



17-05-2017

Til Borgerrepræsentationen

Sagsnr.

2017-0212055

Kommunens juridiske muligheder for at skærpe praksis

Dokumentnr.

2017-0212055-2

I dette notat beskrives kort de retlige rammer, som efter lovgivningen gælder for kommunens administration af forhold, der vedrører nattelivet. Disse rammer afgrænser det politiske råderum for et administrationsgrundlag om brug af byens rum.

Sagsbehandler

Emilie Andersen

Notatet beskriver de juridiske rammer for:

- Udeserveringer
- Cykeltaxaer
- Arrangementer
- Støjvagt

Generelt om muligheden for at skærpe praksis:

Kommunen har ikke mulighed for på vejareal generelt at forbyde udeserveringer, cykeltaxier og/eller arrangementer. Omvendt kan sådanne forbud etableres i byens parker.

Vejareal

Brug af vejareal er primært reguleret gennem vejloven, privatvejsloven og færdselsloven, som bl.a. medfører, at kommunens tilladelser til brug af disse arealer skal udstedes som forvaltningsretlige afgørelser på baggrund af saglige kriterier – såkaldte vejformål.

Vejloven og privatvejslovens regler om særråden giver vejmyndigheden mulighed for at udstede tilladelse til andet end færdsel og såkaldt almindeligt ophold. Udeserveringer, parkering af cykeltaxier for at søge hyre og arrangementer, der har til formål at tiltrække et publikum, eller som i øvrigt medfører en trafikal påvirkning, kræver tilladelse.

Vejloven og privatvejslovens regler om særråden indeholder pligt til at skønne. På grund af den forvaltningsretlige grundsætning om at skøn ikke må sættes under regel, må kommunen ikke vedtage regler for, hvordan skønnet skal udøves.

Kommunen er i stedet ved modtagelse af ansøgninger forpligtet til konkret at vurdere, om det ansøgte er foreneligt med hensynet til

**Center for
Miljøbeskyttelse**

Njalsgade 13
Postboks 380
2300 København S

E-mail
emiand@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009809452

vejens formål. Disse er primært vejens funktion som færdsels- og trafikareal, men også andre alment anerkendte funktioner.

På vejareal kan der også lægges vægt på vejens funktion som opholdsrum, som lysningsareal, som butiksførplads, landskabs- og bymæssige værdier, samfundsøkonomi, hensynet til naboerne, til byrummets forudsatte æstetik, æstetiske hensyn generelt, ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, hensynet til renhold, til miljø, til sundhed, til kulturel udfoldelse, til kulturel forskellighed og til kvalificerede samfundsmæssige hensyn, som fremgår af anden lovgivning. Opregningen er ikke udtømmende, men i hvert fald disse hensyn er blevet anerkendt som lovlige i enten forarbejderne til vejloven og/eller Vejdirektoratets praksis. Vejdirektoratet er klageinstans for kommunens afgørelser som vejmyndighed.

Kommunens politiske niveau har med udgangspunkt i de ovenfor nævnte hensyn mulighed for at gøre forvaltningen bekendt med sine politiske prioriteter. Det kan f.eks. fra politisk side tilkendegives, at man gerne ser, at praksis i højere grad sikrer hensynet til naboer og vejens øvrige brugere, så disse i mindre grad end i dag udsættes for støj fra udeserveringer, arrangementer og parkerede cykeltaxier. Forvaltningen vil herefter kunne tilpasse sin praksis. Men forvaltningens lovpligtige skøn må ikke afskæres. De politiske vedtagelser kan, for at være lovlige, ikke gå længere end til at bestå af retningslinjer og/eller standardvilkår, der kan fraviges konkret i forbindelse med den enkelte sag.

Praksis kan på denne måde skærpes, så kommunen bliver mere tilbageholdende med at give tilladelser. En skærpende praksisændring skal varsles, før den kan finde anvendelse på nye afgørelser. Varslingsperioden skal være tilstrækkelig til, at ansøgere har mulighed for at indrette sig.

