

MRF 2025.16

Vestre Landsrets dom af 2. april 2025, 5. afd., sag BS-18058/2023-VLR
(Annette Nørby, Alexander M. P. Johannessen og Kim Rasmussen)

E/F Kollektivhuset Aalborg (adv. Christian Ditlev Hindkjær) mod Aalborg Kommune (adv. Christian Norup Hostrup)

Ikke grundlag for at underkende Aalborg Kommunes påbud efter byggelovens § 6 D om at fjerne to reklamebannere på en bygning, da en praksisændring var begrundet i lovlige hensyn, og afgørelsen lå inden for det i loven hjemlede skøn.

Aalborg Kommune, K, meddelte i juni 2021 påbud til E/F Kollektivhuset Aalborg (H) om fjernelse af to store reklamebannere på et højhus på Vesterbro i Aalborg med henvisning til byggelovens § 6 D, stk. 2. Baggrunden var en politisk besluttet opstramning af kommunens praksis for facadebannere, som blev udmøntet i vejledningen ”Brug Byen” i 2016. H indbragte påbuddet for byretten, hvor A nedlagde påstand om, at kommunen skulle anerkende, at påbuddet om fjernelse af reklamebannere var ugyldigt. H gjorde til støtte herfor gældende, at bannerne ikke var skæmmende for omgivelserne, at kommunen ikke kunne ændre praksis uden lokalplan, og at administrationen havde været usaglig og vilkårlig, idet kommunen tidligere havde accepteret større og mere i øjenfaldende bannere på bygningen. H henviste desuden til et ensidigt indhentet syn og skøn, der viste, at et tidligere banner i byen havde været mere dominerende end de nuværende bannere. H gjorde endvidere gældende, at det var kommunen, der havde bevisbyrden for, at bannere var skæmmende, idet der var tale om en undtagelsesbestemmelse, og at domstolene derfor skulle foretage en fuld prøvelse af, om retsfaktum var opfyldt. Kommunen påstod frifindelse og gjorde til støtte herfor gældende, at byggelovens § 6 D, stk. 2 gav en betydelig skønsmargin til at varetage æstetiske hensyn, og at praksisændringen havde været sagligt begrundet og gennemført konsekvent, og at ”Brug Byen” alene var vejledende, og at der var foretaget en konkret vurdering af de aktuelle bannere. Kommunen gjorde

desuden gældende, at domstolenes prøvelse var begrænset til en legalitetsprøvelse, hvor det alene skulle vurderes, om der var foretaget et sagligt og pligtmæssigt skøn. Byretten fandt, at K havde været berettiget til at meddele påbuddet, idet der var foretaget en konkret og saglig vurdering af bannernes udformning, størrelse og indvirkning på omgivelserne, og at praksisændringen havde været sagligt begrundet. H ankede dommen til landsretten, hvor parterne gentog påstande og anbringender. Landsretten lagde til grund, at byggelovens § 6 D, stk. 2, er en vag og elastisk bestemmelse, der overlader kommunerne en betydelig skønsmargin i forhold til det æstetiske skøn, og at domstolene kun bør tilsidesætte afgørelsen i klare tilfælde. Af forarbejderne fremgik endvidere, at lovgiver bevidst undlod at kræve reguleringen efter en lokalplanprocedure for at muliggøre hurtig håndhævelse. På denne baggrund fandt landsretten at kommunens praksisændring i 2016 var inden for lovens hjemlede skøn og ikke i modstrid med lighedsgrundsætningen eller forventningsprincippet. Da kommunens afgørelse i den konkrete sag byggede på en konkret og individuel vurdering af bannerets detaljer, dimensioner og integration i bymiljøet, hvor ”Brug Byen” ikke var blevet anvendt som et selvstændigt argument i vurderingen, var afgørelsen begrundet i saglige hensyn, og da der havde været gennemført parts-høring, var der ikke grundlag for at tilsætte kommunens afgørelse, hvorfor byrettens dom blev stadfæstet.

Kommentar: Dommen understreger, at domstolene prøver, om myndighedernes skønsmæssige afgørelser holder sig inden for det i loven hjemlede skøn, og at en praksisændring ikke er i modstrid med lighedsprincippet eller forventningsprincippet, så længe ændringen hviler på saglige hensyn og gennemføres konsekvent. Når landsretten i dette tilfælde fremhævede, at skønnet efter byggelovens § 6 D kun kan tilsidesættes af domstolene i klare tilfælde, er det ikke helt klart, hvad der menes hermed. Spørgsmålet er, om skønnet er udøvet inden for rammerne af de saglige krav. Hvis dette er tilfældet, har domstolen ikke et retligt grundlag for at tilsidesætte skønnet. Hvis det ikke er tilfældet, har

domstolen omvendt et retligt grundlag for at tilsidesætte skønnet. Sagsøgeren har naturligvis som udgangspunkt bevisbyrden for, at de saglige krav ikke er overholdt, men at der udover dette skulle stilles krav om, at tilsidesættelse forudsætter en "klar" overtrædelse, er ikke åbenbart. Se også Mørup, Åbenbar urimelighed og kontrol med forvaltningens afgørelser, i Grønved Nielsen (red.), Poul Andersen, forvaltningsretten og retsvidenskaben, 2024, s. 311 ff.



RET TEN I AALBORG DOM

afsagt den 21. marts 2023

Sag BS-48473/2021-ALB

E/F Kollektivhuset Aalborg
(advokat Andreas Lybech)

mod

Aalborg kommune
(advokat Michael Møller Pedersen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Lene Holm Trøst.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen, der er modtaget den 16. december 2021, drejer sig navnlig om, hvorvidt det af Aalborg kommune den 17. juni 2021 udstedte påbud vedrørende gavlreklamerne på Kollektivhusets nord- og sydvendte gavle, beliggende Vesterbro 125-127, 9000 Aalborg er ugyldigt.

Sagsøgeren, E/F Kollektivhuset Aalborg, har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1:

Aalborg kommune skal anerkende, at påbud af den 17. juni 2021 vedrørende reklame-bannerne, jf. bilag 1, monteret på Kollektivhusets nord- og sydvendte gavle, beliggende Vesterbro 125-127, 9000 Aalborg, er ugyldigt.

Påstand 2:

Aalborg kommune tilpligtes at meddele tilladelse til reklamebannerne, jf. bilag 1, monteret på Kollektivhusets nord- og sydvendte gavle, beliggende Vesterbro 125-127, 9000 Aalborg.

Sagsøgte, Aalborg kommune, har nedlagt påstand om frifindelse.

Oplysningerne i sagen

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Det fremgår af Aalborg kommunes påbud af 17. juni 2021 vedrørende ejendommen matrikel nr. 2ao, Aalborg Bygrunde, beliggende Vesterbro 125, 9000 Aalborg, "Kollektivhuset":

"...

Påbud om fjernelse af bannere

Dette påbud omhandler fjernelsen af de to bannere, som er placeret på ejendommens nord- og sydvendte gavle.

Baggrund

Aalborg Kommune har modtaget en skriftlig henvendelse om skiltningen d. 25. august 2020. I henvendelsen gøres der opmærksom på, at et stort reklameskilt er opsat på ejendommens gavl mod Limfjorden – umiddelbart i modstrid med kommunens vejledning om skilte, gader og pladser.

Vi har derfor foretaget en registrering af skilte på bygningen og kan på den baggrund konstatere, at to bannerskilte på højhusets gavle mod henholdsvis nord og syd virker skæmmende i forhold til omgivelserne.

Vi har samtidigt gennemgået ejendommens sagshistorik, hvor der ikke umiddelbart fremgår en sammenhæng mellem ejendommens tidligere sager og tilladelser til den pågældende skiltning.

Vi fremsendte derfor en partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19 med varsel om påbud til ejendommens ejer d. 9. september 2020 med frist for besvarelse d. 23. september 2020.

Sagens forløb

Vi modtog d. 23. september en anmodning om udsættelse af tidsfristen samt begæring om aktindsigt i den indgivne henvendelse omkring skiltningen. Tidsfristen blev på den baggrund forlænget til d. 20. oktober 2020.

Vi modtog d. 20. oktober 2020 et skriftligt partsindlæg på vegne af ejendommens ejer, som fremsatte, at reklamebannerne ikke er omfattet af byggelovens § 2, stk. 1, litra b, og dermed heller ikke kræver forudgående byggetilladelse. Det blev ligeledes fremsat, at byggelovens § 6 D, stk. 1, på den baggrund ikke kan gøres gældende, samt at ejeren af skiltet – Ocean Outdoor Denmark A/S – ligeledes bør tillægges partsstatus.

Vi præciserede på baggrund af partsindlægget lovgrundlaget fra det oprindelige brev og udsendte et nyt brev med fornyet varsel om påbud samt partshøring d. 7. januar 2021. Sidstnævnte brev blev ligeledes fremsendt til ejeren af skiltet, som ligeledes vurderes at være part i sagen.

