



04-06-2013

Sagsnr.
2012-162598

Dokumentnr.
2012-162598-63

Sagsbehandler
Lasse Ryberg

Høringssvar til udkast til restaurationsplan af 5. april 2013 inkl. Kultur- og Fritidsforvaltningen bemærkninger

Kultur- og Fritidsudvalget besluttede på sit møde den 4. april 2013 at sende udkast til restaurationsplan til høring i Økonomiudvalget og de stående udvalg samt i kommunens lokaludvalg med en frist på to måneder.

Der er modtaget 40 høringssvar/kommentarer fra:

1. Økonomiudvalget
2. Børne- og Ungdomsudvalget
3. Sundheds- og Omsorgsudvalget
4. *Socialudvalget [eftersendes]*
5. Teknik- og Miljøudvalget
6. Beskæftigelses- og Integrationsudvalget
7. Christianshavns Lokaludvalg
8. Indre By Lokaludvalg
9. Danmarks Restauranter og Caf er, DRC
10. HORESTA
11. Bo Sand, Bevillingsnævnet
12. 30 svar/kommentarer fra borgere/grupper i Indre By (*Nørre Kvarterets Beboerforening, beboere i Frimands Kvarter, Inger Marie Kromann Hansen, Lilly Als, Claus Hovmand (3), Lis Bergander, Jette Darlie, Lone Skov Al Awssi, Morten Vesly og Cleo Weisser, Inga Holst Lind, Jan Janssen og 17 anonyme.*)

Derudover har følgende meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget: Valby Lokaludvalg, Vanløse Lokaludvalg, Amager Vest Lokaludvalg, Amager  st Lokaludvalg og Nørrebro Lokaludvalg.

Samtlige høringssvar er i sin helhed vedlagt som særskilt bilag.

I det følgende opsummeres og kommenteres en række centrale emner, der er gennemgående i høringssvarerne.

Forvaltningens konkrete forslag til ændringer er skrevet direkte ind i det forslag, der har været i høring, jf. nedenfor.

Høringsvar fra kommunens stående udvalg og Økonomiudvalget

Økonomiudvalget bemærker, at certificeringsordningen Tryk den af nedlægges, og at den derfor ikke bør indgå i restaurationsplanen.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget foreslår i lighed med sit høringssvar i høringen i 2012 initiativer vedrørende antidiskrimination.

Udvalget noterer med tilfredshed, at diskrimination er et af de kriterier, der vil blive lagt til grund ved behandlingen af ansøgninger om alkoholbevilling.

Udvalget finder dog, at en dom for diskrimination bør betyde, at bevillingen bør fratages.

Udvalget foreslår i også som i 2012, at Kultur- og Fritidsudvalget sikrer, at steder som modtager kommunal støtte – f.eks. spillesteder – i udgangspunktet bør fratages tilskuddet, hvis de dømmes for diskrimination.

Endeligt anbefaler Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, at bevillingsnævnet arbejder tæt sammen med Center for Sikker Bys certificeringsarbejde "Tryk den af" i arbejdet med at bekæmpe ulovlig diskrimination.

Forvaltningens bemærkninger

Forvaltningen bemærker, at forslaget om fratagelse af alkoholbevilling med udgangspunkt i en dom for diskrimination i udgangspunktet ikke er muligt, idet frakendelse vil forudsætte grove eller gentagne overtrædelser af diskriminationsforbuddet. Dertil kommer, at såvel overtrædelser som frakendelse skal ske ved dom. Denne beskrivelse af retstilstanden kan blandt andet findes i brev af 7. juli 2011 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til Beskæftigelses- og Integrationsborgmesteren.

Forvaltningen bemærker videre, at der ikke i mere end tre år har været en sag om alkoholbevilling, hvori der har indgået en dom om diskrimination.

Det på landsplan meget begrænsede antal domme skyldes blandt andet de betydelige bevismæssige problemer, der er forbundet med sådanne sager, og som ofte medfører, at en sigtelse ikke fører til domfældelse.

Hvad angår forslaget om fratagelse af kommunalt tilskud i tilfælde af dom for diskrimination bemærker forvaltningen indledningsvis, at

kommunal støtte til kultur ikke ligger indenfor restaurationslovens område, og at restaurationsplanen derfor heller ikke kan omfatte et sådant forslag.