Parkerne

Kommunen kan udøve sin ejendomsret frit over parkerne, dog under respekt for grænserne i kommunalfuldmagten og eventuelle rådighedsbegrænsninger i lovgivningen, herunder de fredninger, som typisk hviler på parkerne. Fredningerne indeholder for de københavnske parker alle krav om, at parkerne skal være åbne for almenheden. Det vurderes dog umiddelbart ikke, at der er noget til hinder for at forbyde udeserveringer, cykeltaxier og/eller arrangementer helt eller delvist i parkerne.

Kommunen administrerer dog sine parker på en sådan måde, at de beslutninger, der træffes om bl.a. arrangementer har afgørelseslignende karakter. Sådanne beslutninger skal respektere de

forvaltningsretlige grundsætninger, hvorfor en skærpelse af praksis vil kræve varsling på samme måde, som hvis området var lovreguleret.

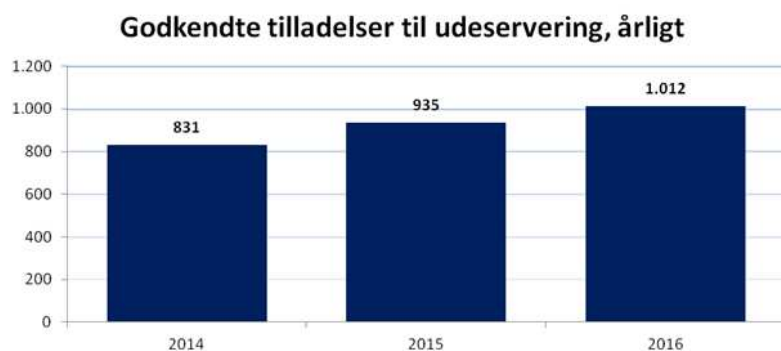
Udeservering i parkerne finder kun sted, når der er indgået en kontrakt med kommunen herom. Kommunen er forpligtet til at respektere kontraktsretlige forpligtelser om udeservering over for eksisterende serveringssteder i parkerne.

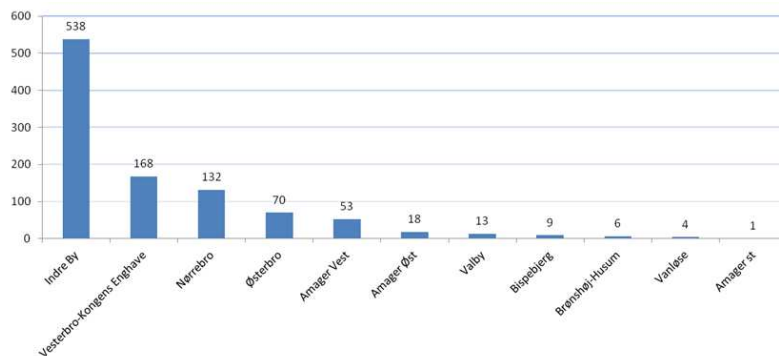
Udeserveringer på vejarealer

Efter kommunens nuværende praksis er det muligt at søge om tilladelse til at opstille udendørsservering langs egen facade max 0,8 meter ud fra facaden. Søger en restauratøren om mere end 0,8 meter udendørsservering ud fra egen facade, skal der indsendes en målfast tegning over arealet. På tegningen skal der være påført alle de genstande der ønsket opstillet. Kommunen vurderer på baggrund af tegningen og i visse tilfælde også ved tilsyn om den ønskede udeservering vil være til fare for trafikken eller til hinder for fremkommeligheden. Kommunen vurderer også, om opstilling vil være til gene for naboer, overboer og øvrigt miljø.