Vi modtog d. 19. januar 2021 en række begæringer på vegne af ejendommens ejer om aktindsigt i klagesager og verserende eller afsluttede skiltesager på ti ejendomme i Aalborg og Nørresundby – samtidigt anmodede parterne om en udsættelse af tidsfristen på fem uger. Tidsfristen blev efterfølgende forlænget til d. 26. februar 2021 med henblik på at belyse sagen fyldestgørende.

Parterne anmodede d. 25. februar 2021 om yderligere udsættelse med to uger med henblik på at gennemgå aktindsigtsmaterialet. Vi fastsatte på den baggrund en ny tidsfrist d. 12. marts 2021.

Vi modtog efterfølgende parternes fælles besvarelse d. 12. marts 2021 – heri fremgår det, at partsindlægget er et supplement til det første partsindlæg, dateret 20. oktober 2020. Følgende bemærkninger vurderes at have relevans i indeværende sag:

- Med partsindlæggene fremsætter parterne, at kommunens skiltevejledning – *Brug Byen* – i sin helhed ikke finder anvendelse for reklamebanneret på Kollektivhuset. Det fremsættes ligeledes, at kommunen ikke har hjemmel til at indføre særlige regler, som udgør en betydelig skærpelse af praksis for skiltning, samt at en overførelse af retningslinjen uden modifikationer er et forvaltningsretligt problem, idet den afskærer det skøn, som er et forvaltningsretligt krav.
- Parterne redegør videre for skiltning på bygningens gavl i perioden 1957-2017 – først med lysskilte, efterfølgende perioder med blandede sortimenter af reklamer, og senest reklame for Friis Shoppingcenter. Det fremhæves ligeledes, at et foto af gavlens reklamesortiment indgår i en visualisering fra 2010 i lokalplan 1-1-103.

- Der fremsættes endvidere lighedsbetragtninger til skiltning i nærområdet, samt øvrige placering i Aalborg og Nørresundby – disse behandles særskilt i forlængelse af vurderingen.
- Parterne fremsætter, at det ikke anses for tilnærmelsesvist sandsynliggjort, at omfanget af skiltningen fremstår så massivt, at det virker dominerende i forhold til bebyggelsen, da Kollektivhuset er en meget stor bygning, der i sin fysiske fremtoning hører til blandt de største enkeltstående bygninger i området. Det fremsættes ligeledes, at reklamebannerne ikke er fysisk større end de tidligere reklamer på gavlen, samt at de ikke vurderes at være til fare for biltrafikken med henvisning til den tidligere skiltning på gavlen.

Vurdering

Skiltningen vurderes at virke skæmmende for omgivelserne af følgende årsager:

- Skiltenes detaljering fremstår utilpasset i forhold til bebyggelsens eksisterende arkitektur. Vi lægger vægt på, at skiltene skjuler store dele af den eksisterende facadebeklædning, samt at skiltenes konstruktion ikke er integreret med den eksisterende facadestruktur og dennes inddelinger.
- Skiltningens størrelse overstiger er sædvanligt omfang. Der er tale om en bebyggelse med relativ stor skala i en tætbebygget kontekst, hvor omfanget af skiltningen på trods af dette vurderes at være så massivt, at det virker dominerende i forhold til bebyggelsen og den helhed, som bebyggelsen indgår i. Vi lægger vægt på, at skiltningen er orienteret mod det offentligt tilgængelige byrum og ikke umiddelbart indeholder informationer, som har væsentlig betydning for omgivelserne eller ejendommens funktioner. Vi lægger ligeledes vægt på, at bannerskiltningen er markant større end ejendommens øvrige skiltning, som relaterer til virksomhederne på ejendommen. Skiltning har – i modsætning til eksempelvis facadebeklædning og kunstnerisk udsmykning – efter bygningsmyndighedens vurdering til hensigt at kommunikere konkret information om en virksomhed eller en ejendoms funktioner til en modtager. Vi skønner ligeledes, at produktreklamer skal underordne sig den øvrige skiltning, som indeholder informationer om ejendommens funktioner, for at sikre en overskuelig skiltning i forhold til det omkringliggende bymiljø, herunder i relation til omkringliggende boliger og færdsel. Slutteligt lægger vi vægt på, at bannerskiltningens størrelse nærmer sig et omfang, som i stedet kan karakteriseres som en egentlig konstruktion på lige fod med facadebeklædning.

Vi bemærker, at ovenstående vurdering og to meddelte afslag i henholdsvis 2017 og 2018 til lignende skiltning på bygningen afspejler en opstramning fra kommunens side over for blandt andet brugen af bannerskilte, som vurderes at have vidtrækkende effekt på byrummet og virke slørende for byens arkitektur.

Byrådet godkendte af samme årsag d. 22. august 2016 vejledningen *Brug Byen* for at styrke kommunens byrum og gader, herunder i relation til brugen af skiltning. På vejledningens s. 29 fremgår det, at permanente reklameflag og bannere normalt ikke tillades på hverken facade eller på tværs af gaden, samt at høje skilte gennem flere etager normalt kun tillades til hoteller og butikcentre. Opstramningen understreges yderligere af fem håndhævelsessager fra 2020 i relation til brugen af bannerskilte langs Vesterbro i Aalborg.

Vi skal samtidigt understrege, at skiltevejledningen ikke er et regelsæt, men en retningslinje, som har til formål at overskueliggøre over for borgere og virksomheder, hvilken skiltning som i udbredt (men ikke udtømmende) grad kan forventes at være acceptabel. Skiltevejledningen henviser dermed til byggelovens § 6 D, stk. 2, men medfører altså ikke et krav om forudgående ansøgning.

Skiltevejledningen er ligeledes ikke fremsat som et selvstændigt argument i ovenstående vurdering, som i stedet er en skønsmæssig vurdering af den konkrete skiltning foretaget med hjemmel i byggelovens § 6 D, stk. 2.

Lighedsbetragtninger

Nedenfor gennemgås de lighedsbetragtninger, som blev fremsat med partsindlæggene dateret henholdsvis 20. oktober 2020 og 12. marts 2021:

...

Lovgrundlaget

Byggelovens § 6 D, stk. 2, fastsætter følgende:

Skiltning, lysinstallationer o.lign. må ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Kommunalbestyrelsen kan ved forbud eller påbud sikre opfyldelsen af 1. pkt.

Frist til at efterkomme påbuddet

Kommunen har besluttet at give dig et påbud om at lovliggøre det ulovlige forhold, og har fastsat en frist på 1 måned, det vil sige senest d. 19. juli 2021.

Nærværende påbud tinglyses på ejendommen, og gebyr herfor på 1.750 kr. opkræves ved dig som ejer.

Konsekvensen af ikke at efterkomme påbuddet

Hvis påbuddet ikke efterkommes, vil kommunen uden yderligere varsel overdrage sagen til politiet, og du kan blive idømt bødestraf. Det fremgår af byggelovens § 30, stk. 1, litra a og c. Du kan også blive idømt tvangsbøder, indtil forholdet er bragt i orden, jf. byggelovens § 17, stk. 2.

..."

Forklaringer

Under sagen er der afgivet forklaring af L N
og K

Forklaringerne gengives ikke i dommen.

Parternes synspunkter

Sagsøgeren, E/F Kollektivhuset Aalborg, har i sit påstandsdokument anført:

"...

3. ANBRINGENDER

Kollektivhusets påstande har en sådan sammenhæng, at de i det følgende blot behandles under ét.

Indledningsvist skal det understreges, at Aalborg Kommune ikke har vedtaget en lokalplan vedrørende skiltning, der omfatter Kollektivhuset. Det vil sige, at Gavltreklamerne alene kan og skal bedømmes på baggrund af byggelovens § 6D, stk. 2, som er en undtagelsesbestemmelse fra udgangspunktet om, at en ejer har fri adgang til at skilte på sin ejendom.

Brug Byen indeholder heller ikke forpligtende bestemmelser af nogen art, og Aalborg Kommune har ikke hjemmel til at anvende Brug Byen som konkret administrationsgrundlag. Den omstændighed, at Aalborg Kommune anvender Brug Byen som et konkret regelsæt/administrationsgrundlag alligevel, understøtter blot, at Påbuddet er udstedt som en automatisk administrativ ekspedition af generel karakter, uden egentlig støtte i de faktiske forhold.

Den som bilag P fremlagte kommuneplan fra 2005 er irrelevant for sagen. Dels er den ikke bindende for borgerne, og dels er Kollektivhuset (opført i 1950'erne) ikke en del af den arkitektur og beskyttelsesværdige hensyn,

som kommuneplanen omtaler (arkitektur i 1930'erne). Afslutningsvist kommer, at rapporten og kommuneplanen er fra 2005, mens Aalborg Kommune i 2011 accepterede Friis-reklamen, jf. bilag 12. I 2011 var rapporten således ikke til hinder for skiltning på Kollektivhuset og kan notorisk heller ikke være det i 2022. Derfor er rapporten komplet irrelevant for sagen.