Forvaltningen bemærker videre, at københavnske spillesteder modtager kommunal støtte på forskellig vis. Støtte gives som tilskud til regionale spillesteder som udpeges i samarbejde med Kunstrådets Musikudvalg, som honorarstøtte til rytmiske spillesteder og musikforeninger og som støtte til hel eller delvis professionelle musikprojekter eller festivaler. Forskellige musikfaglige kriterier og betingelser indgår i vurderingen af, hvem der får støtte.

Det vil ikke være lovligt at opstille betingelser for støtten, som ikke er relevante eller saglige. En betingelse om at støtte til et spillested inddrages, hvis selskabet bag spillestedet dømmes for diskrimination, vil ikke være saglig.

Endeligt bemærker forvaltningen, at certificeringsordningen "Tryk den af" er annulleret, jf. Økonomiudvalgets høringssvar og beslutning i møde den 18. juni 2013, hvorfor et fortsat samarbejde ikke længere er aktuelt.

Sundheds- og Omsorgsudvalget foreslår i lighed med sit høringssvar i høringen i 2012 initiativer vedrørende sundhedsfremme hos især unge.

Udvalget mener fortsat, at en restaurationsplan bør underbygge kommunens sundhedspolitik i forhold til at forebygge, at børn eller unge under 18 år drikker alkohol samt at sikre, en opsøgende indsats overfor borgere med risikabelt alkoholforbrug.

Forvaltningens bemærkninger

Forvaltningen bemærker i lighed med bemærkningerne til høringssvaret fra 2012, at restaurationsloven danner den overordnede ramme for, hvad en restaurationsplan kan indeholde, og der kan ikke fastsættes krav i en restaurationsplan som ikke lovligt kan fastsættes i medfør af restaurationsloven.

Bevillingsnævnet skal ved afgørelsen af, om en alkoholbevilling kan gives iagttage samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn.

Sundhedsmæssige hensyn er således ikke direkte nævnt i restaurationsloven, men kan inddrages i den samlede vurdering af de nævnte hensyn. En tydeliggørelse af sundhedspolitikens mål ligger udenfor de rammer for en restaurationsplan, som restaurationsloven angiver.

Det fremgår af restaurationsloven, at der kan vises tilbageholdenhed med at give tilladelse til nyetablerede restaurationer i egentlige

beboelsesområder eller nær skoler eller andre institutioner, som søges af unge. Disse hensyn inddrages i forbindelse med vurderingen af den påtænkte restaurations beliggenhed og koncept (side 16).

Efter restaurationsloven må der ikke serveres stærke drikke for personer, som ikke er fyldt 18 år. Overtrædelse straffes med bøde og ved skærpende omstændigheder med fængsel. Overtrædelse vil endvidere have betydning for Bevillingsnævnets vurdering af, om en alkoholbevilling kan fornys eller eventuelt skal tilbagekaldes. Problemstillingen omkring unges alkoholforbrug hører derfor ikke naturligt hjemme i restaurationsplanen. Bevillingsnævnets opgave består i at træffe afgørelser i henhold til restaurationsloven. Nævnets afgørelser i de konkrete sager træffes på baggrund af den indgivne ansøgning med dokumentation samt udtalelser fra Københavns Politi og Center for Miljø. Der vurderes ikke at være behov for en rådgivende samarbejdsgruppe.

Teknik- og Miljøudvalget bemærker, at der skal tilføres budgetmæssige ressourcer til konkrete indsatser indenfor kontrol- og renholdelsesområdet, såfremt Teknik- og Miljøforvaltningen skal øge indsatsen mod nattelivsgener.

Teknik- og Miljøudvalget bemærker også, at den i forslaget nævnte ordning med "gult kort" kan have præventiv effektiv effekt, men at en række forhold vedr. ordningen bør afklares. Konkret nævnes bl.a. spørgsmålet om hvad et "gult kort" reelt betyder for restaurationen, ligesom administrationsgrundlaget for en sådan ordning ifølge udvalget også bør afklares.

Forvaltningens bemærkninger

Kultur- og Fritidsudvalget bemærker hertil, at Kultur- og Fritidsudvalget den 15. august 2013 vil få forelagt forslag til finansiering og tidsplan for implementering, jf. tidligere beslutning i udvalget.

Forvaltningen er enig i udvalgets bemærkninger om "gult kort" ordningen.

Udvalgte emner fra de indkomne høringssvar i øvrigt

Forvaltningen har på baggrund af de indkomne høringssvar og den givne tidsramme vurderet, at følgende emner bør kommenteres særligt:

- Restaurationsplanens rolle/status
- Restauratørernes ansvar
- Angivelse af gader/områder (lokalitetsbestemmelser)
- Konceptændringer
- Lokale beboeres medvirken

Restaurationsplanens rolle/status

HORESTA skriver, at restaurationsloven ikke giver kommunen hjemmel til at udstede forskrifter. Kommunen kan ikke ændre, uddybe eller supplere restaurationsloven.

