

# CIVITAS

## ADVOKATER



Januar 2023

## **VEJLEDNING OM ALKOHOLBEVILLINGER OG NATTILLADELSER**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>DE GRUNDLÆGGENDE RAMMER</b> .....	<b>5</b>
2.1	HVILKE HENSYN INDGÅR I VURDERINGEN? .....	6
2.1.1	Samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn .....	6
2.1.2	Ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn og dermed sammenhængende hensyn .....	9
2.1.3	Miljømæssige hensyn .....	11
2.1.4	Hensynet til ansøgerens mulighed for at udøve næring .....	13
2.1.5	Særligt om fornyelses- og overførelsessager .....	13
2.1.6	Betydningen af koncepter .....	16
2.2	SKØN OG SAGENS FAKTUM .....	18
2.3	LIDT OM ALMINDELIGE FORVALTNINGSRETTLIGE PRINCIPPER .....	20
2.3.1	Den almindelige lighedsgrundsætning .....	20
2.3.2	Det almindelige proportionalitetsprincip .....	22
2.4	ADMINISTRATIV PRAKSIS .....	23
2.4.1	Administrativ praksis kan have væsentlig betydning for sagens udfald .....	23
2.4.2	Hvad er en administrativ praksis? .....	24
2.4.3	Administrativ praksis er bindende .....	25
2.4.4	Ændring af administrativ praksis .....	25
2.4.5	Administrativ praksis og den enkelte sags omstændigheder .....	28
2.5	VILKÅR .....	30
2.6	TIDSBEGRÆNSNING .....	31
2.7	TILBAGEKALDELSE .....	32
<b>3.</b>	<b>BEVILLINGSOMRÅDET OG KOMMUNAL STYRING</b> .....	<b>35</b>
3.1	RESTAURATIONSPLANER SOM STYRINGSREDSKAB .....	36
3.2	ET RETLIGT BUNDET SKØN .....	41
3.3	KØBENHAVNS KOMMUNES RESTAURATIONSPLAN .....	42
<b>4.</b>	<b>ALKOHOLBEVILLINGER</b> .....	<b>43</b>
4.1	GENERELT OM ALKOHOLBEVILLINGER .....	43
4.2	SAMFUNDSMÆSSIGE HENSYN M.FL. (§ 12, 1. LED) .....	46
4.2.1	Uforsvarlig restaurationsdrift (§ 12, nr. 1) .....	47
4.2.2	Bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer (§ 12, nr. 2) .....	47

4.2.3	Bevillingsansøgerens økonomiske forhold mv. (§ 12, nr. 3).....	48
4.2.4	Restaurationens størrelse, indretning og karakter (§ 12, nr. 4).....	49
4.2.5	Restaurationens beliggenhed (§ 12, nr. 5).....	50
4.2.6	Koncentration af restaurationsvirksomhed (§ 12, nr. 6).....	52
4.2.7	Andre konkrete ædruelighedsmæssige forhold mv. (§ 12, nr. 7).....	54
4.3	FASTSÆTTELSE AF VILKÅR TIL ALKOHOLBEVILLINGER.....	55
4.3.1	Restaurationslovens § 10, stk. 2, og forvaltningsretlige krav.....	55
4.3.2	Eksempler på vilkår til alkoholbevillinger.....	56
<b>5.</b>	<b>NATTILLADELSER.....</b>	<b>58</b>
5.1	GENERELT OM NATTILLADELSER.....	58
5.2	DEN ALMINDELIGE LUKKETID (§ 28, STK. 1).....	59
5.3	MILJØ- OG SAMFUNDSMÆSSIGE HENSYN M.FL. (§ 28, STK. 4).....	60
5.4	FASTSÆTTELSE AF VILKÅR TIL NATTILLADELSER.....	62
5.4.1	Restaurationslovens § 33 og forvaltningsretlige krav.....	62
5.4.2	Eksempler på vilkår til nattilladelser.....	63
<b>6.</b>	<b>FORHÅNDSTILSAGN.....</b>	<b>63</b>
<b>7.</b>	<b>BETYDNINGEN AF ANSØGNINGENS KARAKTER.....</b>	<b>64</b>
7.1	NYETABLERINGER OG NYE ANSØGNINGER.....	64
7.2	FORNYELSESSAGER.....	65
7.3	OVERFØRELSESSAGER.....	66
<b>8.</b>	<b>SAGSBEHANDLING.....</b>	<b>67</b>
8.1	UNDERSØGELSESFORPLIGTELSEN.....	68
8.2	PARTSHØRING.....	69
8.3	BEGRUNDELSE.....	70
8.4	KLAGEVEJLEDNING.....	71

### 1. INDLEDNING

Denne vejledning indeholder uddybende beskrivelser af en række almindeligt forekommende problemstillinger samt af en række udvalgte spørgsmål, der i praksis kan give anledning til tvivl. Vejledningen indeholder ikke en udtømmende behandling af de problemstillinger og spørgsmål, der kan opstå i praksis.

Vejledningen indledes i pkt. 2 med en beskrivelse af de grundlæggende rammer for behandlingen af sager om alkoholbevilling og nattilladelse. Der er tale om en sammenfattende beskrivelse, som også indeholder et betydeligt antal konkrete eksempler.

En mere detaljeret beskrivelse og analyse, der også omfatter en lang række notehenvvisninger til relevante retskilder mv., findes i vejledningens pkt. 3-8, hvor der er en nærmere gennemgang og uddybning af en række problemstillinger – herunder i mere detaljeret form nogle af de problemstillinger, der er beskrevet i pkt. 2.

Vejledningens fokus er på de rammer, der følger af restaurationsloven og den almindelige forvaltningsret. Hovedvægten er desuden lagt på de situationer, hvor det kan fastslås, at ansøgeren opfylder de relevante personlige, økonomiske og forretningsmæssige betingelser for at opnå en alkoholbevilling eller en nattilladelse, og hvor det herefter vil bero på en konkret skønsmæssig vurdering af en række yderligere forhold, om ansøgeren skal meddeles en alkoholbevilling eller nattilladelse og i givet fald på hvilke vilkår.