Når kommuneplanen (bilag P) er irrelevant for sagen, og Aalborg Kommune aktivt har fravalgt at regulere skiltning på Kollektivhuset ved en lokalplan (hvilket ej heller havde været muligt), skal sagen afgøres efter alene byggelovens § 6D, stk. 2.

Det vil sige, at sagen helt grundlæggende drejer sig om, hvorvidt Gavlreklamerne er skæmmende for deres omgivelser eller ej. Hvis ikke Gavlreklamerne ud fra den sædvanlige, gænge forståelse er skæmmende for omgivelserne, kan de ikke påbydes nedtaget. I den vurdering er et væsentligt hensyn at tage til Kollektivhuset, som har skiltet kontinuerligt siden 1960'erne. Netop det forhold skal skærpe Aalborg kommunes bevisbyrde for, at betingelserne, for at bringe undtagelsesbestemmelsen i byggelovens § 6 D, stk. 2 i anvendelse, er opfyldt.

3.1 Materiel prøvelse af Påbuddet

Det gøres gældende, at retten har uindskrænket adgang til at prøve Aalborg Kommunes afgørelse (Påbuddet), og om retsfaktum i den anvendte hjemmel (byggelovens § 6D, stk. 2) er opfyldt. Når bestemmelsen indeholder et retsfaktum, er det åbenlyst for enhver, at retsfaktum – at skiltet virker skæmmende – skal være opfyldt, førend retsfølgen – at skiltet påbydes nedtaget – kan indtræde.

Bestemmelsen giver ikke Aalborg Kommune adgang til at foretage et frit, subjektivt skøn over, hvorvidt noget er 'skæmmende'. Bestemmelsen er underlagt fortolkning af begrebet. Når rækkevidden af begrebet er fastlagt, er det givet, at der skal foretages en vurdering af, hvorvidt et givent skilt virker skæmmende, og at denne vurdering kan minde om et skøn, men det ændrer ikke på, at bestemmelsen i byggelovens § 6D, stk. 2, juridisk set er en fortolkningsbestemmelse, og ikke en skønsbestemmelse.

At en bestemmelse er underlagt fortolkning, og ikke et rent skøn, resulterer i forvaltningsretlig henseende bl.a. i, at myndighedens fortolkning af betingelsen og vurdering af genstanden er underlagt fuld og ubegrænset domstolsprøvelse. Selv hvis der var tale om en ren skønsbestemmelse, der tillagde myndigheden et 'frit' skøn, ville domstolene kunne prøve skøn-

net. Retsstillingen er udtryk for helt grundlæggende forvaltningsret og i øvrigt fastslået i Grundlovens § 63.

Derfor må det ganske enkelt bero på en retsvildfarelse hos Aalborg Kommune og dennes advokat, hvis det vitterligt fastholdes, at domstolene ikke har adgang til at prøve Aalborg Kommunes afgørelse.

Retten kan således foretage en uindskrænket materiel prøvelse af Påbuddet.

3.2 Retsfaktum i byggelovens § 6D, stk. 2

Aalborg Kommune har i flere tilfælde gjort gældende, at kommunen ifølge byggelovens § 6D, stk. 2 er tillagt et frit skøn, hvorom der ikke kan eller skal ske domstolsprøvelse.

Det fremgår eksempelvis af duplikkens side 2.

Dette er ganske enkelt forkert.

Som anført i pkt. 3.1, giver byggelovens § 6D, stk. 2 ikke Aalborg Kommune nogen adgang til at skønne, og slet ikke frit. Bestemmelsen er underlagt den begrænsning, at skiltet skal være skæmmende i forhold til omgivelserne, førend bestemmelsen kan bringes i anvendelse. Dette retsfaktum skal notorisk være opfyldt, førend retsfølgen kan indtræde.

Er Gavlreklamerne ikke skæmmende for omgivelserne, kan de ikke påbydes nedtaget med hjemmel i byggelovens § 6D, stk. 2.

Ordet 'skæmmende' er i den danske ordbog defineret på følgende måde:

"At forringe, især med hensyn til udseende eller kvalitet, og dermed ødelægge helhedsindtrykket"

Sagen og Gavlreklamerne skal bedømmes ud fra denne definition.

Aalborg Kommune har til stadighed ikke redegjort for, hvilke omgivelser Gavlreklamerne skulle virke skæmmende for, eller nøjagtig hvorfor Gavlreklamerne virker skæmmende. Aalborg Kommune har i generelle vendinger henvist til Gavlreklamernes størrelse og detaljeringsgrad, men hvorledes disse forhold skæmmes omgivelserne vides fortsat ikke.

Hvorom alting er, gøres det gældende, at byggelovens § 6D, stk. 2 indeholder et retsfaktum, som skal være opfyldt, førend retsfølgen kan ind-

træde. Retten skal således tage stilling til, om Gavltreklamerne ødelægger helhedsindtrykket af Kollektivhuset.

3.3 Gavltreklamerne er ikke skæmmende for omgivelserne

Kollektivhuset gør overordnet gældende, at Gavltreklamerne ikke virker skæmmende for omgivelserne, hvorfor disse ikke kan påbydes nedtaget i medfør af byggelovens § 6D, stk. 2. At Gavltreklamerne ikke er skæmmende følger klart og tydeligt af den sagkyndige erklæring udarbejdet af Rambøll Gruppen A/S, jf. bilag 14.

Videre gøres det gældende, at bevisbyrden for, at bestemmelsens retsfaktum er indtrådt, påhviler Aalborg Kommune. Det skyldes, at byggelovens § 6D, stk. 2 er en undtagelsesbestemmelse, og at skiltning ikke kræver forudgående tilladelse, jf. eksempelvis Folketingets ombudsmands udtalelse i FOB 1981.201. Idet Kollektivhuset heller ikke er nærmere til at løfte bevisbyrden – tværtimod – ligger det fast, at bevisbyrden påhviler Aalborg Kommune.

Ydermere skal retten være opmærksom på, at Brug Byen er udtryk for Aalborg Kommunes interne opfattelse af, i hvilket omfang man fra kommunens side ønsker at lade erhvervsdrivende reklamere på og for sin egen butik. På duplikkens side 16 har Aalborg Kommune tilmed bekræftet, at Brug Byen end ikke er direkte anvendelig på skiltning på ikke-erhvervsrelaterede bygninger. Det gøres derfor gældende, at Brug Byen ikke kan anvendes som hverken administrationsgrundlag eller fortolkningsbidrag i relation til byggelovens § 6D, stk. 2. Relevant for denne sag er alene, om Aalborg Kommune har løftet bevisbyrden for, at Gavltreklamerne objektivt set er skæmmende for deres omgivelser. I den forbindelse er det nødvendigt at anholde følgende afsnit fra Aalborg Kommunes påstandsdokument:

"For så vidt angår bevisbyrde bestrides det, at det som anført af E/F Kollektivhuset Aalborg "... er Aalborg Kommunes bevisbyrde, at afgørelsen er korrekt.", for så vidt at det af E/F Kollektivhuset Aalborg anførte skal forstås således, at det er Aalborg Kommunes bevisbyrde, at det er korrekt, at de omhandlede bannerreklamer virker "skæmmende i forhold til omgivelserne", jf. byggelovens § 6 D, stk. 2. Hvis dette var tilfældet, ville Aalborg Kommune i sagens natur ikke kunne løfte sin bevisbyrde, uden at Retten samtidig foretog en efterprøvelse af selve Aalborg Kommunes skøn i sagen, og ikke blot en legalitetsprøvelse, hvor der af Retten foretages en prøvelse af, om der er henlagt et skøn til Aalborg Kommune, samt om der af Aalborg Kommune er foretaget et kon-

kret og sagligt, pligtmæssigt skøn baseret på saglige og lovlige kriterier i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.”

Afsnittet kan kun forstås således, at det efter Aalborg Kommunes opfattelse ikke er nødvendigt at sikre, at Aalborg Kommune faktisk har hjemmel til at træffe den pågældende afgørelse. Det strider direkte mod legalitetsprincippet, og det er ganske enkelt rystende, hvis det reelt er udtryk for Aalborg Kommunes holdning. Aalborg Kommune *skal* overholde legalitetsprincippet, og der *skal* være hjemmel til at træffe en given afgørelse. Hvor der til en bestemmelse er knyttet et retsfaktum, *skal* dette være til stede, førend afgørelse om retsfølgen har hjemmel, og for byggelovens § 6D, stk. 2 vil det sige, at skiltet *skal* være skæmmende for omgivelserne, førend det kan påbydes nedtaget. Den vurdering er underlagt en fuld og intensiv domstolsprøvelse, og her skal Aalborg Kommune selvfølgelig kunne påvise, at retsfaktum er til stede.