En tilladelse indeholder typisk vilkår om, at udendørsservering skal være fjernet, sammenstillet eller stablet, så den ikke kan benyttes efter kl. 24:00. Restauratøren skal tilpasse antallet af møbler på udendørsserveringen, så det passer til kundegrundlaget og fjerne eventuelt overskydende inventar.

Herudover indeholder tilladelser til udendørsservering standardvilkår om, at udeserveringen ikke må give anledning til støj- og lugtgener i omgivelserne fra fx høj musik eller røgelse.





* Tal fordelt på bydel tager udgangspunkt i tilladelser udstedt i 2016.

Begrænsning af udeserveringer

Kommunen kan ikke forbyde udeserveringer i dele af byen eller reservere dem til bestemte områder, men omvendt kan de faktiske forhold på en plads eller en vejstrækning - typisk at der er mange serveringssteder, der alle ønsker udeserveringstilladelse - føre til, at der kan udstedes færre tilladelser, tilladelser til mindre og/eller tilladelser med skærpede vilkår, f.eks. med krav om tidligere lukketid.

Kommunen har således mulighed for at skærpe praksis og f.eks. i en konkret sag og med saglig begrundelse vurdere, at der ikke kan gives tilladelse til en udeservering pga. støjbelastning.

Kommunen kan f.eks. skærpe praksis således, at der som udgangspunkt ikke gives tilladelse til udeservering, hvis der er beboere i samme ejendom. Dette vil dog på grund af lighedsgrundsætningen kunne medføre en de facto fjernelse af al udeservering i København. I stedet bør der gennemføres en grundig analyse, således at en eventuel skærpelse rammer de steder og forhold, der giver anledning til problemer og samtidig giver mulighed for at opretholde udeservering på de steder og på de vilkår, der giver værdi for byens borgere.

Det kan f.eks. overvejes, om der efterhånden som eksisterende tilladelser udløber, kan gennemføres ansøgningsrunder, for hermed at begrænse antallet af udeserveringer og reducere udeserveringsområderne på pladserne. Det vil så være den kumulative effekt af støjen, der skulle føre til, at nogen får tilladelse og andre får afslag.

Det er vanskeligere at gruppere udeserveringer på en vejstrækning. Her vil det være mere nærliggende f.eks. at sætte ind med skærpede standardvilkår med krav om tidligere lukketid for udeserveringen og/eller reducerede arealer. Der vil principielt godt kunne udarbejdes forskellige standardvilkår for forskellige vejtyper/områder, hvor støjbelastningen for naboerne må antages at være forskellig. Hvis der ansøges om en tilladelse, der rækker ud over standardvilkåret, vil forvaltningen dog skulle vurdere, om det konkret vil være sagligt at

fastholde dette, eller om der skal fastsættes et andet vilkår med afsæt i de konkrete forhold det pågældende sted.

Åbningstider

Kommunen har som nævnt mulighed for at skærpe standardvilkårene om lukketid til et tidligere tidspunkt, hvilket vil kræve en praksisændring. Det vil også være muligt at anvende forskellige standardvilkår forskellige steder i byen, hvis det i øvrigt er sagligt begrundet. F.eks. at der som udgangspunkt gives mulighed for længere åbningstid i Nyhavn og andre steder, hvor der traditionelt er mere festligt, end på en beboelsesgade i et brokvarter, hvor der ikke er en sådan tradition. I den forbindelse ville der, for så vidt angår Nyhavn, kunne lægges vægt på, at kvarterets forlystelsesmæssige karakter er kendt, også for de personer, der har bopæl i kvarteret. Hvis en restauratør ansøger om, at der fastsættes et andet vilkår end standardvilkåret, skal kommunen dog altid foretage en konkret vurdering og begrunde, hvorfor standardvilkåret opretholdes eller afviges.