Denne vejledning blev oprindeligt udarbejdet i 2020 som et internt arbejdsværktøj til Bevillingsnævnets Sekretariat – både i den daglige sagsbehandling og til brug for oplæring af nye medarbejdere af advokaterne Anders Valentiner-Branth, Lau Franzmann Berthelsen og Ole Hasselgaard.

Det er besluttet at offentliggøre denne reviderede vejledning fra august 2022, der skal læses i sammenhæng med kommunens restaurationsplan og det Q & A, som også er tilgængeligt på kommunens hjemmeside.

Der er tale om et "levende dokument", som løbende skal ajourføres i takt med, at det faktiske og retlige grundlag, som Bevillingsnævnet arbejder ud fra, måtte ændre sig. Det kan f.eks. være som følge af ændringer af restaurationsplanen eller som følge af regel- eller praksisændringer, herunder ændringer af restaurationsloven.

## 2. DE GRUNDLÆGGENDE RAMMER

Her i pkt. 2 beskrives en række af de grundlæggende rammer, som har betydning for, hvilke retlige muligheder og begrænsninger der gælder ved behandlingen af sager om alkoholbevillinger og nattilladelser.

Fokus er på de forvaltningsretlige rammer, der kan være med til at fastlægge indholdet af afgørelser, der tager stilling til ansøgninger om alkoholbevilling eller nattilladelse eller til fastsættelse af vilkår i en alkoholbevilling eller nattilladelse. Desuden vil beskrivelsen være koncentreret om de situationer, hvor det kan fastslås, at ansøgeren opfylder de relevante personlige, økonomiske og forretningsmæssige betingelser, og hvor det herefter beror på en vurdering af en række yderligere forhold, om der skal gives en alkoholbevilling eller nattilladelse, og om der i givet fald kan fastsættes vilkår.

Bevillingsområdet adskiller sig fra mange andre forvaltningsområder ved, at bevillingsmyndighederne inden for restaurationslovens rammer kan lægge vægt på lokale og bredere planmæssige hensyn i sine afgørelser.

I den forbindelse er det et afgørende element i restaurationsloven, at bevillingsområdet er et kommunalt anliggende. Bag ved dette ligger den vurdering, at et kollektivt og alsidigt organ i den enkelte kommune har de bedste forudsætninger for at nå frem til den samfundsmæssigt bedste afgørelse i hvert enkelt tilfælde, og vigtigheden af denne kommunale styringsmulighed, som bevillingsmyndighederne er tillagt efter restaurationsloven, er gennem årene blevet betonet i forbindelse med flere lovændringer. Restaurationsloven giver dermed vide rammer for, at de involverede myndigheder både mere overordnet og gennem behandlingen af de enkelte sager kan fastlægge, hvilket restaurations- og natteliv der skal være i kommunen og i forskellige områder i kommunen.

Opgaven med overordnet at styre restaurations- og nattelivet inden for forskellige områder i kommunen vil i praksis navnlig kunne ske ved Borgerrepræsentationens vedtagelse af en række generelle retningslinjer i kommunens restaurationsplan, der herefter kan blive udmøntet gennem bevillingsmyndighedernes administrative praksis og stillingtagen i de enkelte sager.

De relativt vide rammer, der er beskrevet her, ændrer imidlertid ikke ved, at der gælder en række retlige begrænsninger af betydning både for den overordnede styring og for behandlingen af de enkelte sager, og at restaurationsloven sammen med almindelige forvaltningsretlige principper og regler opstiller en række vigtige retlige rammer.

### 2.1 Hvilke hensyn indgår i vurderingen?

Hvis en ansøger anses for at opfylde de relevante personlige, økonomiske og forretningsmæssige betingelser, skal der herudover ud fra en række andre hensyn foretages en vurdering af, om der kan opnås en alkoholbevilling eller nattilladelse. Det vil sige, at der i sidste ende skal foretages en skønsmæssig afvejning af en række hensyn. Heri ligger også, at en ansøger ikke har et egentligt retskrav på at få meddelt alkoholbevilling eller nattilladelse.

Myndighederne står imidlertid ikke frit med hensyn til, hvilke hensyn der kan blive inddraget. Både ved fastsættelse af de mere generelle retningslinjer f.eks. i kommunens restaurationsplan og ved behandlingen af de enkelte sager indebærer det almindelige forvaltningsretlige princip om saglig forvaltning således, at de hensyn, der kan tillægges vægt, skal kunne anses for saglige i den pågældende sammenhæng.

Denne fastlæggelse af kredsen af saglige hensyn skal ske ud fra, hvad der er bestemt i restaurationsloven, og hvad der herudover følger af de almindelige forvaltningsretlige principper om adgangen til at inddrage forskellige hensyn ved skønsmæssige afgørelser.

Samlet medfører det, at det navnlig kan være relevant at inddrage disse – til dels overlappende – kategorier af hensyn:

#### 2.1.1 Samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn

Samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn kan inddrages for at styre udviklingen af restaurations- og nattelivet i kommunen, herunder for f.eks. at begrænse antallet af alkoholbevillinger og nattilladelser i visse områder.

Hvad en varetagelse af disse generelle samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn bør føre til, kan i hvert fald på et overordnet niveau være fastlagt i kommunens restaurationsplan. I restaurationsplanen kan der således være fastsat en række generelle retningslinjer for, hvad der i forskellige områder i kommunen skal gælde i forhold til omfanget og udbredelsen af restaurationer inden for de enkelte koncepter (spiserestaurant, bar mv.).