3.3.1 Gavltreklamerne og lighedsprincippet

Begrebet 'skæmmende' skal fastsættes ud fra objektive kriterier, jf. pkt. 3.2, og i grænsetilfælde må foretages en fortolkning af begrebet med henblik på at fastlægge rækkevidden i relation til et konkret tilfælde – her Gavltreklamerne. Aalborg Kommune har oplyst, at 'Brug Byen' er deres administrationsgrundlag, og at vedtagelsen heraf er udtryk for en *væsentlig opstramning* og dermed praksisændring af reglerne for skiltning i Aalborg. Det må forstås således, at Aalborg Kommune har skærpet sin opfattelse af, hvornår et skilt er skæmmende. Synspunktet hænger imidlertid ikke sammen, idet Aalborg Kommune ikke har kompetence til at foretage hverken en skærpelse eller lempelse af begrebet 'skæmmende'. Dels skal vurderingen baseres på den anerkendte forståelse af begrebet 'skæmmende', og dels skal vurderingen af rækkevidden tage hensyn til både Kollektivhusets historie og skiltning på omkringliggende bebyggelse.

I relation til den omkringliggende bebyggelse, jf. bilag 16 – 23 skal Kollektivhuset fremhæve det yderst påfaldende i, at Aalborg Kommune tilsyneladende ikke har været opmærksom på de mange store og markante skilte i Aalborg centrum, før under denne retssag. Det fremstår ganske konstrueret, at Aalborg Kommune ikke skulle have opdaget skiltene, og derfor nu indleder håndhævelsessager. Formålet hermed kan alene være at minimere risikoen for, at skiltene kunne påvirke denne sag mod Kollektivhuset.

I relation til den historiske skiltning på Kollektivhuset skal retten lægge vægt på, at Kollektivhuset kontinuerligt har benyttet sig af gavltreklamer siden senest 1960'erne og frem til d.d., jf. bilag 8 – 12. Fokuserer vi blot på

nyere tid påkalder reklamerne for Aalborg City, jf. bilag 11, og Friis Shoppingcenter, jf. bilag 12, sig særligt stor interesse.

Gavlreklamerne ser således ud:



Aalborg Kommune har anført, at Gavlreklamerne overordnet er for store og har en detaljeringsgrad, der ikke er tilpasset bygningen. Dette er ikke samstemmende med virkeligheden. Som billederne tydeligt viser, er Gavlreklamerne ganske små i forhold til bygningen, ligesom farverne er afstemt med beklædningen på gavlen. Desuden følger Gavlreklamernes linjer også bygningens linjer, herunder gavlenes opdelte midte som er tilpasset Gavlreklamens midte. Afslutningsvist er Kollektivhuset placeret i et meget åbent landskab med nordgavlen ud mod Limfjorden og sydgavlen i god afstand fra anden bebyggelse.

Kollektivhusets Gavlreklamer skal vurderes efter normerne i samfundet, herunder de normer Aalborg Kommune har benyttet igennem Kollektivhusets levetid, og som Kollektivhuset derfor efter mangeårig praksis har indrettet sig efter. I den forbindelse skal Kollektivhuset særligt fremhæve, at den tidligere reklame for Friis Shoppingcenter var af betydeligt større omfang og mere dominerende i sit udtryk. Reklamen for Friis Shoppingcenter så således ud:



Det fremstår meget tydeligt, at Friis-reklamen er større og har et betydeligt mere larmende udtryk på grund af de markante farver. Således er farverne på ingen måde tilpasset gavlens beklædning, og reklamen har en markant vandret linje på tværs af gavlens lodrette farveopdelte linje. Desuden har reklamen en høj detaljeringsgrad og en stor mængde tekst i forskellige skriftstørrelser, der kræver megen opmærksomhed fra forbipasserende, herunder trafikanter, at læse.

Om denne fysisk større og i dens udtryk mere dominerende reklame erklærede Aalborg kommune i et brev af den 24. januar 2011 til Friis Shoppingcenter (bilag 15), at

"Det vurderes, at skiltningen ikke vil komme til at virke skæmmende"

Retten kan således lægge til grund, at Friis-reklamen, jf. bilag 12, ikke var skæmmende for omgivelserne.

Der er enighed om, at Gavltreklamerne er mindre i størrelse, udtryk og detaljeringsgrad end reklamen for Friis Shoppingcenter. Således oplyser Aalborg Kommune følgende på duplikkens side 17:

"Aalborg Kommune medgiver, at bannerreklamernes størrelse og udformning er henholdsvis fysisk mindre og har en mindre kontrastfyldt farve end den på bilag 12 viste reklame for Friis Aalborg Shoppingcenter, som modtog godkendelse i 2011."

Det samme må siges at være tilfældet for reklamen for Aalborg City (bilag 11), der så således ud:



Reklamen for Aalborg City er endnu større end Friis-reklamen og indeholder endnu mere tekst i forskellige størrelser. Fælles for de to reklamer er, at de er væsentligt større, end de nuværende Gavltreklamer. Begge fylder således klart størstedelen af gavlens højde og går helt ud til gavlens kanter. Fælles for begge reklamer er imidlertid også, at Aalborg Kommune ikke fandt dem skæmmende for omgivelserne.

Aalborg City-reklamen og Friis-reklamen hang på gavlen i perioden fra 2001 – 2017.

Der foreligger ingen holdepunkter for at antage, at begrebet 'skæmmende' skal fortolkes eller forstås anderledes i dag, end det gjorde i perioden fra 2001 – 2017.

Derfor skal de nuværende Gavltreklamer vurderes på samme måde som de tidligere jf. bilag 11 og 12.

Når det ligger fast, at Gavltreklamerne i overensstemmelse med lighedsprincippet skal bedømmes ligesom tidligere skiltning på Kollektivhuset, og at både Aalborg Cityreklamen og Friis-reklamen, som var fysisk større, havde større detaljeringsgrad og mere kontrastfyldte farver, udtrykkeligt blev fundet ikke at være skæmmende, jf. bilag 15, så er Gavltreklamerne det heller ikke, jf. også den sagkyndige erklæring udarbejdet af Rambøll Gruppen A/S.

Derfor skal Kollektivhusets påstande tages til følge.

Endvidere skal retten særligt tage hensyn til, at Kollektivhuset igennem 6 årtier har udlejet gavlen til reklameskiltning, og Kollektivhuset har således i 6 årtier indrettet sig på, at oppebære en leje derved. Der er ikke i samfundet sket ændringer af betydning for begrebet 'skæmmende'. Skiltens art og indhold er ikke anderledes end i de seneste 6 årtier. Der er ikke sket ændringer i den nærmeste bebyggelse. Der er ikke fra lovgivers side vedtaget nye skærpende love om retten til at skilte på sin ejendom. Forholdet er end ikke forsøgt reguleret ved en lokalplan. Den eneste forskel er, at man internt hos Aalborg Kommune tilsyneladende har foretaget en "*væsentlig opstramning*" og dermed praksisændring af reglerne for skiltning i Aalborg, men Aalborg Kommune har ikke hjemmel til at redefinere begrebet 'skæmmende' eller til at udarbejde en politik for, hvornår et skilt er skæmmende. Aalborg Kommunes praksisændring kan ikke ændre – i hvert fald ikke forringe – borgernes retsstilling, som de har indrettet sig på de sidste 50 – 60 år.

Særligt af den årsag, må der stilles ganske store krav til Aalborg Kommunes bevisførelse og til sikkerheden for, at Gavltreklamerne faktisk kan anses for at være skæmmende for omgivelserne, jf. byggelovens § 6D, stk. 2. Denne sikkerhed er ikke til stede, og det er afgjort ikke tilstrækkeligt til at anerkende en ændring af en praksis, som Kollektivhuset har støttet ret på igennem 6 årtier.

..."

Sagsøgte, Aalborg kommune, har i sit påstandsdokument anført:

"...

ANBRINGENDER

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det gældende, at Aalborg Kommune har været berettiget til med hjemmel i byggelovens § 6 D, stk. 2 at meddele E/F Kollektivhuset Aalborg påbud om fjernelse af de to reklamebannere monteret på Kollektivhusets nord- og sydvendte gavle.

Således gøres det gældende, at der med byggelovens § 6 D, stk. 2 er givet kommunalbestyrelsen en skønsmæssig adgang til at gribe ind over for såvel eksisterende som kommende forhold ved en fast ejendom ud fra både praktiske og æstetiske hensyn, og at kommunalbestyrelsen således med hjemmel i byggelovens § 6 D, stk. 2 kan gribe ind over for allerede etablerede, enkeltstående belysnings- og skiltningsforhold, når de af kommunalbestyrelsen skønnes at være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne.

