

De idømte sagsomkostninger skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.

Marie S. Mikkelsen
Vandborg

John Lundum

Niels Toft-

(kst.)