#### *Eksempel – mere restriktiv praksis for alkoholbevillinger og nattilladelser*

Hvis det følger af restaurationsplanen, at der ud fra generelle samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn – eventuelt kombineret med generelle ordensmæssige hensyn omtalt nedenfor – skal bremses op for at tildele nye alkoholbevillinger, nye nattilladelser eller i hvert fald nye, sene nattilladelser i et bestemt område,

kan dette begrunde, at der som udgangspunkt ikke bliver givet sådanne alkoholbevillinger eller nattilladelser i det pågældende område. Det vil sige, at det på baggrund af en konkret vurdering kan besluttes fremadrettet at indføre en relativt håndfast praksis, hvorefter der som udgangspunkt bl.a. ikke bliver givet nye alkoholbevillinger eller nattilladelser i visse områder. I så fald bør en sådan praksis varsles over for potentielle ansøgere f.eks. ved at indføre en omtale af den nye praksis i restaurationsplanen, se også pkt. 2.4.4. Desuden vil en sådan administrativ praksis som anført være udtryk for et udgangspunkt, og det skal derfor altid vurderes, om der i den enkelte sag er konkrete omstændigheder, der indebærer, at dette udgangspunkt bør fraviges, se nærmere herom pkt. 2.4.5. Særlige spørgsmål kan endvidere eventuelt opstå i fornyelses- og overførelsesager, se pkt. 2.1.5, og i relation til mulighederne for eventuel tilbagekaldelse af eksisterende alkoholbevillinger og nattilladelser, se pkt. 2.7. Som konkret eksempel kan nævnes områderne med restriktiv praksis i forhold til nye nattilladelser i Middelalderbyen og enkelte gadestrækninger på Indre Nørrebro.

Det er desuden vigtigt at være opmærksom på, at et fastlagt ønske i restaurationsplanen om ud fra samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn at styre antallet og udbredelsen af restaurationer vil udgøre en saglig grund til at forskelsbehandle senere ansøgere i forhold til tidligere ansøgere, som har fået en alkoholbevilling eller en (sen) nattilladelse.

#### *Eksempel – Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021*

Borgerrepræsentationen godkendte den 4. november 2021 Restaurations- og Nattelivsplan 2021, hvoraf bl.a. fremgår, at Københavns Kommune ønsker at fremme et mere varieret udbud samt sikre en bedre fordeling af restaurationer i København, så udbuddet harmonerer med det omkringliggende bymiljø (side 21).

Af Restaurations- og Nattelivsplan 2021 fremgår endvidere følgende på side 22:

#### ***”Et varieret og fordelt udbud***

*Københavns Kommune ønsker, at der skal være et varieret restaurations- og natteliv i byen. Det skal blandt andet sikres ved, at der ikke kommer en for høj lokal koncentration af én restaurantstype i et område. Det gælder i særlig grad rene udskænkingssteder og andre serveringssteder, hvis hovedfokus er servering af alkohol.*

*I København er det ikke de samme hensyn, der gør sig gældende i alle dele af byen. I nogle områder af byen er der en fornuftig balance mellem beboelse og serveringssteder. I andre områder er der behov for at nedbringe generne fra*

*nattelivet. Det gælder særligt i de områder, hvor borgere bor side om side med mange serveringssteder med nattilladelser. Derfor vil Københavns Kommune arbejde på at skabe en god balance i fordelingen af restaurationer på tværs af byen.*

*Med Restaurationsplanen skal Bevillingsnævnet bremse op for tildeling af nye alkoholbevillinger og nattilladelser i de områder, som er belastede og som har en høj koncentration af privat beboelse. Bevillingsnævnet skal føre en stram praksis for nattilladelser til restaurationer i de områder, som er belastede, og dermed bremse op for, at flere natrestaurationer (i form af rene udskænkingssteder) etablerer sig, hvor der allerede er en høj aktivitet om natten.*

*Bevillingsnævnet pålægges at følge udviklingen i nattelivsgenerne tæt og i nødvendigt omfang at indføre en særligt restriktiv praksis f.eks. i forhold til gades-trækninger, hvor nattelivsgenerne er ved at tage overhånd, således der f.eks. indføres et stop for nye nattilladelser og udvidelser af bestående nattilladelser.”*

Varetagelsen af byplanmæssige hensyn kan også være relevant, hvis der er tale om en forventet fremtidig byudvikling. Det kræver dog, at der er tale om en forholdsvis håndfast planlægning og ikke kun "løse planer".

#### *Eksempel – fremtidig byudvikling*

Hvis det er planlagt i de følgende år at byudvikle et "nyt" område inden for kommunen, sådan at der skal opføres bl.a. et betydeligt antal af beboelsesejendomme, kan dette begrunde, at der bliver givet afslag på alkoholbevilling eller nattilladelse, uanset at der er tale om hensyntagen til fremtidige – og ikke aktuelle – forhold. Alternativet kan være en alkoholbevilling eller nattilladelse, der alene gælder for et tidsrum på f.eks. 2 år, se pkt. 2.6 om tidsbegrænsning.

Af det ovenfor anførte følger, at generelle samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn vil kunne få væsentlig betydning, også uanset at hverken politiet eller Område for Miljø og Byliv måtte have udtalt sig imod en ansøgning om alkoholbevilling eller nattilladelse, sådan at der derfor ikke vil være noget grundlag for, at bevillingsmyndighederne afslår ansøgningen ud fra hensyn, der vedrører konkrete ordensmæssige forhold eller konkrete miljømæssige forhold i form af konkrete støjulemper mv. Også i sådanne tilfælde kan bevillingsmyndighederne således afslå at give f.eks. en nattilladelse, hvis det er begrundet i, at det i kommunens restaurationsplan ud fra generelle samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn – eventuelt kombineret med generelle miljømæssige hensyn – er fastlagt, at der som udgangspunkt ikke skal være (yderligere) restaurationer med nattilladelse i området. Det vil sige, at baggrunden for et sådant afslag ikke vil være et hensyn til at undgå konkrete ordensproblemer, støjulemper



mv. med tilknytning til den pågældende restauration. I stedet vil afslaget være baseret på et ønske om i det pågældende område ud fra de nævnte generelle hensyn ikke at ville have (yderligere) restaurationer med nattilladelse med den indvirkning et øget natteliv vil kunne have i forhold til områdets karakter i et byplanmæssigt perspektiv og i forhold til mere generelt at påvirke bl.a. støjniveauet i området i nattetimerne.