Der er med byggelovens § 6 D, stk. 2 givet kommunalbestyrelsen hjemmel til at skønne over, hvorvidt et givent forhold er til ulempe eller virker skæmmende i forhold til omgivelserne. Som følge heraf bør domstolsprøvelsen begrænses til en legalitetsprøvelse, hvor Retten alene tager stilling til, hvorvidt den pågældende forvaltningsakt – i dette tilfælde Aalborg Kommunes påbud af 17. juni 2021 – er lovligt udstedt, hvorimod det af Aalborg Kommune udøvede skøn som altovervejende udgangspunkt ikke skal efterprøves.

Det gøres i den forbindelse gældende, at Aalborg Kommune har truffet en afgørelse med nødvendig og tilstrækkelig hjemmel i byggelovens § 6 D, stk. 2, og at Aalborg Kommunes påbud af 17. juni 2021 således er lovligt udstedt, idet Aalborg Kommune som led heri – samt i overensstemmelse med byggelovens § 6 D, stk. 2 – har foretaget et konkret og sagligt, pligt-mæssigt skøn baseret på lovlige og saglige kriterier, hvor Aalborg Kommune bl.a. har lagt vægt på:

- reklamebannernes detaljering, størrelse og konstruktion i forhold til Kollektivhusets arkitektur, eksisterende facadebeklædning og -struktur,
- reklamebannernes størrelse og omfang set i forhold til bebyggelsen og den kontekst og helhed, som bebyggelsen indgår i,
- reklamebannernes orientering og indhold, herunder de informationer, som fremgår af reklamebannerne, samt
- reklamebannernes størrelse set i forhold til Kollektivhusets øvrige skiltning, som relaterer sig til virksomhederne i Kollektivhuset.

Vejledningen "Brug Byen" (bilag 7) og "Retningslinjer for god skiltning" (bilag M) udtrykker Aalborg Kommunes politik og overordnede målsætning for, hvordan byrum og gader i Aalborg Kommune kan anvendes, ligesom de indeholder retningslinjer for de hyppigst forekommende typer af skiltning, hvor der er vurderet at være det største behov for et egentligt skriftligt administrationsgrundlag. Selvom vejledningen "Brug Byen" primært henvender sig til erhvervsdrivende, der etablerer skiltning i tilknytning til deres virksomhed, har det derfor heller ikke været usagligt, at Aalborg Kommune i sin vurdering og afgørelse bl.a. har lagt vægt på de retningslinjer, der er anført i vejledningen "Brug Byen", og som af Aalborg Kommune er skønnet relevante for forholdet.

Aalborg Kommune har foretaget en helhedsvurdering baseret på saglige og lovlige kriterier, hvor Aalborg Kommune inden for rammerne af de skønsmæssige beføjelser, som tilkommer Aalborg Kommune i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2, er nået til den konklusion, at de omhandlede bannerreklamer virker skæmmende i forhold til omgivelserne. Denne af-

gørelse bliver ikke usaglig af, at E/F Kollektivhuset Aalborg er uenig i vurderingen, eller at Aalborg Kommune i 2011, hvor Aalborg Kommune ikke havde det samme fokus på at genskabe og bevare byens og bygningernes arkitektoniske kvaliteter, som det er tilfældet i dag, meddelte tilladelse til opsætning af den på bilag 12 viste reklame for Friis Aalborg Shoppingcenter.

Endvidere gøres det gældende, at Aalborg Kommunes vurdering af, at *"skiltenes detaljering fremstår utilpasset forhold til bebyggelsens eksisterende arkitektur"*, i sig selv ville være tilstrækkelig til at påbyde den omhandlede skiltning fjernet i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2.

Der er således ikke grundlag for at tilsidesætte det af Aalborg Kommune udøvede skøn, hvorefter reklamebannerne på Kollektivhusets nord- og sydvendte gavle vurderes at virke skæmmende for omgivelserne.

Det gøres desuden gældende, at E/F Kollektivhuset Aalborg ikke med den fremlagte vurdering fra Rambøll Danmark A/S (bilag 14) har dokumenteret sådanne fejl eller andre forhold ved Aalborg Kommunes vurdering, at der er grundlag for at tilsidesætte Aalborg Kommunes skønsmæssige vurdering til fordel for den af Rambøll Danmark A/S foretagne vurdering. Det gøres desuden gældende, at der er tale om en ensidigt indhentet erklæring, som alene kan tillægges begrænset bevismæssig værdi.

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det yderligere gældende, at det beror på et aktivt valg fra lovgivers side, at bestemmelsen i kommuneplanlægningslovens § 44, stk. 1 og 2 er blevet bibeholdt og flyttet til byggelovens § 6 D, stk. 1 og 2, således at kommunerne netop ikke ville være henvist til at gennemføre en ressource- og omkostningskrævende samt langvarig lokalplanprocedure til løsning af de problemer, som den dagældende kommuneplanlovs § 44, stk. 1 og 2 (nu byggelovens § 6 D, stk. 1 og 2) omhandler. Det har således netop været hensigten med bestemmelsen, at den skal kunne anvendes af kommunerne til at løse de problemer, som den dagældende kommuneplanlovs § 44, stk. 1 og 2 omhandler, selvom der som alternativ hertil vil kunne iværksættes en lokalplanprocedure.

Der er derfor heller intet usædvanligt i, at Aalborg Kommune har valgt at gøre brug af hjemlen i byggelovens § 6 D, stk. 2 til at påbyde de omhandlede reklamebannere fjernet frem for at vedtage en lokalplan indeholdende særlige bestemmelser vedrørende skiltning, og det bestrides, at E/F Kollektivhuset Aalborg herved er blevet frataget muligheden for at varetage sine interesser eller for at deltage i og påvirke processen.

Som det fremgår af sagens bilag, herunder bilag 3, bilag 4, bilag A, bilag B, bilag 5, bilag 6 og bilag D, var der således en ganske omfattende dialog mellem Aalborg Kommune, E/F Kollektivhuset Aalborg og Ocean Outdoor Denmark A/S, efter at Aalborg Kommune henholdsvis den 9. september 2020 og den 7. januar 2021 fremsendte varsling af påbud i partshøring hos E/F Kollektivhuset Aalborg og Ocean Outdoor Denmark A/S. Den omstændighed, at Aalborg Kommune i sidste ende - på trods af E/F Kollektivhuset Aalborgs og Ocean Outdoor Denmark A/S' indsigelser - valgte at træffe afgørelse i sagen i overensstemmelse med det varslede påbud, medfører ikke, at E/F Kollektivhuset Aalborg ikke er blevet inddraget eller i øvrigt ikke har haft mulighed for at påvirke processen, som det ville have været tilfældet i forbindelse med en lokalplanprocedure

Det kan desuden ikke lægges til grund, at gennemførelse af en lokalplanprocedure ville have ført til et andet resultat, selvom processen for borgerinddragelsen ville have været en anden. Således kunne Aalborg Kommune også som led i vedtagelsen af en lokalplan have fastsat bestemmelser vedrørende skiltning, som stred imod E/F Kollektivhuset Aalborgs økonomiske og/eller øvrige interesser, i hvilket tilfælde E/F Kollektivhuset Aalborg – som nu – ville være henvist til at søge forholdet prøvet ved retsurs og/eller domstolsprøvelse, jf. planlovens § 58, stk. 1, nr. 3 og § 61.

Det kan således heller ikke lægges til grund, at det har påvirket E/F Kollektivhuset Aalborgs retsstilling vedrørende forholdet, at Aalborg Kommune har valgt ikke at gennemføre en lokalplanprocedure.

Det bestrides desuden, at vedtagelsen af en lokalplan er den sædvanlige fremgangsmåde, hvilket bemærkningerne til Lov nr. 270 af 2. maj 1990 om ændring af byggeloven, brandloven og kommuneplanloven således også underbygger.

Endvidere bestrides det, at det som anført af E/F Kollektivhuset Aalborg er en betingelse for at påbyde skiltning fjernet i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2, at den pågældende skiltning virker "særligt skæmmende". Det er således alene en betingelse for at påbyde skiltning fjernet i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2, at skiltningen er "*skæmmende i forhold til omgivelserne*", hvilket den enkelte kommune ifølge bemærkningerne til Lov nr. 270 af 2. maj 1990 om ændring af byggeloven, brandloven og kommuneplanloven og vejledningen til bygningsreglementet er givet en skønsmæssig adgang til at vurdere.

Det bestrides i den forbindelse også, at Kollektivhusets gavlreklamer skal vurderes efter de normer, som Aalborg Kommune har benyttet igennem Kollektivhusets levetid. Aalborg Kommunes politik på skilteområdet vil i

sagens natur ikke være statisk, men skal derimod kunne tilpasses byens og samfundets udvikling, herunder de senere års øgede fokus på brugen af byrummet og bevaring af byens og bygningernes arkitektoniske kvaliteter, hvilket så meget desto mere gør sig gældende i områder som Vesterbro-gennembruddet, der er udpeget som et såkaldt "værdifuldt kulturmiljø".