En restaurationsplan kan derfor aldrig være andet og mere end et beskrivende redskab til brugerne af loven om, hvordan det praktiske i forbindelse med ansøgning om alkoholbevilling er i kommunen.

Det bør derfor ifølge HORESTA præciseres, at restaurationsplanen for København alene er kommunens politiske holdning til bylivet samt en guide til, hvordan man skal søge bevilling, der altid skal behandles efter loven alene.

Forvaltningens bemærkninger

Kultur- og Fritidsforvaltningen er enig i, at der ikke i medfør af en politisk beslutning i en kommune kan opstilles krav eller sanktioner, der ligger udenfor restaurationslovens formål og formulerede regler.

En restaurationsplan har normalt karakter af en principiel retningslinje, der eksempelvis indeholder angivelse af nævnets praksis, hvad angår muligheden for at få bevilling i bestemte områder samt vejledning til nuværende og potentielle bevillingshavere i forhold til lovens indhold og relevante adresser og øvrige regler på området.

Det kan ikke afvises, som det også fremgår af flere af høringssvarerne, at de mange intentioner og forslag, der er formuleret i det foreliggende forslag kan bidrage til at skabe en mere uklar retstilstand end den, restaurationsloven faktisk udstikker.

Forvaltningen bemærker dog, at det som alt andet lige er afgørende, er hvorvidt de kriterier, der lægges vægt på ved bevillingsnævnets behandling af ansøgninger, er lovlige, dvs. har hjemmel i restaurationsloven, og at behandlingen af sagerne sker på et forvaltningsretligt korrekt grundlag.

Restauratørernes ansvar

Både DRC og HORESTA bemærker, at begreber som "uforholdsmæssige gener" og "uacceptabel" genenivau (eks. side 6) er uklare begreber, der bør udgå/ændres, idet de skaber uklarhed vedrørende retstilstanden.

Hvad angår det gule kort, der nævnes i forslaget (side 6), udtrykker bl.a. både HORESTA og Teknik- og Miljøudvalget behov for en nærmere afklaring af, hvad en sådan ordning konkret går ud på, herunder afklaring af retningslinjer og sanktioner i ordningen.

HORESTA bemærker, at der ikke er hjemmel til at pålægge restauratørerne gebyrer i medfør af en sådan ordning.

Beboere fra Frimands Kvarter oplyser, at man har været i kontakt med bevillingsmyndigheden i Aarhus Kommune, der oplyser, at kommunen kræver, at restaurationen skal være beliggende således, at den udvidede åbningstid, herunder gæsters kommen og gåen, ikke vil genere omkringboende.

Tilladelse til de konkrete restaurationer bliver inddraget såfremt:

- den udvidede åbningstid giver anledning til væsentlige forøgede støjgener,
- den udvidede åbningstid giver anledning til berettigede klager over støj, eller
- restauratøren ikke er i stand til at opretholde ro og orden eller administrere ovennævnte restriktioner

Beboerne fra Frimands Kvarter bemærker videre, at dette er i overensstemmelse med restaurationslovens § 32 om forstyrrelse af den offentlige orden, der ikke håndhæves af politiet.

Beboerne opfordrer på denne baggrund til at lignende regler skrives ind i restaurationsplanen for København.

Forvaltningens bemærkninger

Forvaltningen er enig i, at begreber som "uacceptable", "uforholdsmæssig" og lignende ikke er snævert afgrænsede begreber.

Det betyder dog ikke i sig selv, at begreberne er decideret forkerte at anvende i en restaurationsplan.

Det fremgår bl.a. af side 5 mf. i forslaget til restaurationsplan, at restauratørerne skal sikre, at stedets drift (forvaltningens fremhævning) ikke skaber uforholdsmæssige gener for de omkringboende.

Efter forvaltningens opfattelse kan bevillingsnævnet uanset indholdet af en restaurationsplan ikke uden videre tillægge gener som affald, urinering, støj mv. vægt ved behandlingen af fornyelsen af ansøgning om alkoholbevilling. Forudsætningen for dette, vil altid være, at generne kan tilskrives bevillingshaverens drift af stedet, og selv i det tilfælde vil det blot indgå i den række af forhold, der skal indgå i sagens behandling.