Herudover gælder det, at selv om restaurationsplanen ikke måtte forholde sig udtømmende til betydningen af samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn inden for alle områder i kommunen, vil det i den samlede skønsmæssige vurdering af den enkelte sag altid være muligt at inddrage disse hensyn, der eksempelvis kan tale imod, at der bliver givet en alkoholbevilling eller nattilladelse, hvis den pågældende lokalitet og dens omgivelser i øvrigt udelukkede eller hovedsageligt består af beboelse.

### 2.1.2 Ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn og dermed sammenhængende hensyn

Generelle hensyn af den nævnte karakter kan bl.a. inddrages, hvis der i et bestemt område ifølge politiets vurdering er et generelt behov for mere ro og orden, der taler for, at der ikke bliver givet yderligere alkoholbevillinger eller (sene) nattilladelser, eller at der bliver stillet særlige vilkår om f.eks. åbnings- eller lukketid.

#### *Eksempel – generelle ordensmæssige hensyn*

Der foreligger en udtalelse fra politiet, hvori det på et underbygget grundlag bliver vurderet, at generelle ordensmæssige hensyn taler for, at der i et bestemt område f.eks. kun gives nattilladelser til kl. 02 eller skal gælde vilkår om morgenlukning for restaurationer. Der vil herefter som udgangspunkt være grundlag for at stille dette vilkår i nye alkoholbevillinger og ved fornyelse af alkoholbevillinger, hvorimod generelle ordensmæssige hensyn, der ikke er knyttet til en bestemt restauration, ikke kan anses for tilstrækkeligt til at ændre i eksisterende alkoholbevillinger og nattilladelser, medmindre de pågældende generelle hensyn undtagelsesvist er af særligt tungtvejende karakter, og der bliver givet et betydeligt varsel. Se også pkt. 2.7 om tilbagekaldelse.

Konkrete ordensmæssige hensyn kan inddrages, hvis der foreligger konkrete problemer i forhold til en restauration f.eks. i forbindelse med politiforretninger.

#### *Eksempel – konkrete ordensmæssige hensyn*

Hvis der er betydelige problemer med bl.a. et stort antal politiforretninger med tilknytning til en bestemt restauration med nattilladelse til kl. 02, kan dette ud fra konkrete ordensmæssige hensyn f.eks. medføre, at en ansøgning om udvidet nattilladelse til kl. 05 afslås.

Er der tale om særdeles omfattende problemer med restaurationen, kan konkrete ordensmæssige hensyn også begrunde, at en eksisterende 05-nattilladelse bliver begrænset til en 02-nattilladelse, eller at en nattilladelse efter omstændighederne bliver helt tilbagekaldt. Se pkt. 2.7 om tilbagekaldelse.

Både konkrete og mere generelle sociale og politimæssige hensyn kan også inddrages med henblik på efter omstændighederne at undgå restaurationer i umiddelbar nærhed af skoler, andre institutioner mv.

#### *Eksempel – nærhed til f.eks. skole*

Hvis der bliver ansøgt om alkoholbevilling på et sted, der ligger ved siden af f.eks. en skole, kan dette forhold i sig selv begrunde, at der bliver givet afslag, hvis det ud fra sociale og politimæssige hensyn – eventuelt kombineret med byplanmæssige hensyn – vurderes, at disse hensyn taler for det. Dog skal det som altid påses, om der foreligger særlige konkrete omstændigheder, der bør føre til at fravige det anførte udgangspunkt.

Både ved varetagelsen af ordensmæssige hensyn og ved varetagelse af f.eks. miljømæssige hensyn for at undgå støjproblemer vil det være relevant at lægge vægt på, i hvilket omfang restaurationen på egen hånd har iværksat eller har tænkt sig at iværksætte positive og betryggende initiativer, der tilgodeser de pågældende hensyn.

#### *Eksempel – positive og betryggende initiativer*

Hvis der i forbindelse med en ansøgning om nattilladelse oplyses om positive og betryggende initiativer, der skal være med til at sikre ro og orden i og omkring restaurationen, vil dette skulle tages i betragtning til støtte for, at der vil kunne gives en tilladelse. I nogle tilfælde vil de pågældende initiativer også kunne gøres til vilkår i tilladelsen, se pkt. 2.5 om adgangen til at fastsætte vilkår. Også i den forbindelse har bevillingsmyndighederne et selvstændigt ansvar for at tilvejebringe de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger til brug for deres afgørelser. Det forhold, at f.eks. en ansøgning om nattilladelse er uden oplysninger om positive og betryggende initiativer, indebærer derfor ikke, at bevillingsmyndighederne uden videre kan lægge til grund, at der ikke er eller vil blive iværksat

sådanne initiativer. Bevillingsmyndighederne må således overveje, om eventuelle oplysninger herom kan tilvejebringes på anden måde, f.eks. ved et besøg på stedet, og hvis det ved sagens efterfølgende afgørelse skal kunne lægges til grund, at der ikke foreligger initiativer af den nævnte karakter, vil dette under alle omstændigheder forudsætte, at ansøgeren først er blevet opfordret til at fremkomme med eventuelle oplysninger om sådanne initiativer. Desuden bør der vejledes om, at det vil blive lagt til grund, at restauratøren ikke på egen hånd har iværksat eller vil iværksætte positive og betryggende initiativer, i det omfang ansøgeren ikke fremkommer med nogen oplysninger herom.