For så vidt angår bevisbyrde bestrides det, at det som anført af E/F Kollektivhuset Aalborg "... er Aalborg Kommunes bevisbyrde, at afgørelsen er korrekt.", for så vidt at det af E/F Kollektivhuset Aalborg anførte skal forstås således, at det er Aalborg Kommunes bevisbyrde, at det er korrekt, at de omhandlede bannerreklamer virker "*skæmmende i forhold til omgivelserne*", jf. byggelovens § 6 D, stk. 2. Hvis dette var tilfældet, ville Aalborg Kommune i sagens natur ikke kunne løfte sin bevisbyrde, uden at Retten samtidig foretog en efterprøvelse af selve Aalborg Kommunes skøn i sagen, og ikke blot en legalitetsprøvelse, hvor der af Retten foretages en prøvelse af, om der er henlagt et skøn til Aalborg Kommune, samt om der af Aalborg Kommune er foretaget et konkret og sagligt, pligtmæssigt skøn baseret på saglige og lovlige kriterier i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.

Aalborg Kommune har både i sin varsling af påbud af 7. januar 2021 (bilag A og B) og i påbuddet af 17. juni 2021 (bilag 6) redegjort nærmere for det af Aalborg Kommune foretagne skøn, herunder hvilke forhold Aalborg Kommune har lagt vægt på ved sin vurdering af, om reklamebannerne virker skæmmende i forhold til omgivelserne.

Det gøres gældende, at det herefter – i overensstemmelse med almindelige bevisbyrderegler - er E/F Kollektivhuset Aalborg, der har bevisbyrden for, at Aalborg Kommunes afgørelse - som påstået af E/F Kollektivhuset Aalborg - er truffet på et usagligt grundlag, og at denne bevisbyrde ikke er løftet.

Det gøres desuden gældende, at Aalborg Kommune har løftet bevisbyrden for, at betingelserne for at påbyde den omhandlede skiltning fjernet i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2, er opfyldt.

Endvidere gøres det gældende, at E/F Kollektivhuset Aalborg ved opsætning af de af nærværende sag omfattede bannerreklamer har handlet imod bedrevidende, idet E/F Kollektivhuset Aalborg på baggrund af de i 2017 og 2018 meddelte afslag var bekendt med, at der var begrænsninger for, hvilken type skiltning Aalborg Kommune ville tillade opsat på Kollektivhuset, og at E/F Kollektivhuset Aalborg således kunne have imødegået risikoen for, at Aalborg Kommune efterfølgende ville meddele påbud om

fjernelse af de omhandlede bannerreklamer ved at ansøge om tilladelse eller på anden måde gå i dialog med Aalborg Kommune, inden banneret blev sat op, for derigennem at afklare, hvilke krav Aalborg Kommune måtte have til fremtidig skiltning på Kollektivhuset.

E/F Kollektivhuset Aalborg burde således - særligt i lyset af de i 2017 (bilag K) og 2018 (bilag L) meddelte afslag - have indset, at der ville være risiko for, at Aalborg Kommune ville påbyde de omhandlede bannerreklamer fjernet, da E/F Kollektivhuset Aalborg efterfølgende valgte at opsætte de omhandlede bannerreklamer uden at indhente Aalborg Kommunes forudgående accept eller på anden måde gå i dialog med Aalborg Kommune herom.

Afslutningsvis gøres det gældende, at den sene opfyldelse af Aalborg Kommunes opfordring til specifikt at angive, hvilke sammenlignelige forhold E/F Kollektivhuset Aalborg mener at have konstateret, skal tillægges processuel skadevirkning og komme E/F Kollektivhuset Aalborg til skade ved fastsættelsen af sagsomkostninger.

Det bestrides, at Aalborg Kommunes påbud af 17. juni 2021 (bilag 6) strider mod det forvaltningsretlige lighedsprincip, samt at den omkringliggende skiltning, jf. bilag 13 og bilag 16 - 23, som anført af E/F Kollektivhuset Aalborg bidrager til fortolkningen af rækkevidden af begrebet "skæmmende", ligesom det bestrides, at vurderingen af de i sagen omhandlede reklamebannere skal baseres på en objektiv fortolkning af begrebet "skæmmende".

..."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

Rettens begrundelse og resultat

Det fremgår af byggelovens § 6 D, at "Kommunalbestyrelsen kan gøre en tilladelse efter byggeloven afhængig af, at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning", og det fremgår videre af bestemmelsens stk. 2: "Skiltning, lysinstallationer og lign. må ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Kommunalbestyrelsen kan ved forbud eller påbud sikre opfyldelsen af 1. pkt."

Det fremgår af lovforarbejderne til den oprindelige bestemmelse i kommuneplanlovens § 44, der er overført uden realitetsændringer til byggeloven, LFF nr. 73 af 22. november 1989, at bestemmelserne giver kommunalbestyrelsen en skønsmæssig adgang til at gribe ind overfor forskellige forhold ved en fast ejen-

dom ud fra æstetiske hensyn, og at kommunalbestyrelsen efter bestemmelserne også kan gribe ind overfor allerede eksisterende forhold.

Aalborg kommune har udarbejdet en vejledning "Brug Byen", der udtrykker Aalborg Kommunes politik og overordnede målsætning for, hvordan byrum og gader i Aalborg Kommune kan anvendes, ligesom de indeholder retningslinjer for de hyppigst forekommende typer af skiltning. Der er ikke grundlag for at antage, at Aalborg kommune har varetaget usaglige hensyn ved i sin afgørelse at lægge vægt på disse retningslinjer.

Der er heller ikke med det øvrige fremlagte materiale eller de afgivne forklaringer grundlag for at antage, at det Aalborg kommunes afgørelse i form af omhandlede påbud lider af retlige mangler, ligesom der ikke er anført omstændigheder, som kan medføre, at kommunens afvejning af relevante hensyn må tilsi-desættes.

Med disse bemærkninger tager retten sagsøgtes frifindelsespåstand til følge.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af Aalborg kommunes advokatudgift med 65.000 kr. Det er oplyst, at Aalborg kommune er momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Sagsøgte, Aalborg kommune, frifindes.

Sagsøgeren, E/F Kollektivhuset, skal til Aalborg kommune betale sagsomkostninger med 65.000 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.



VESTRE LANDSRET

DOM

afsagt den 2. april 2025

Sag BS-18058/2023-VLR
(5. afdeling)

E/F Kollektivhuset Aalborg
(advokat Christian Ditlev Hindkjær)

mod

Aalborg Kommune
(advokat Christian Norup Hostrup)

Retten i Aalborg har den 21. marts 2023 afsagt dom i 1. instans (sag BS-48473/2021-ALB).

Landsdommerne Annette Nørby, Alexander M. P. Johannessen og Kim Rasmussen har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, E/F Kollektivhuset Aalborg, har gentaget påstanden for byretten om, at indstævnte, Aalborg Kommune, skal anerkende, at påbud af 17. juni 2021 vedrørende reklamebannerne monteret på de nord- og sydvendte gavle på Kollektivhuset, der er beliggende Vesterbro 125-127 i Aalborg, er ugyldigt.

Aalborg Kommune har nedlagt påstand om stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Der har for landsretten været gennemført syn og skøn ved arkitekt Lars Brorson Fich. Af skønserklæring af 21. marts 2024 fremgår bl.a.:

”Spørgsmål 1:

Skønsmanden bedes undersøge Friis-reklamen i bilag 12 og Gavltreklamerne i bilag 1 og oplyse, hvordan de to reklametyper fremstår i forhold til hinanden, bl.a. i relation til æstetik, størrelse, fremtoning, udtryk og farver.

Særligt bedes skønsmanden forholde sig til skiltens detaljering i forhold til bebyggelsens eksisterende arkitektur samt skiltens størrelse i forhold til omkringliggende bebyggelse.

Svar på spørgsmål 1:

Spørgsmål 1 indeholder flere underspørgsmål som besvares som spørgsmål 1a – 1e for klarhedens skyld.