Forvaltningens vurdering

Hvis der skal ske en begrænsning af generne fra udeservering med hjemmel i vejlovgivningen, er det mest oplagte at se på åbningstiderne. Det skyldes, at de andre greb, såsom ansøgningsrunder og reduktion af arealer begrundet i støjhensyn, vil være vanskeligere at gennemføre, kræver flere ressourcer rent sagsbehandlingsmæssigt, og at generne typisk ikke relaterer sig til brug af udeservering i dagtimerne.

En generel begrænsning af lukketid for at nedbringe støjgener fra nattelivet vurderes umiddelbart til at være et stort indgreb med lille effekt. Det er dog værd at overveje i de få, konkrete områder, hvor der opleves gener fra udeserveringer.

Teknik- og Miljøudvalget har i 2017 og frem prioriteret således, at der er tilført ekstra ressourcer til tilsyn med området, herunder med henblik på at sikre, at udeserveringerne rent faktisk bliver lukket ned til tiden, og at de pakkes ordentligt sammen, så møblelementet ikke kan indtages af festende personer om natten. En yderligere skærpelse af tilsynet med udeserveringer indgår i ”udvidelsen af støjvagt” i budgetscenarie 3.

Cykeltaxaer på vejarealer

Efter nuværende praksis udsteder kommunen efter ansøgning tilladelser til at tage ophold på vejarealet og dér søge hyre med en cykeltaxi. Det er alene opholdet med salg for øje, der kræver tilladelse, ikke selve kørslen, kortvarig standsning med henblik på at tage passagerer ombord og/eller reel parkering, idet disse forhold er lovlige uden tilladelse i medfør af færdselsloven.

Cykeltaxichaufføren skal dog i alle tilfælde – også under kørslen - respektere den almindelige adfærdsregulering, herunder ordensbekendtgørelsens § 8, hvorefter politiet kan forbyde benyttelse af højtalere, musikanlæg, musikinstrumenter eller lignende, når benyttelsen må antages at være til væsentlig ulempe for de omkringboende eller forbipasserende. Denne kompetence henhører, som det fremgår, under politiet.

Kommunens tilladelser til at tage ophold på vejarealet og dér søge efter hyre på Strøget og Købmagergade, sidegader i umiddelbar nærhed, de dér beliggende pladser og Nyhavn (Rød Zone) er undergivet en årlig ansøgningsrunde. Tilladelsen gives dér kun til at benytte særlige holdepladser, som er oprettet til formålet. Der er i 2016/2017 udstedt 80 tilladelser til benyttelse af disse holdepladser. I øvrigt opererer forvaltningen ud fra en formodning om, at det vil medføre fremkommelighedsproblemer, hvis cykeltaxier tager ophold andre steder i Rød Zone med henblik på at søge hyre. Vurderingen må dog foretages konkret i forbindelse med tilsyn, og der kan kun sættes ind, hvis opholdet rent faktisk medfører fremkommelighedsproblemer eller f.eks. gene af omgivelserne gennem afspilning af høj musik eller lignende.

Der er herudover udstedt 29 tilladelser, som kun gælder for ophold med henblik på at søge hyre i Blå Zone, dvs. kommunens øvrige vejareal. Tilladelser til Rød Zone kan også anvendes i Blå Zone. I Blå Zone er der ikke krav om, at cykeltaxien skal tage ophold et bestemt sted, men det skal stadig ske under hensyntagen til den almindelige færdsel og naboerne. Der må under ingen omstændigheder søges hyre på steder, der 1) tvinger passagerer og fodgængere, herunder personer med barnevogn, rollator, kørestol el. lign ud på vejbane eller cykelsti, 2) blokerer færdselsarealet eller forhindrer adgang til butikker, restauranter, gadedøre, udstillingsvinduer m.m., 3) blokerer tilgængeligheden og ganglinjer for synshandicappede og/eller 4) fra vejbane eller cykelsti.