Af Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021 fremgår på side 22 bl.a. følgende:

### ***”Samarbejde om nedbringelse af gener***

*Bevillingsnævnet samarbejder i dag med restaurationer om at reducere gener fra nattelivet. Københavns Kommune ønsker, at Bevillingsnævnet fortsætter denne praksis.*

*Bevillingsnævnet skal i afgørelser derfor fortsat lægge vægt på, om restauratører har iværksat positive og betryggende initiativer for at reducere gener. Disse kan inkludere etablering af rygerum, frivillig brug af dørmænd, øget renholdelsesindsats ved restaurationen, naboinddragelse, dokumentation for begrænsede gener, ekstra lydisolering, skærpet fokus på kontrol i døråbningen, uddannelse af personale med mere.*

*Foretages ingen positive og betryggende initiativer, skal Bevillingsnævnet kunne begrænse nattilladelser, hvis det kan dokumenteres, at der i forvejen er et højt niveau af gener i området, eller hvis risikoen for, at området udvikler et højt niveau af gener, er stor.*

*Samarbejdet mellem kommunen og virksomhederne afspejles allerede i forbindelse med partshøringen af ansøgerne, og oplysningerne vil fortsat indgå som en del af sagsbehandling i Bevillingsnævnet.”*

### 2.1.3 Miljømæssige hensyn

Generelle miljømæssige hensyn til at undgå støj eller til at sikre renholdelse i bestemte områder kan inddrages – ofte i et overlap med generelle byplanmæssige hensyn. I det omfang der er fastlagt et ønske om at undgå en for stor udbredelse af restaurationer i visse områder, vil dette således ofte til dels kunne være begrundet i både byplanmæssige hensyn og miljømæssige hensyn, der skal modvirke støj, affald mv.

*Eksempel – generelt hensyn til f.eks. renholdelse*

Et generelt ønske om, at der ikke er så mange mennesker i byen i de tidlige morgentimer, sådan at det vil være nemmere at foretage offentlig renholdelse, kan ikke anses for at være så tungtvejende, at det i sig selv kan føre til f.eks. generelt at stille vilkår om morgenlukning. Imidlertid kan et generelt renholdelseshensyn indgå i den samlede afvejning og medvirke til, at der f.eks. sammen med generelle byplanmæssige og/eller ordensmæssige hensyn er grundlag for et sådant vilkår.

Konkrete miljømæssige hensyn kan inddrages, hvis der foreligger f.eks. naboklager, og det i den forbindelse må lægges til grund, at der er væsentlige konkrete ulemper i form af støj, affald mv. Tilsvarende kan disse hensyn – eventuelt kombineret med ordensmæssige hensyn – inddrages, hvis det ud fra sagens oplysninger kan fastslås f.eks., at etablering af en restauration vil afføde et uacceptabelt støjniveau for de omkringboende.

#### *Eksempel – konkrete støjproblemer*

Hvis der foreligger naboklager over støjmæssige gener, er det i første omgang bevillingsmyndighedernes ansvar at vurdere, om klagerne er udtryk for, at der faktisk er et uacceptabelt støjniveau. I bekræftende fald kan dette f.eks. føre til vilkår om flere støjdæmpende foranstaltninger, idet det i hvert fald i første omgang bør vurderes, om dette kan være tilstrækkeligt i stedet for mere indgribende skridt i form af begrænsning af en nattilladelse mv. Se pkt. 2.3.2 om det almindelige proportionalitetsprincip.

Det følger af Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021 (side 21), at restauratører, der ikke samarbejder og tager ansvar for at nedbringe de konstaterede gener, skal sættes under et intensivt og skærpet tilsyn. Det er herved centralt, at de involverede myndigheder samarbejder meget tæt om opgaven, ligesom der er behov for en koordinering af de klager, der modtages fra beboere mv. om problemsteder. Lovgivningens muligheder for at tvinge sådanne problemsteder til at samarbejde om at nedbringe generne skal udnyttes fuldt ud, og det skal i den forbindelse have konsekvenser for restauratører, der ikke samarbejder for at nedbringe de konstaterede gener. Bevillingsnævnet skal i den forbindelse vurdere, om der i problemsager eventuelt kan være grundlag for en tilbagekaldelse eller fastsættelse af nye, bebyrdende vilkår, ligesom Bevillingsnævnet i forbindelse med fornyelse af nattilladelser i endnu højere grad bør fastsætte kortvarige fornyelser med henblik på at holde problemsteder under skærpet tilsyn.

### 2.1.4 Hensynet til ansøgerens mulighed for at udøve næring

Hensynet til ansøgerens mulighed for at udøve næring vil altid skulle indgå i den samlede afvejning over for de hensyn, der kan tale for at afslå en alkoholbevilling eller en nattilladelse eller for at opstille vilkår om f.eks. begrænset åbningstid.

Der er derfor ikke fri adgang til at begrænse muligheden for at drive næring, og dette kan også udtrykkes på den måde, at de hensyn, der i givet fald begrundet begrænsninger i muligheden for at drive næring, i alle tilfælde skal have en vis vægt for, at dette ved en afvejning over for hensynet til vedkommendes mulighed for at udøve næring skal kunne medføre begrænsninger.

*Eksempel – byplanmæssige hensyn kan begrænse muligheden for næringsudøvelse*

I forbindelse med en ansøgning om nattilladelse kan et "løst" ønske hos bevilningsmyndighederne om, at "folk ikke bør feste døgnet rundt", ikke begrunde afslag eller begrænsende vilkår over for vedkommende, som ønsker at drive næring. Begrænsninger skal være sagligt begrundet f.eks. i Borgerrepræsentationens overvejelser ud fra samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn, der herefter er kommet til udtryk i restaurationsplanen, eller – baseret på en velunderbygget udtalelse fra politiet – generelle ordensmæssige hensyn som omtalt ovenfor.

### 2.1.5 Særligt om fornyelses- og overførelsessager

Hensynet til ansøgerens mulighed for næringsudøvelse kan efter omstændighederne have en vis yderligere vægt ved fornyelse af en alkoholbevilling eller nattilladelse, der udløber på grund af en tidsbegrænsning fastsat i alkoholbevillingen eller nattilladelsen. Spørgsmålet er ikke kun relevant i forhold til alkoholbevillinger, der efter loven altid skal være tidsbegrænsede. Også nattilladelser kan således gøres tidsbegrænsede. Se pkt. 2.6 om tidsbegrænsning.

Det er i fornyelsessager vigtigt at skelne mellem, om der siden meddelelsen af den alkoholbevilling eller nattilladelse, der ønskes fornyet, er indtruffet ændrede forhold, eller om grundlaget for en stillingtagen til ansøgningen om fornyelse i stedet svarer til grundlaget for den tidligere meddelte alkoholbevilling eller nattilladelse.

