



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Oslo kommune, plan- og bygningsetaten
Postboks 364 Sentrum
0102 Oslo

Deres ref.: 200300886	Deres dato: 21.09.2007	Vår ref.: 2007/25354 FM-J	Saksbehandler: Henrik Liane Johansen	Dato: 08.11.2007
--------------------------	---------------------------	------------------------------	---	---------------------

**OSLO KOMMUNE - JCDECAUX NORGE AS - PÅLEGG OM FJERNING AV
REKLAME FRA NEDSTIGNINGSTÅRN - FYLKESMANNEN OPPHEVER
KOMMUNENS VEDTAK**

Vi viser til oversendelsen datert 21.09.07.

Saken gjelder Oslo kommunes pålegg om fjerning av reklameinstallasjoner fra nedstigningstårn, vedtatt den 30.07.07. Vedtaket lyder:

”Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 107 andre ledd kreves fjerning av reklamen på de 40 reklamefinansierte nedstigningstårn som det er vist til i kommunens varsel av 15.05.2007.

Frist for å etterkomme pålegget settes til 31.08.2007.”

Vedtaket ble påklaget av JCDecaux Norge AS (JCD) ved Arntzen de Besche Advokatfirma AS (ADB) i brev datert 16.08.07. Fylkesmannen viser til klagen.

Kommunen tok ikke klagen til følge i oversendelsesbrev av 21.09.07.

Fylkesmannen besluttet utsatt iverksetting av kommunens vedtak den 28.08.07. I tråd med vanlig praksis i slike tilfeller prioriteres derfor behandlingen av saken.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til kommunens innstilling og sakens øvrige dokumenter.

I brev av 09.10.07 kommer ADB med tilleggsbemerkinger til saken. Etter Fylkesmannens syn inneholder ikke brevet nye momenter av vesentlig betydning for sakens utfall. Det er følgelig ikke blitt funnet nødvendig å innhente kommunens kommentarer til brevet før saken kan tas opp til behandling.

Etter Kommunaldepartementets delegasjonsvedtak av 01.07.86 skal klagesaken avgjøres av Fylkesmannen.

Fylkesmannen bemerker:

Det er gitt tillatelse til oppføring av 65 nedstigningstårn med reklameinstallasjoner. Av disse er ca 40 oppført. Det påklagede vedtak gjelder de allerede oppførte tårnene. De øvrige tillatelsene har kommunen omgjort i en egen sak som også er påklaget. Sakene vil bli behandlet separat.

Klager anfører at kommunens vedtak om pålegg om fjerning av reklame fra nedstigningstårnene lider av saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtakets innhold og at det er feil i kommunens rettsanvendelse og skjønnsutøvelse.

Ad anførsel om uklart vedtak – pålegg eller omgjøring

Klager viser til at det er vanskelig å forstå hva kommunen har ment å treffe vedtak om. Vedtaket tolkes slik at JCD må fjerne reklamebudskapet som på etterlevelsestidspunktet er på nedstigningstårnene. Pålegget sier ingenting om de underliggende tillatelsene til å oppføre nedstigningstårn med reklame. Slik klager tolker vedtaket vil således JCD kunne sette opp igjen reklamen dagen etter etterlevelse av pålegget. Et slikt pålegg vil være åpenbart urimelig og medfører kun sløsing av ressurser.

Kommunen kommenterte anførselen slik i oversendelsesbrevet:

”Det kan kanskje stilles spørsmål ved om det er snakk om en omgjøring av tidligere gitte tillatelser eller kun et pålegg om fjerning. PBE er av den oppfatning at når man krever deler av en tidligere tillatt installasjon fjernet, i dette tilfellet reklameinstallasjoner, er det snakk om en omgjøring av tidligere tillatelse. Om man definerer vedtak om å pålegge fjerning som omgjøring eller noe annet, er imidlertid etter vårt syn mindre viktig. § 107 annet ledd gir adgang til fjerning, og det er denne adgangen kommunen benytter seg av. Og så lenge dette er klart kommunisert fra PBE, kan vi ikke se at uenighet om den juridiske definisjonen av vedtaket har noen innvirkning på vedtakets innhold. Hadde etaten nøyd seg med å informere om at tillatelsene ville bli omgjort, uten å varsle om og vedta krav om fjerning, kunne klager ha hatt et poeng. Men det er ikke tilfellet her.”