Begrænsning af cykeltaxier og musik fra cykeltaxier

Kommunen stiller til alle cykeltaxitilladelser vilkår om, at der ikke må spilles musik, og at der ikke må råbes efter kunder fra cykeltaxien. Det er dog vanskeligt at håndhæve dette vilkår, da det, som alle andre vilkår for cykeltaxitilladelser, som kommunen har udstedt efter vejloven, kun finder anvendelse, mens cykeltaxien tager ophold for at søge hyre.

Det er ikke muligt vha. vejlovgivningen at etablere et egentligt forbud mod cykeltaxier, og det vurderes umiddelbart også vanskeligt at argumentere sagligt for markante stramminger i forhold til disses muligheder for at tage ophold på vejarealet for dér at søge hyre. Den

nuværende administrationsordning har ikke løst alle problemer, men situationen er markant forbedret i forhold til de tilstande, der herskede forud for dens etablering, hvor bl.a. store dele af Amagertorv var optaget af cykeltaxier, der søgte efter kunder.

Forvaltningens anbefaling

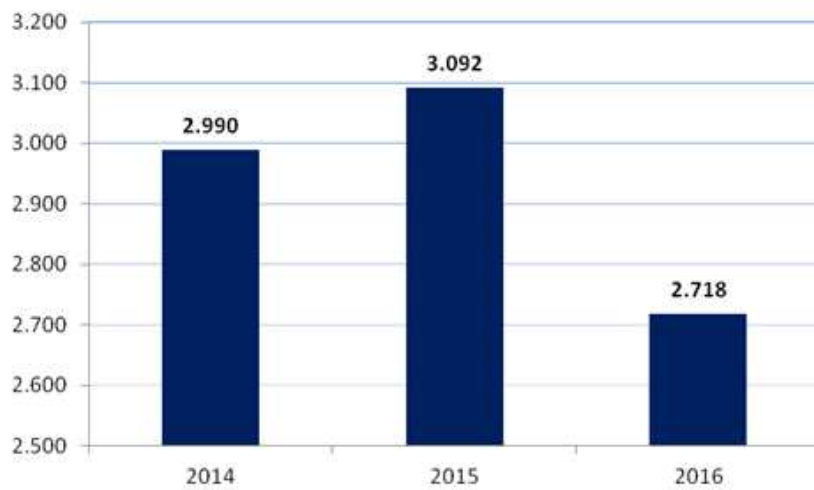
Teknik- og Miljøudvalget har i 2017 og frem prioriteret således at der er afsat flere ressourcer til tilsyn og opfølgende sagsbehandling på dette område. Det er vanskeligt med hjemmel i vejloven at skærpe vilkårene vedrørende støj for cykeltaxier yderligere. I øvrigt må der – om ønsket – søges gennemført en lovændring, der kan give kommunen flere muligheder for at regulere området og eventuelt helt gennemføre et forbud. Der bør i givet fald samtidig arbejdes for, at politiet tilføres de nødvendige ressourcer til at kunne håndhæve et sådant.