Hvis der i den mellemliggende periode ikke er fremkommet nye oplysninger eller er sket en ændring af praksis ud fra f.eks. generelle byplanmæssige eller ordensmæssige hensyn, vil det

således som udgangspunkt være vanskeligt – også uden at inddrage et indretningshensyn til ansøgeren – at begrunde, at der skal gives afslag på en fornyelse.

Er der derimod tale om, at der i mellemtiden er fremkommet nye faktiske oplysninger f.eks. af betydning for vurderingen af ordensmæssige problemer, støjproblemer mv., kan dette efter omstændighederne begrunde, at en ansøgning om fornyelse ikke bliver imødekommet. Det samme gælder, hvis der i mellemtiden f.eks. ud fra generelle byplanmæssige hensyn er indført en ændret og mere restriktiv praksis for tildeling af alkoholbevilling eller nattilladelse i området. I sidstnævnte tilfælde vil det således være berettiget at bestemme, at den nye praksis også skal omfatte fornyelsessager, men det er vigtigt at være opmærksom på, at der skal mere til for, at en praksisændring af skærpende karakter kan slå igennem også i fornyelsessager.

Det sidste skyldes, at et indrettelseshensyn til ansøgeren altid skal indgå i den samlede vurdering i fornyelsessager. Vægten af dette hensyn vil afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder bl.a. omfanget af de investeringer, som ansøgeren måtte have foretaget i sin virksomhed. I den samlede vurdering må dette indrettelseshensyn herefter afvejes over for de hensyn, der kan tale imod en fornyelse. Generelt indebærer det, at jo stærkere de sidstnævnte hensyn er, desto større mulighed vil der være for at afslå fornyelse. Omvendt betyder det, at jo mindre stærke de bagvedliggende hensyn er, desto vanskeligere vil det være at afslå fornyelse.

I øvrigt gælder det, at et indrettelseshensyn til ansøgeren må tillægges en særlig kvalificeret vægt i fornyelsessager, i det omfang der kan være etableret administrativ praksis for dette. Hvis der ansøges om fornyet alkoholbevilling eller nattilladelse, kan det således følge af administrativ praksis, at der som udgangspunkt uden videre skal meddeles en fornyelse, men der vil ikke være noget til hinder for med et passende varsel fremadrettet at ændre denne praksis, idet et indrettelseshensyn til ansøgeren dog under alle omstændigheder også efter en sådan praksisændring fortsat skal indgå i den samlede vurdering i overensstemmelse med det, der er anført umiddelbart ovenfor. Se pkt. 2.4 om administrativ praksis og adgangen til fremadrettet at ændre administrativ praksis.

### *Eksempel – indrettelseshensyn i fornyelsessager*

Hvis der er konkrete ordensmæssige og/eller støjmæssige problemer med en restaurant, kan dette efter omstændighederne begrunde afslag på fornyelse af en alkoholbevilling eller nattilladelse. Er der ikke tale om så omfattende og betydelige problemer, at dette over for et indrettelseshensyn til ansøgeren vil kunne begrunde et afslag på fornyelse her og nu, kan alternativet f.eks. være at forny

alkoholbevillingen eller nattilladelsen for et tidsrum på kun 2 år med henblik på at søge at få løst problemerne i denne periode. Ofte vil man herudover være forpligtet til i første omgang at søge at løse de konkrete problemer ved f.eks. at opstille yderligere vilkår. Se herved bl.a. pkt. 2.3.2 om det almindelige proportionalitetsprincip.

Bliver det i restaurationsplanen ud fra samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn fastsat, at der fremover skal være færre restaurationer – eller i hvert fald færre restaurationer med nattilladelse – i et bestemt område i kommunen, kan dette efter omstændighederne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå at forny en alkoholbevilling eller nattilladelse. Da der er tale om at varetage generelle hensyn uden specifik tilknytning til den enkelte restauration, skal der imidlertid mere til for at afslå en fornyelse, end hvis et sådant afslag er begrundet i konkrete problemer med en restauration. Jo stærkere de hensyn, der taler for den nye, mere restriktive praksis, er, desto større mulighed vil der således være for, at den nye praksis som udgangspunkt også kan slå igennem i forhold til eksisterende restaurationer og dermed også i fornyelsesager. Et indrettelseshensyn til ansøgeren kan imidlertid afhængigt af bl.a. omfanget af foretagne investeringer i virksomheden indebære, at der bør ske fornyelse. Denne fornyelse kan tænkes kombineret med et varsel om, at når den fornyede alkoholbevilling eller nattilladelse udløber, kan der herefter ikke forventes givet yderligere fornyelse. Hvis et sådant varsel bliver gjort tilstrækkeligt langt – f.eks. ved, at der i helt særlige tilfælde kan blive givet et varsel på helt op til de 8 år, der gælder for en alkoholbevillings udstrækning – vil det normalt herigennem være muligt med tiden at lade en ny og mere restriktiv praksis, der er begrundet i saglige hensyn af den nævnte karakter, få virkning fuldt ud også i forhold til eksisterende restaurationer, herunder i forhold til restaurationer, som f.eks. har foretaget meget betydelige investeringer i virksomheden, og som derfor i særlig grad kan være beskyttet ud fra et indrettelseshensyn.

Hvis en alkoholbevilling eller nattilladelse med tidsbegrænsning er udløbet, uden at der er ansøgt om fornyelse, vil det afhænge af bevillingsmyndighedernes administrative praksis, om det bør anses for en fornyelsessag på samme måde som andre fornyelsessager, hvis der på et senere tidspunkt – efter at vedkommende eller bevillingsmyndighederne er blevet opmærksomme på det – bliver indgivet en ansøgning om fornyelse. I det omfang der også i sådanne tilfælde måtte være en administrativ praksis for at tillægge et indrettelseshensyn til ansøgeren særlig vægt, vil denne administrative praksis således være bindende, indtil denne praksis eventuelt måtte blive ændret fremadrettet. Praksis i Københavns Kommune er, at såfremt ansøgning om fornyelse er indleveret for sent (det vil sige efter alkoholbevillingens/nattilladelsens udløb), betragtes ansøgningen som udgangspunkt som en ny ansøgning.