Fylkesmannen bemerker at pålegget etter sin ordlyd kan forstås slik klager anfører – at det kun gjelder fjerning av den spesifikke reklamen, og ikke er til hinder for oppsetting av ny reklame. Det har etter Fylkesmannens syn ikke vært kommunens intensjon å gi et slikt pålegg. Dette kommer klart frem i sakens dokumenter.

Slik Fylkesmannen forstår kommunens begrunnelse/redegjørelser er formålet med deres vedtak at selve nedstigningstårnene som sådan får stå, men at reklamen fjernes permanent. Et slikt utfall fordrer en delvis omgjøring av de 40 tillatelsene og eventuelt et pålegg om fjerning av reklamen som p.t. er på tårnene.

Ad anførsel om feil rettsanvendelse – plan- og bygningsloven § 107 som hjemmel for omgjøring og pålegg

Omgjøring av eget vedtak vil normalt hjemles i forvaltningsloven (fvl.) § 35. Bestemmelsens siste ledd åpner dog for at omgjøring kan hjemles på annet vis. Det hitsettes:

”De begrensinger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler”

Kommunen har i denne saken hjemlet vedtaket i plan- og bygningsloven (pbl.) § 107. Bestemmelsen lyder:

”Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp, med mindre de kan meldes etter § 86 a. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis eller om melding som nevnt skal kreves lagt fram for kommunen som søknad etter § 94, jf. § 86 a første ledd bokstav a, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretning o.l. vil virke skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken.

Dersom det kan skje uten hinder av tillatelse som er gitt for et bestemt tidsrom, kan kommunen gi pålegg om å fjerne eller endre enhver innretning som nevnt i første ledd, når den etter kommunens skjønn strider mot ovennevnte krav. Innretning som antas å medføre fare kan i alle tilfelle kreves fjernet ved pålegg fra kommunen.”

I klagen fra ADB anføres det at kommunen ikke har hjemmel for å gi pålegg om permanent fjerning av reklame fra nedstigningstårnene. Tiltakshaver har etter søknad fått tillatelse til å ha reklame på nedstigningstårnene og det anføres at kommunens tolkning av pbl § 107 ikke er riktig.

Det hitsettes fra kommunens oversendelsesbrev

”Når det gjelder rettsanvendelsen, tolker PBE ordlyden i § 107 første punktum som relativt klar i forhold til muligheten til å kreve reklameinnretninger fjernet. Kommunen kan kreve fjerning med mindre det er gitt tillatelse “for et bestemt tidsrom”, dersom innretningen virker skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken. Tillatelsen i herværende sak er ikke tidsbestemt og reklameinnretningene virker skjemmende og sjenerende. Det er følgelig ingen hindringer i lovens ordlyd for å fatte vedtak om fjerning.

(...)

I tillegg sier § 107 annet ledd siste punktum at innretning som antas å medføre fare, kan i alle tilfelle kreves fjernet. Årsakene til at et skilt etter hvert fremstår som farlig, kan være mange, blant annet endringer i trafikkbildet. Vi kan vanskelig se for oss at lovgivers intensjoner med bestemmelsen var å avskjære muligheten til å kreve fjerning av installasjoner som etter hvert fremstår som farlige fordi de tidligere var blitt gitt en tillatelse. Og verken lovens ordlyd eller andre rettskilder sier noe om at annet og tredje punktum er gjenstand for forskjellig behandling i så måte. Følgelig er det naturlig å følge samme resonnement ved skjemmende og sjenerende som ved farlige installasjoner: Det kan være mange årsaker til at en installasjon etter hvert virker skjemmende og sjenerende. Her kan for eksempel politikeres og folks estetiske vurderinger av reklamen stå sentralt. På samme måte som ved fare etter annet punktum gir første punktum anledning til å kreve fjerning av skjemmende og sjenerende installasjoner uavhengig av om det er vedtatt å gi tillatelse tidligere.”