Arrangementer

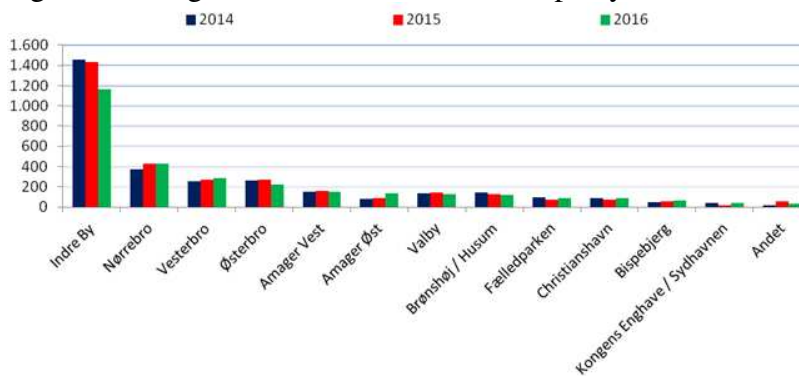
Kommunens nuværende praksis for meddelelse af tilladelse til arrangementer til brug af vej- og/eller parkareal er, at alle, der ønsker at afholde et arrangement på kommunens offentlige arealer (veje/parker), kan ansøge om dette via kommunens hjemmeside (erhvervsportalen). En ansøgning bliver betragtet som et udspil, som forvaltningen efterfølgende har en dialog med ansøgeren omkring. Alt efter arrangementets størrelse og omfang/indhold, vil en ansøger blive bedt om diverse dokumentation eksempelvis afspærringsplan, renholdelsesplan, kommunikationsplan, trafikafviklingsplan. Forvaltningen vurderer, om der kan gives en tilladelse og hvilket omfang den i givet fald kan have ud fra bl.a. arrangementets forenelighed med vejens funktion, herunder hvilke konsekvenser arrangementet vil have for fremkommeligheden, og på hvilken måde arrangementet bidrager til byrummets funktion som opholdsrum, men også om arrangementet harmonerer med den ønskede lokalitet for arrangementet.

Herudover vurderes, om arrangementets oplevelsesmæssige elementer er større, end de rent kommercielle. Er det ikke tilfældet, forsøger forvaltningen gennem dialog og vejledning at få ansøgeren til at tilpasse sit arrangement.

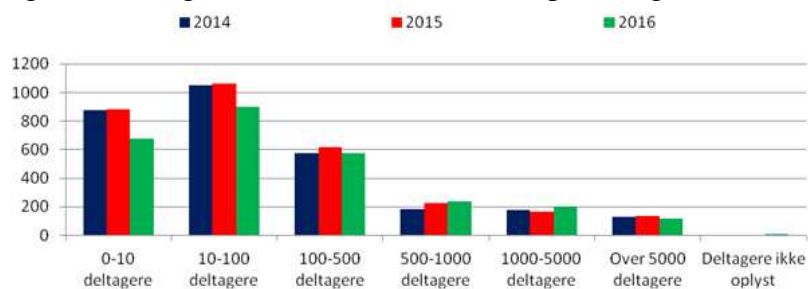
Figur 1. Arrangementer 2014-2016



Figur 2. Arrangementer 2014-2016 fordelt på bydele



Figur 3. Arrangementer 2014-2016 fordelt på deltagerantal



Det er relativt få arrangementer i København, der har sammenhæng med nattelivet. Der er flest i Indre By, og i 2016 var der i alt 50 arrangementer, der sluttede kl. 22 eller senere. En væsentlig del af disse arrangementer hørte under Jazzfestivalen, men da de er ansøgt af flere forskellige arrangører, flere forskellige steder i byen, giver de statistisk et større udslag.

Et af de greb, der bruges med henblik på at understøtte dagsordenen om at sprede arrangementerne over hele København er det særlige pointsystem, som benyttes ved tildeling af midler fra arrangementspuljen. Fra denne pulje tildeles årligt op til 800.000 kr. til arrangementer, som foregår i Københavns Kommune, og som har ansøgt om støtte fra puljen. Spredningen understøttes ved at give flere point – og dermed bedre mulighed for tilskud – til arrangementer uden for Indre By.

Hvis der skal gennemføres en skærpelse af praksis i forhold til meddelelse af tilladelse til arrangementer til brug af vej- og/eller parkareal, skal det varsles. Omvendt vil det uden de store vanskeligheder kunne lade sig gøre at argumentere for sådanne praksisændringer.

F.eks. medfører større arrangementer i Københavns som f.eks. Copenhagen Marathon, Distortion, Copenhagen Pride o.lign. markante trafikale påvirkninger. Det vil alene af den grund være sagligt at begrænse arrangementerne eller helt at meddele afslag til dem. Særligt Distortion, men også f.eks. Jazz-festivalen, medfører stor støjmæssig påvirkning af naboerne. Et større fokus på at beskytte naboerne mod støjgener vil kunne begrunde, at flere arrangementer af denne karakter enten nedskaleres eller helt afslås.