Hvis der er spørgsmål om i fornyelsessager alene at fastsætte nye, bebyrdende vilkår – og ikke at give afslag på fornyelse – kan et hensyn til ansøgeren som udgangspunkt ikke anses for at have en styrke, der medfører, at der skal mere til for at stille sådanne vilkår i fornyelsessager end i sager om helt nye alkoholbevillinger eller nattilladelser. Det gælder dog ikke, hvis andet måtte følge af en eksisterende administrativ praksis.

For så vidt angår de såkaldte overførselsager, hvor der i forbindelse med f.eks. ejerskifte kan blive spørgsmål om at "overføre" en alkoholbevilling og nattilladelse til en anden. Det forhold, at en nattilladelse ikke følger med virksomheden i tilfælde af, at en restaurationsvirksomhed overdrages, kan ikke antages at være ensbetydende med, at bevillingsmyndighederne i deres skønsmæssige vurdering af, om der skal gives en ny nattilladelse, er afskåret fra at inddrage de forhold, som er kendetegnende for den pågældende restauration, såsom beliggenhed, klientel samt eventuelle tidligere ordensmæssige problemer. Tværtimod kan det normalt være velbegrundet at inddrage sådanne forhold.

Hvis der i mellemtiden ikke er fremkommet nye oplysninger eller er sket en ændring af praksis, vil det være vanskeligt at begrunde, at f.eks. en ny ejer – forudsat at vedkommende også opfylder de personlige betingelser mv. – ikke skulle kunne "overtage" en alkoholbevilling og nattilladelse, se også pkt. 2.3 om den almindelige lighedsgrundsætning.

### 2.1.6 Betydningen af koncepter

I vurderingen af, om der skal meddeles alkoholbevilling og nattilladelse, og i givet fald på hvilke vilkår, indgår foruden restaurationens beliggenhed også restaurationens karakter/koncept, det vil sige, hvilken kategori af restauration der er søgt om alkoholbevilling eller nattilladelse til. Dette er blandt andet kommet til udtryk i restaurationslovens § 12, nr. 4, hvor det fremgår, at ét af elementerne i vurderingen af, om der skal meddeles alkoholbevilling, er restaurationens "størrelse, indretning og karakter i øvrigt".

Restaurationer belaster afhængigt af deres beliggenhed, størrelse og karakter deres nærmiljø forskelligt. Kommunen anvender i forbindelse med tildeling af alkoholbevillinger en række koncepter som f.eks. spiserestaurant, bar, café, bodega, værtshus, diskotek, bar med dansesgulv, natklub. Af den enkelte alkoholbevilling fremgår det, hvilket koncept alkoholbevillingen er meddelt til, og at restaurationen ikke må ændre koncept eller ejerforhold uden godkendelse.

Ved vurderingen af, om der i den enkelte sag bør meddeles alkoholbevilling, og hvilke vilkår der eventuelt bør opstilles i en alkoholbevilling, består betydningen af koncepterne i, at de er



udtryk for en sondring mellem forskellige typer af restaurationer, og sådan at denne sondring netop bygger på overvejelser i forhold til de hensyn, der kan lægges vægt på, når der skal tages stilling til, om der bør meddeles en bevilling.

### *Eksempel – overvejelser ved opstilling af koncepter*

I forbindelse med et ønske om at styre udviklingen af restaurations- og nattelivet i forskellige områder inden for kommunen kan der ud fra bl.a. byplanmæssige og ordensmæssige hensyn være forskel på, hvilken linje man ønsker i forhold til forskellige typer af restaurationer. F.eks. vil det være sagligt ud fra generelle byplanmæssige hensyn at have en linje, hvor man i et område gerne vil have en række spiserestauranter, men ingen eller kun i mindre grad, barer, diskoteker, natklubber mv. Også ordensmæssige hensyn kan begrunde en praksis, hvor man er mere restriktiv, hvis der er tale om en bar, diskotek, natklub mv., hvor der generelt kan forventes at være større udfordringer med uro, støj mv., end hvis der er tale om en spiserestaurant.

Af Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021 fremgår bl.a. følgende om koncepter (side 24-25):

*"I arbejdet med at skabe et fordelt og varieret restaurationsudbud tager Bevillingsnævnet udgangspunkt i en inddeling af serveringssteder i tre hovedkategorier:*

- *Kategori A er de mindst belastende koncepter og omfatter: Spiserestauranter, hoteller, caféer, kulturelle institutioner, selskabslokaler (primært dagtimer), klubber/foreninger fredagsbarer/kollegiebarer og andre mindre belastende koncepter (for eksempel butikker med servering).*
- *Kategori B er de moderat belastende koncepter og omfatter: Barer, værtshuse/bodegaer, stripklubber og spisesteder og caféer, som omdannes til barer i aftentimerne.*
- *Kategori C er de mest belastende koncepter og omfatter: Diskoteker/natklubber, barer med dansegulv, spillesteder, selskabslokale (med nattetimer) og andre steder, hvor de bærende elementer er høj musik, dans og servering af drikkevarer. Alle restaurationer med åbningstid efter kl. 02.00 betragtes desuden som tilhørende denne kategori.*

*Udover at tage udgangspunkt i de forskellige kategorier af restaurationer, skal Bevillingsnævnet i sine afgørelser også være opmærksomt på, om restaurationen, der søges om bevilling til, befinder sig i en del af byen, hvor generne fra nattelivet er særligt fremtrædende. Det gælder navnlig områder i Indre by og enkelte gadestrækninger på Nørrebro, hvor der er en stor koncentration af serveringsteder med nattilladelse.”*

I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om meddelelse af alkoholbevilling og nattilladelse har det ansøgte koncept således betydning. Kategorierne af koncepter er vejledende. Der vil desuden i forbindelse med en ansøgning kunne være overlap mellem kategorierne. Jo mere belastende et koncept, der er tale om, jo større hensyn vil der typisk også skulle tages til restaurationens omgivelser.