Renholdelsespligten beskrives relativt indgående i forslaget til restaurationsplan. Heraf fremgår, at alle grundejere som udgangspunkt skal sørge for renholdelse af færdselsarealer på deres matrikel, f.eks. fortove. Renholdelsespligten indebærer blandt andet, at grundejeren dagligt skal fjerne glasskår, affald, ekskrementer mv. fra fortove.

Med til renholdelsespligten hører, at restauratøren tager behørigt ansvar for, at gæster, som ryger udenfor restauranten, har mulighed for at skodde og afhænde cigaretskodder – f.eks. ved opsætning eller opstilling af et fornødent antal askebægre på eller ved restaurationens facade.

I Københavns Kommune har kommunen overtaget private grundejeres renholdelsesforpligtelse på udvalgte fortove og gågader i de centrale dele af byen. Formålet med ordningen er at sikre et ensartet og højt renholdelsesniveau i byen. Størstedelen af Indre By er omfattet af ordningen, som er obligatorisk og finansieret af de berørte grundejere. Renholdelsen foretages af Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Renhold. Grundejerne skal sørge for, at fortovene er ryddet, så Center for Renhold kan komme til med fejmaskiner mv.

Hvis en restauratør har fået tilladelse til udendørsservering, skal restauratøren være opmærksom på den særlige renholdelsesforpligtelse som gælder for det udlånte areal efter lukketid. Denne forpligtelse gælder også i områder, hvor kommunen har overtaget renholdelsesforpligtelsen.

Hvad angår beboerne fra Frimands Kvarters beskrivelse af Aarhus Kommunes bevillingspolitik bemærker forvaltningen følgende.

Det er allerede i dag muligt for Københavns Bevillingsnævn at give afslag på ny ansøgning om alkoholbevilling eller nattilladelse med henvisning til, at man i det konkrete tilfælde eksempelvis ikke ønsker at udvide en eksisterende festzone til omkringliggende boligområder. Det sker i den konkrete sagsbehandling, og det er forslagetets afsnit "særlige forhold" om udvalgte områder i Indre By også udtryk for.

Forvaltningen har ved flere lejligheder været i kontakt med Aarhus Kommunes bevillingsmyndighed. Det citerede vedrørende krav til

restauratørerne er alene en gengivelse af eksisterende formuleringer i restaurationsplan for Aarhus, der i øvrigt er under revision.

Man kan ikke i bevillingsmæssig sammenhæng sanktionere en restauratør, blot fordi gæster på gadeplan har en adfærd, der er til gene for de omkringboende.

Begrebet "berettigede" klager er netop et udtryk for, at en klage skal findes velbegrundet, herunder typisk, at et konkret støjniveau overskrider de i lovgivningen fastsatte grænser for støj fra virksomheder.

Aarhus Kommune oplyser i øvrigt, at man ikke erindrer sager, hvor en bevillingshaver har fået frataget sin bevilling på grund af gener for beboerne, eller hvor der er givet afslag på fornyelse med henvisning til dette. En sådan fratagelse kan ikke komme på tale, med mindre støjmålinger fra restaurationen bekræfter et for højt støjniveau, eller politiets observationer bekræfter, at restauratørens måde at drive restaurationen på er skyld i problemer, der kan betegnes som af ordens- eller ædruelighedsmæssig karakter.

Det er med andre ord i udgangspunktet ikke muligt at fratage en restauratør vedkommende alkoholbevilling alene med henvisning til gæsters eller forbipasserendes adfærd. Dette gælder i såvel Aarhus som i København.

En ordret tilføjelse af Aarhus Kommunes formulering vedrørende restauratørers ansvar for støj mv. på gadeplan vil efter forvaltningens opfattelse ikke ændrer ved Københavns bevillingsnævns handlemuligheder i sådanne spørgsmål.

Angivelse af gader/områder (lokalitetsbestemmelser)

DRC bemærker, at målsætningen om på længere sigt at begrænse antallet af nattilladelser til kl. 05 i Indre By (*side 6, 4. pkt.*) bør udgå, idet det følger af restaurationsloven, at hver enkelt ansøgning skal behandles konkret og individuelt. En afskæring fra at kunne opnå nattilladelse vil derfor ikke være mulig.

I modsætning hertil bemærker bl.a. Indre By Lokaludvalg, at man bl.a. ønsker en begrænsning af antallet af nattilladelser til kl. 05, og at dette bør indgå i restaurationsplanen.