Det vil også være sagligt i højere grad at lægge vægt på den belastning f.eks. naboerne tidligere har været udsat for. Det, at ét arrangement har været afholdt, vil altså konkret kunne begrunde, at et andet afslås.

En skærpet praksis med henblik på at begrænse trafikale gener og mindske gener for naboer og områdets øvrige brugere må forventes at kræve flere ressourcer til sagsbehandlingen. Hvor det efter nuværende praksis i vidt omfang via dialog er muligt at få arrangørerne til at tilpasse deres arrangement til det mulige, så vil en skærpelse formentlig føre til, at der skal udstedes flere afslag – herunder delvise afslag, hvor ansøgeren kun opnår tilladelse til noget af det, som der er ansøgt om.

Samtidig bør det overvejes nøje, hvordan sagsbehandlingen i givet fald tilrettelægges. En mulighed er at forsøge at kanalisere ansøgningerne ind i såkaldte ansøgningsrunder for delområder (de enkelte parker og pladser), hvor ansøgningerne kan vurderes i konkurrence med hinanden, og der derved kan gives tilladelse til de højst prioriterede, mens de øvrige gives afslag.

I parkerne – som ikke er undergivet vejloven, og hvor kommunens rådighed derfor er større - kan der om ønsket etableres områder (såkaldte stillezoner) helt uden arrangementer; eller arrangementsfri perioder på året.

Forvaltningens anbefaling

Fællesskab København prioriterer blandt andet det lokalt forankrede Byliv. Det er forvaltningens erfaring, at nogle naboer ønsker, at arrangementerne begrænses. På den anden side ser mange lokale beboere de konkrete arrangementer som et aktiv for bydelen. Forvaltningen anbefaler derfor, at der i forbindelse med evalueringen af forskrift for udendørs musikarrangement tages kontakt i til bl.a. beboerforeningerne i Indre By samt Indre By Lokaludvalg for at drøfte niveauet og ønskerne til prioriteringen af arrangementerne.

Støjvagt

Støjvagtens opgave er at håndhæve Miljøbeskyttelsesloven med udgangspunkt i restaurationsforskriften. Miljøbeskyttelsesloven og restaurationsforskriften giver støjvagten hjemmel til at regulere virksomheder og de aktiviteter, der er direkte forbundet hermed.

Støjvagten fører tilsyn med og reagerer på overskridelser af restaurationsforskriftens vilkår for nattelivet. Støjvagten tilser fx at døre og vinduer holdes lukkede for at nedbringe støjen fra etablisementet. Vagten fører også tilsyn med at støjgrænserne overholdes ved hjælp af støjmålere og, i tilfælde af overskridelse, kræver at de ansvarshavende overholder de godkendte grænseværdier. Restaurationer med musikanlæg skal indreguleres og plomberes, så de ikke spiller for højt. Støjvagten har ligeledes til opgave at sikre, at denne indregulering overholdes.

Støjvagten har ikke mulighed for at beordre etablisementet lukket eller for at slukke musikken. Såfremt de ansvarshavende ikke retter sig efter påbuddet, tilkalder støjvagten assistance fra politiet og/eller indstille virksomheden til et bødeforlæg.

Støjvagten har ikke mulighed for at regulere ”festen i gaden”. Dette indbefatter:

- Restaurant- og bargæster, der står uden for virksomheden og ryger eller taler højlydt
- Støjende mennesker i gaden.
- Partybusser
- Cykeltaxaer
- Musik fra private medbragte musikanlæg i parker og på gader
- Piratfester eller spontane sammenkomster på offentligt areal

Støjvagten tilkalder politiet, hvis der er piratfester eller gadeuorden, hvor der er risiko for, at nogen kommer til skade.