Fylkesmannen bemerker at kommunens syn om at tillatelser til reklameinstallasjoner fritt kan omgjøres dersom kommunen endrer sin oppfatning av tiltakets estetikk, vanskelig kan aksepteres uten videre. En slik tolkning vil være en markant utvidelse av kommunens

omgjøringsadgang for én spesifikk type tiltak. Vernet for denne type tillatelser vil svekkes betydelig og risikoen ved å knytte investeringer til disse vil øke.

Det er den tekniske innretning som er søknadspliktig etter pbl. § 93 første ledd bokstav g, mens det skiftende reklamebudskapet faller utenfor søknadsplikten. Slik Fylkesmannen tolker pbl. § 107, hjemler bestemmelsen, dersom selve reklameinnretningen er omsøkt og godkjent, fjerning av det konkrete reklamebudskapet på innretningen dersom dette ikke er i tråd med bestemmelsens krav. Motsatt vil ikke bestemmelsen hjemle pålegg om fjerning av reklameinnretninger som er omsøkt og godkjent. Det bemerkes også at verken bestemmelsens forarbeider eller lovtekniske forhold tilsier at det har vært lovgivers intensjon at pbl. § 107 skulle hjemle den omgjøringsadgangen kommunen anfører. For øvrig vises det til ADBs grundige gjennomgang av § 107 i notat til JCD av 12.06.07, punkt 2.2. Fylkesmannen finner i det vesentlige å kunne tiltre ADBs vurderinger i dette punktet.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter er det således Fylkesmannens vurdering at kommunens vedtak ikke har hjemmel i pbl. § 107.

Vedtaket er følgelig ugyldig og blir å oppheve.

Ad øvrige anførsler

Da vedtaket etter det ovenfor stående blir å oppheve, anses Fylkesmannen det ikke nødvendig å gå inn på klagers øvrige anførsler.

Fylkesmannen ønsker allikevel å knytte noen kommentarer til kommunens begrunnelse for vedtaket. Det hitsettes fra vedtaket:

”Kommunen har etter en nærmere vurdering kommet frem til at nedstigningstårnene med reklameinstallasjoner oppleves som skjemmende og sjenerende i forhold til omgivelsene, og at de i så måte fremstår som for dominerende i Oslos bybilde. I tillegg til kommunens egen vurdering, foreligger det reaksjoner fra befolkningen i byen etter at nedstigningstårnene med reklame ble satt opp. Disse reaksjonene er, som vist til i kommunens forhåndsvarsel, i overveiende grad negative, og indikerer at nedstigningstårnene med reklame oppleves som skjemmende og sjenerende. Det vises her til et omfattende antall avisreportasjer og debattinnlegg.”

Det bemerkes at da tillatelsene ble gitt foretok kommunen grundige vurderinger av de estetiske forhold, og la klare føringer for tårnenes utforming. Det fremgår videre av sakens dokumenter at de enkelte tårns plassering ble vurdert i fellesmøter med diverse etater og Byantikvaren. Kommunen fattet deretter individuelle rammetillatelser for hvert enkelt tårn. Det fremgår av rammetillatelser lagt frem av klager at i alle fall enkelte av nedstigningstårnene ble vurdert konkret i forhold til sine ulike omgivelser.

Med vedtaket av 30.07.07 endret kommunen sin estetiske vurdering av disse 40 tillatelsene med én felles begrunnelse. I begrunnelsen fremstår det som et vesentlig moment at kommunen vurderer tårnene til å være ”skjemmende og sjenerende” i forhold til omgivelsene, uten at dette er utdypet eller spesifisert nærmere i forhold til tårnenes individuelle plassering. Etter Fylkesmannens syn er begrunnelsen neppe tilstrekkelig i forhold til forvaltningslovens krav.

Konklusjon:

Oslo kommunes vedtak av 30.07.07 oppheves på grunn av rettsanvendelsesfeil.

Klagen har etter dette ført frem.

Om dekning av saksomkostninger av det offentlige vises det til fv1. § 36 første ledd. Krav om dekning av saksomkostninger må fremsettes for Fylkesmannen innen tre uker.

En kopi av dette brev er sendt partene direkte.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Marius Vamnes
seniorrådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:

Arntzen de Besche advokatfirma AS Postboks 2734 Solli 0204 Oslo