Ad 1a: Hvordan de to reklametyper fremstår i forhold til hinanden, i relation til æstetik: Begge reklametyper har et meget simpelt budskab, der må formodes at skulle kommunikere i løbet af den korte tid en bro-passage tager. De to reklametyper forsøger dog i forskellig grad at tiltrække sig opmærksomhed. Reklametyperen på *Bilag 1* rummer udelukkende en tekst, der må formodes at henvende sig til dem der i forvejen ved hvad ”HKSDK” er. I modsætning hertil rummer reklametyperen på *Bilag 12* et lidt mere komplekst budskab. Reklametyperen på *Bilag 12* arbejder reklamemæssigt i væsentlig højere grad med at tiltrække sig opmærksomhed. Der benyttes både tekst og et figurativt, illustrativt element. Desuden arbejdes der i de to reklametyper med en række andre virkemidler der påvirker det æstetiske indtryk, beskrevet under spørgsmål 1b – 1c. Hvor reklametyperen på *Bilag 1* således i sin æstetik forsøger at tilpasse sig farve- og skalamæssigt til bygningen, forsøger reklametyperen på *Bilag 12* at tiltrække opmærksomhed til det budskab der ønskes kommunikeret ved at være i kontrast i sin grafiske opbygning, i skala og i farveholdning.

Ad 1b: Hvordan de to reklametyper fremstår i forhold til hinanden i størrelse: Reklametyperen på *Bilag 1* svarer i højde til cirka 4 ud af kollektivhusets 12 etager inkl. den åbne 12. etage, ekskl. erhvervsetagerne. I bredden er reklametyperen mindre end kollektivhusets bredde, således at den ikke når ud til nogen af gavlens lodrette hjørneafgrænsninger. Reklametyperen på *Bilag 12* svarer i højde til cirka 8 af kollektivhusets 12 etager inkl. den åbne 12. etage, ekskl. erhvervsetagerne. I bredden spænder reklametyperen i bygningens fulde bredde. Reklametyperen på *bilag 12* er således dobbelt så høj som reklametyperen på *bilag 1* og spænder i højden over cirka 2/3 af gavlens totale højde. Reklametyperen på *Bilag 12* spænder endvidere i gavlens fulde bredde, i modsætning til reklametyperen på *Bilag 1*, der ikke når ud til nogen af gavlens lodrette afgrænsninger.

Ad 1c: Hvordan de to reklametyper fremstår i forhold til hinanden i fremtoning, udtryk og farve: På reklametyperne på *Bilag 1* er baggrunden holdt i én farve tilpasset gavlens ene lodrette del (mørk). Reklamen er tydeligt afgrænset fra gavlen af en ramme i en anden farve end bygningens (gul). Reklametyperne på *Bilag 12* rummer 3 felter af forskellig størrelse i signalfarver (magenta, cyan og gul) opsat på hvid baggrund. To af disse felter spænder vandret i hele gavlens bredde, adskilt af et større felt i baggrundsfarven (hvid) der rummer størstedelen af det figurative element der illustrerer en person, mens det sidste felt (cyan) er væsentligt mindre. Reklametyperne på *Bilag 12* betjener sig således i modsætning til reklametyperne på *Bilag 1* af flere farver og af signalfarver der ikke genfindes i bygningens arkitektur, mens reklametyperne på *Bilag 1* benytter sig af en baggrundsfarve lånt fra gavlens farvepalet. Reklametyperne på *Bilag 1* er endvidere tydeligt afgrænset i forhold til bygningens gavl med en ramme i en afvigende farve fra gavlene (gul).

Ad 1d – 1e. Skiltenes detaljering i forhold til bebyggelsens eksisterende arkitektur samt skiltenes størrelse i forhold til omkringliggende bebyggelse.

Besvarelse af spørgsmål 1D – 1E bygger på Kollektivhusets arkitektoniske hovedgreb og arkitekterne Torben Poulsen og Jacob Blegvad's intentioner som de er beskrevet, dels i en samtidig kilde i form af en artikel i fagtidsskriftet *Arkitekten*, dels i Erik Iversens biografi om Jacob Blegvad. Det fremgår, at huset snarere er tænkt i sammenhæng med Limfjordslandskabet, end i sammenhæng med den bagvedliggende ældre bebyggelse, idet det hedder i Erik Iversens biografi: "Limfjordens flade og den langstrakte Limfjordsbro skabte en effektfuld kontrast til det vertikale volumen, der tårnede sig op i byens skyline" (s.66). Denne effekt er som det fremgår af beskrivelsen af Kollektivhuset i fagbladet *Arkitekten*, 1958, 9 s. 154, opnået ved at "Kollektivhusets gavle er lodret opdelt i 2 farver, koks og hvid, for at gøre virkningen af huset højere og slankere". Dette uddybes yderligere i Erik Iversens biografi: "Tegnestuen koncentrerede sig om højhusets ydre fremtoning. Det lykkedes at tilføre bygningen en fornem statur via gode proportioner på højde, dybde og bredde....Gavlene opdeltes i to halvdele – en vestlig i lys eternit og en østlig i koksgrå eternit – som tilmed blev forskudt en halv etage i højden. Det skabte en optisk illusion om, at højhuset bestod af to meget slanke kasser, der var sat sammen – et raffineret grafisk motiv" (s. 68). Se illustration 01 og 02.

Da gavlmotivet hvorpå reklamerne er monteret således spiller en meget væsentlig og veldefineret rolle i Kollektivhusets arkitektur må spørgsmål 1d – 1e først og fremmest besvares ud fra, hvordan de to reklametyper og deres detaljering forholder sig til gavlmotivet som det er beskrevet.



Illustration 01: Jf. Erik Iversens biografi om arkitekten Jacob Blegvad, var Kollektivhuset snarere tænkt til at tilpasse sig Limfjordsbroen og Limfjordslandskabet end den bagvedliggende eksisterende bebyggelse. Det beskrevne samspil med Limfjordsbroen og arkitekternes hovedidé om at "Gavlene opdeltes i to halvdele – en vestlig i lys eternit og en østlig i koksgrå eternit – som tilmed blev forskudt en halv etage i højden. Det skabte en optisk illusion om, at højhuset bestod af to meget slanke kasser, der var sat sammen" fremgår tydeligt. (foto: syns- og skønsmanden)



Illustration 02. Samtidigt foto af Kollektivhuset. Gavl-motivet med opdelingen i "to meget slanke kasser" ses tydeligt. Endvidere fremgår det, at reklame inkl. figurative elementer (malerspand og pensel) fra starten var indtænkt og altså

som sådan ikke er bygningens arkitektur fremmed, men at disse var placeret på bygningen således at de ikke interfererede med gavlmotivet eller bygningskroppens kontur og i en let og transparent udformning med bogstaver og øvrige elementer påsat som enkelt elementer på en gitterkonstruktion, så bygningens hovedvolumen ikke sløredes. (Illustration; Hartman, og Villadsen 1979. s. 185.)

Ad 1d; skiltene detaljering i forhold til bebyggelsens eksisterende arkitektur.

Ingen af de to eksempler respekterer fuldt ud den lodrette opdeling af gavlmotivet, idet de begge to i større eller mindre omfang slører virkningen ved at krydse hen over skellet mellem den lyse og den mørke del af gavlene. Der er dog den væsentlige forskel, at reklamen i *bilag 1* dels tydeligt er påsat gavlene, idet den ikke når ud til bygningens hjørner og dels er meget mindre i skala, således at den ikke afbryder skellet mellem den mørke og den lyse del af gavlen på nær så stort et stykke (4 etager i modsætning til 8 etager for reklametyper i *bilag 12*'s vedkommende) og dermed i mindre grad virker forstyrrende for den intenderede virkning. Derimod dækker reklamen i *bilag 12* dels over skellet mellem de to dele af gavlen i cirka 2/3 af gavlens højde og dels er det visuelle indtryk af begge dele af gavlen fuldstændigt tildækket i hele reklamens højde og bredde, idet reklamen når helt ud til bygningens hjørner (se besvarelse af spørgsmål 1b). Dermed er den "optisk illusion om, at højhuset bestod af to meget slanke kasser, der var sat sammen" fuldstændigt sløret. Dertil kommer reklamens meget markante vandrette opdelinger mellem det cyan farvede, det hvide og det gule felt, er i direkte modstrid med intentionen om at den lodrette opdeling skulle "...gøre virkningen af huset højere og slankere" (se besvarelse af spørgsmål 1c).

Man kan derfor entydigt sige, at reklamen i *Bilag 12* ikke harmonerer med bygningens arkitektur. For reklamen i *Bilag 1* må man sige, at den ikke i samme grad slører den intendede virkning af gavlmotivet, om end det havde været ønskeligt, at den lodrette opdeling var respekteret. Det gælder i særlig grad, da reklamen har en mørk farve der jf. det udleverede billedmateriale falder sammen med den mørke del af gavlen, og balancen mellem de "to meget slanke kasser, der var sat sammen" dermed forskydes.

1e skiltene størrelse i forhold til omkringliggende bebyggelse.