Forvaltningens bemærkninger

Bevillingsmyndigheden er forpligtet til at foretage en konkret individuel vurdering i hver enkel sag om ansøgning om alkoholbevilling og nattilladelse. Det gælder hvad enten der er tale om en ny ansøger, eller om der er tale om fornyelse af en eksisterende tilladelse.

Som forvaltningen har beskrevet flere gange i forbindelse med arbejdet med restaurationsplan, og som det også fremgår af forslagets indledning, gælder der skærpede begrundelseskrav i forbindelse med fornyelse af ansøgninger. Der skal altså med andre ord forholdsmæssig meget til før en ansøger ikke kan få forlænget sin bevilling og nattilladelse.

Hvad angår muligheden for at begrænse adgangen til nye alkoholbevillinger og nattilladelser i Indre By bemærker forvaltningen, at der fremgår konkrete områder i forslaget, hvor det vil være bevillingsnævnets udgangspunkt, at der ikke gives alkoholbevillinger og nattilladelser, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Det bemærkes i forlængelse heraf, at der altid foretages en konkret og individuel vurdering af ansøgningerne.

Det har hidtil ikke været et ønske fra bevillingsnævnets side at udvide planen med en mere eksplicit navngivning af gader eller områder, hvor der ikke ønskes alkoholbevillinger og nattilladelser på nye adresser.

Konceptændringer

En række høringssvar efterlyser krav om, at ændring af en restaurationskoncept skal forudsætte ny ansøgning til bevillingsnævnet.

Forvaltningens bemærkninger

Det er i dag allerede fast praksis, og det fremgår også klart af forslaget til restaurationsplan (side 22), at ændringer af stedets koncept kræver ny ansøgning til bevillingsnævnet. Det er med andre ord i dag sådan, at en cafe ikke uden tilladelse fra nævnet kan ændres til at være diskotek. Det kan sagtens forholde sig sådan, at beboere i konkrete situationer kan opleve, at en stille bar begynder at få et større publikum, spille musik og i det hele taget fylde mere i gadebilledet, uden at der er tale om, at der er tale om et skifte af det koncept, der oprindeligt er givet bevilling til.

Forvaltningen bemærker videre, at bevillingsnævnet vil arbejde videre med at se på, om der kan/bør ske nærmere afgrænsning af de enkelte koncepter. Det er forventningen, at en sådan nærmere definition, der vil blive indskrevet i en revideret udgave af restaurationsplanen, vil være en hjælp for både myndigheder og bevillingshavere ved forståelsen af, hvad der ligger hhv. inden- og udenfor rammerne af det koncept, der er givet bevilling til.

Lokale beboeres medvirken

I en række høringssvar efterlyses mere lokal beboerindflydelse i bevillingssager.

Særligt forslag om at antallet af klager fra beboere i umiddelbar nærhed af restaurationen og forslag om etablering af ordning med nabohøring nævnes.

Forvaltningens bemærkninger

De forhold, der lovligt kan lægges til grund ved behandlingen af en ansøgning, fremgår af restaurationsloven. Det betyder med andre ord, at det ikke vil være lovligt for bevillingsnævnet at lægge vægt på antallet af henvendelser med indsigelser vedrørende ny ansøgning eller eksisterende ansøgninger. Kun i det omfang en henvendelse til bevillingsmyndigheden vedrører et forhold, der kan have betydning for bevillingen/ansøgningen, og hvor forholdet er tilstrækkeligt underbygget (typisk af politiet eller Teknik- og Miljøforvaltningen) kan der blive tale om eventuelle negative konsekvenser for ansøger/bevillingshaver.

Hvad angår forslaget om høringsadgang, bemærker forvaltningen, at der ikke er hjemmel i restaurationsloven til at give enkeltpersoner eller ejerforeninger en generel adgang til at udtale sig inden alkoholbevillingen/nattilladelsen gives eller fornyes. Der kan ikke stilles yderligere betingelser for en alkoholbevilling, end dem der er hjemlet i medfør af restaurationsloven.

Hvis beboere eller ejerforeninger mener, at der er forhold som bevillingsnævnet bør være opmærksom på i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om alkoholbevilling/nattilladelse, kan de rette henvendelse til bevillingsmyndigheden. Bevillingsnævnet vil herefter foretage en vurdering af, om oplysningerne har relevans for sagen.

Dertil kommer, at en systematisk offentliggørelse af oplysninger om ansøgninger kan være en tilsidesættelse af de ansøgende selskabers krav på den fortrolighed, der gælder for forvaltningen og bevillingsnævnets medlemmer ved behandlingen af sagerne.

*