Selv om Kollektivhuset først og fremmest er tænkt til at skulle forholde sig til Limfjordslandskabet og Limfjordsbroen, kan sammenspil mellem reklameskiltene og den omkringliggende bebyggelse ikke ignoreres. Dette gælder i særlig grad genbebyggelsen Vesterbro 102, opført 2015-2016. Da Kollektivhuset og Vesterbro 102 ligger vis-a-vis ved brolandingen på Aalborgsiden, udgør de tilsammen i al væsentlighed det samlede arkitektoniske udtryk ved ankomsten ad broen fra nord. Som det fremgår af *Bilag 12* og besvarelsen af spørgsmål 1b, så vil reklametyper på *Bilag 12* ikke blot sløre Kollektiv husets arkitektur i og med gavlmotivet sløres, det vil også i skala være højere end ejendommen Vesterbro 102 (skønsmæssigt svarende 7 af Kollektivhusets etager målt fra gadeplan, i forhold til reklametyperens 8 etager). Reklametype på *bilag*

12 vil derfor virke stærk dominerende i forhold til det samlede arkitektoniske indtryk ved brolandingen på Aalborg siden. Se illustration 03.



Illustration 03: Kollektivhuset i forhold til den nyere genboejendom Vesterbro 102. De to ejendomme udgør til sammen i al væsentlighed det arkitektoniske udtryk ved brolanding. (foto: syns- og skønsmanden)

Den nyere bebyggelse Vesterbro 102 og Kollektivhuset er placeret som en randbebyggelse foran den eksisterende bebyggelse langs Toldbodgade, udført i forlængelse af Vesterbro gennembruddet inden Kollektivhuset blev opført. Denne bebyggelse står som en markant og homogen byfront i røde teglsten, der markerer Aalborgs centrum. Om end dette ikke er et kardinalpunkt da Kollektivhuset netop er tænkt at skulle forholde sig til Limfjordsbroen og Limfjordslandskabet i skala og udtryk, må reklametyperen i *Bilag 12* siges i nogen grad at svække virkningen af den nævnte homogene og markante byfront, idet reklametyperen på *Bilag 12* i sig selv med sin højde på cirka 8 etager er i en væsentlig større skala end rødstensbebyggelsen langs Toldbodgade, der er på 6 etager.”

Der er for landsretten endvidere fremlagt et påbud af 3. maj 2024 fra Aalborg Kommune til E/F Kollektivhuset Aalborg om fjernelse af to nye reklamebannere fra Kollektivhusets gavle.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

E/F Kollektivhuset Aalborg har yderligere anført navnlig, at Aalborg Kommunes afgørelse af 17. juni 2021 er udtryk for magtfordrejning og skøn under regel, ligesom kommunen har handlet i strid med det materielle specialitets-

princip. Kommunen har i sin afgørelse i strid med byggelovens § 6 D, stk. 2, inddraget lokalpolitiske betragtninger, og kommunen har ved afgørelsen reelt anvendt sin vejledning "Brug Byen" som et planretligt regelsæt frem for at fortolke konkret ud fra kriterierne i bestemmelsen. Praksisændringen medfører i realiteten, at der gælder et forbud mod skiltning. I stedet for at meddele påbud burde kommunen være gået frem efter planlovgivningen. Efter afholdelsen af syn og skøn står det nu i øvrigt klart, at de omhandlede reklamebannere ikke virker skæmmende i forhold til omgivelserne.

Aalborg Kommune har heroverfor anført navnlig, at det ikke er godtgjort, at afgørelsen af 17. juni 2021 lider af retlige mangler. Kommunen har ved afgørelsen foretaget et konkret og pligtmæssigt skøn, og vejledningen "Brug Byen" er ikke anvendt som et regelsæt. Det fremgår af forarbejderne til byggelovens § 6 D, stk. 2, at kommunen i et tilfælde som det foreliggende ikke er henvist til at gennemføre en langvarig proces med henblik på udarbejdelse af lokalplan. Afgørelsen er som forudsat i bestemmelsen truffet ud fra æstetiske hensyn af arkitekter, der er uddannede til at foretage sådanne vurderinger. Syn og skønnet er uden betydning for sagen, men støtter i øvrigt, at bannerne virker skæmmende i forhold til omgivelserne.

Landsrettens begrundelse og resultat

Aalborg Kommune gav den 17. juni 2021 E/F Kollektivhuset Aalborg påbud om at fjerne to reklamebannere, der var placeret på gavlene af ejerforeningens ejendom, "Kollektivhuset", som er et højhus beliggende på Vesterbro i Aalborg. Påbuddet blev meddelt i medfør af byggelovens § 6 D, stk. 2.

Sagen angår, om der er grundlag for at tilsidesætte kommunens påbud som ugyldigt.

Af byggelovens § 6 D, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at skiltning, lysinstallationer og lignende ikke må være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Efter bestemmelsens 2. pkt. kan kommunalbestyrelsen ved forbud eller påbud sikre opfyldelsen af 1. pkt.

Bestemmelsen i § 6 D blev indsat i byggeloven i 1990, hvortil den uden realitetsændringer blev overført fra § 44 i den tidligere kommuneplanlov. Af forarbejderne (Folketingstidende 1989-90, tillæg A, lovforslag nr. L 73, sp. 1853) fremgår, at bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen en skønsmæssig adgang til at gribe ind overfor forskellige forhold ved en fast ejendom ud fra æstetiske hensyn, og at kommunalbestyrelsen også kan gribe ind overfor allerede eksisterende forhold. Det fremgår desuden, at det blev overvejet, om bestemmelsen kunne ophæves, idet de omhandlede forhold også ville kunne reguleres i en lokalplan, men at lovgiver afstod herfra, da lokalplanproceduren i mange tilfælde

ville være for ressourcekrævende og for langvarig til løsning af de problemer, som bestemmelsen omhandler.

Efter ordlyden af og forarbejderne til byggelovens § 6 D, stk. 2, finder landsretten, at der er tale om en bestemmelse med et vagt og elastisk indhold, der overlader en betydelig skønsmargin til de kommunale myndigheder, og at tilsidesættelse af kommunens afvejning i medfør af bestemmelsen derfor alene bør ske i klare tilfælde.

Det fremgår af Aalborg Kommunes påbud af 17. juni 2021, at kommunen ud fra æstetiske og arkitekturfaglige overvejelser og med udgangspunkt i de lokale forhold har foretaget en samlet afvejning af, om bannerne virker skæmmende i forhold til omgivelserne. I afvejningen er således indgået bl.a. bannernes detaljering, størrelse og overskuelighed samt deres integrering i den eksisterende facade og det omkringliggende bymiljø. I afgørelsen er det udtrykkeligt anført, at kommunens vejledning "Brug Byen" ikke er indgået som et selvstændigt argument i vurderingen. At kommunen har foretaget en konkret og individuel afvejning af relevante hensyn, understøttes desuden af forklaringerne fra ^L og ^N fra Aalborg Kommunes afdeling for byggeri.

Landsretten lægger herefter til grund, at Aalborg Kommune i forbindelse med udstedelsen af påbuddet har foretaget et konkret skøn, der er baseret på saglige hensyn. Henset til den afvejning af relevante hensyn, som kommunen har foretaget, og forarbejderne til byggelovens § 6 D, stk. 2, finder landsretten, at det hverken er et usagligt hensyn eller i strid med det materielle specialitetsprincip, at afgørelsen i øvrigt har været i overensstemmelse med et politisk ønske i kommunen om en opstramning af praksis på området for skiltning. Det er desuden ikke godtgjort, heller ikke ved skønserklæringen, at der er grundlag for at tilsidesætte kommunens afvejning.

^L og ^N har om baggrunden for den nævnte opstramning af praksis forklaret, at kommunen havde observeret, at der i Aalborg forud for 2016 var sket en udvikling i bybilledet, hvor der i tiltagende grad blev skiltet med store bannere og LED-skærme, og at denne udvikling påvirkede byrummet negativt i en sådan grad, at det fra politisk side blev fundet nødvendigt generelt at anlægge en mere restriktiv vurdering af skiltningen i byen. Den ændrede administrative praksis kom til udtryk i bl.a. vejledningen "Brug Byen" fra 2016.

På denne baggrund, og da byggelovens § 6 D, stk. 2, som nævnt er en bestemmelse med et vagt og elastisk indhold, der overlader en betydelig skønsmargin til de kommunale myndigheder, finder landsretten, at Aalborg Kommune har været berettiget til at ændre administrativ praksis som sket, og at praksisæn-

dringen hverken strider mod lighedsgrundsætningen eller forventningsprincippet.

Landsretten tiltræder herefter, at det ikke er godtgjort, at Aalborg Kommunes påbud af 17. juni 2021 er behæftet med retlige mangler.

Landsretten stadfæster derfor byrettens dom.

Efter sagens udfald skal E/F Kollektivhuset Aalborg i sagsomkostninger for landsretten betale 100.000 kr. til Aalborg Kommune. Beløbet vedrører udgifter til advokatbistand ekskl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens omfang og forløb.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal E/F Kollektivhuset Aalborg inden 14 dage betale 100.000 kr. til Aalborg Kommune. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.