## **2.2 Skøn og sagens faktum**

Om den skønsmæssige afvejning af forskellige relevante hensyn, der skal foretages, er det vigtigt at være opmærksom på, at det skøn, der bliver foretaget, vedrører afvejningen af hensyn – ikke det bagvedliggende faktum i sagen.

Inden man kommer så langt, at der kan foretages den skønsmæssige afvejning af forskellige hensyn, skal sagens faktum derfor være på plads. Ved fastlæggelsen af, hvad der i den forbindelse kan lægges til grund, gælder der en almindelig pligt for myndigheden til at sikre, at sagen er oplyst på en tilstrækkelig, forsvarlig og egnet måde.

### *Eksempel – tilstrækkelig sagsoplysning*

Hvis der skal blive tale om i den skønsmæssige afvejning at lægge vægt på konkrete ordensmæssige eller miljømæssige hensyn, forudsætter det, at sagen forinden – f.eks. via en udtalelse fra politiet eller i anledning af naboklager – er oplyst sådan, at det med den fornødne sikkerhed kan lægges til grund, at der er væsentlige konkrete problemer eller ulemper af den pågældende karakter, se også nogle af eksemplerne i pkt. 2.1. I denne sammenhæng gælder altså, at bevillingsmyndighederne ikke blot ud fra et skøn kan nå frem til, at der foreligger væsentlige problemer eller ulemper. Det kræver, at der foreligger det fornødne og dokumenterbare grundlag.

Når relevante generelle hensyn – såsom generelle byplanmæssige og ordensmæssige hensyn – bliver inddraget, sker dette ikke nødvendigvis eller måske kun delvist med baggrund i nærmere fastlagte faktiske omstændigheder. I stedet bliver sådanne generelle hensyn ofte inddraget på baggrund af mere overordnede ønsker og holdninger til, hvordan restaurations- og nattelivet skal være reguleret i forskellige områder i kommunen.

Imidlertid betyder det ikke, at bevillingsmyndighederne ud af ingenting kan give f.eks. et afslag på en bevilling eller nattilladelse under henvisning til generelle byplanmæssige eller ordensmæssige hensyn. Også varetagelsen af sådanne generelle hensyn kræver, at der er skabt et grundlag for det, og afsættet kan f.eks. være, at Borgerrepræsentationen ud fra overvejelser i forhold til samfundsmæssige og byplanmæssige hensyn har vedtaget nogle generelle retningslinjer i restaurationsplanen, eller at der foreligger en udtalelse fra politiet, hvori det på dokumenteret grundlag bliver vurderet, at der ud fra generelle hensyn af ordensmæssig karakter er behov for mere ro og orden i et område.

I øvrigt gælder det, at en ansøger har krav på at få en sag om alkoholbevilling eller nattilladelse genoptaget, hvis der i forbindelse med en anmodning herom fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen.

#### *Eksempel – nye oplysninger om afvikling af gæld til det offentlige*

En restauratør har fået afslag på alkoholbevilling med henvisning til en stor skattegæld, som stammer fra restaurationsdrift, og som ikke er under fornuftig afvikling. Et år senere anmoder ansøgeren om genoptagelse med henvisning til, at der nu er indgået en afdragsordning med skattemyndighederne, som bliver overholdt. Bevillingsmyndighederne vil her skulle vurdere, om de nye oplysninger er af en sådan karakter, at der er en vis sandsynlighed for, at der ville være blevet givet en alkoholbevilling, hvis disse oplysninger havde foreligget på tidspunktet for den første ansøgning.

## **2.3 Lidt om almindelige forvaltningsretlige principper**

### 2.3.1 Den almindelige lighedsgrundsætning

En retlig begrænsning med hensyn til, hvilket udfald den enkelte sag kan få, følger af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, der indebærer, at "det lige skal behandles lige", og at der dermed skal være saglig grund til i givet fald at behandle to sager forskelligt.

Der vil således være tilfælde, hvor der ikke er det fornødne saglige belæg for at gøre forskel på to restaurationer, og hvor en forskelsbehandling derfor ville stride mod lighedsgrundsætningen.

#### *Eksempel – ikke nogen saglig grund til forskelsbehandling*

Der er indgivet ansøgninger om alkoholbevilling i forhold til to nyetablerede spiserestauranter i samme område, og der kan ikke peges på saglige grunde til at forskelsbehandle. Som følge heraf ville det være i strid med lighedsgrundsætningen at meddele alkoholbevilling i den ene sag og afslag i den anden sag.

I en del tilfælde vil det give sig selv, at der er sådanne forskelle mellem sager, at de bør få et indbyrdes forskelligt udfald. Der vil således ofte være relevante forskelle i forhold til f.eks. restaurationens karakter, beliggenhed, størrelse og indretning. Det kan også være oplysninger om politiforretninger eller oplysninger om positive og betryggende initiativer, der hver for sig eller tilsammen indebærer, at det forhold, at der bliver givet en alkoholbevilling eller en nattilladelse til én restauration, ikke nødvendigvis udløser en ret for andre, aktuelle eller senere ansøgere til også at opnå en alkoholbevilling eller en nattilladelse.

Imidlertid vil der også være tilfælde, hvor spørgsmålet om betydningen af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning kan give anledning til nærmere overvejelser. Udfordringen vil i disse tilfælde normalt ikke være, hvilke faktiske forhold det kan være relevant at inddrage, og hvilke hensyn der efter deres karakter kan anses for saglige i de enkelte sager. I stedet vil problemstillingen typisk være, om en sammenligning mellem de pågældende sager herefter samlet set kan begrunde en mulig forskelsbehandling.

Samlet set vil lighedsgrundsætningens betydning kun i mere sjældne tilfælde i sig selv indebære begrænsninger i det skøn, som Bevillingsnævnet skal udøve. Det skyldes bl.a., at Bevillingsnævnets skøn efter restaurationslovens § 12 og § 28 er bredt, og at loven lægger op

til en individualiseret og konkret vurdering fra sag til sag, hvori en række hensyn indgår, herunder hensynet til en hensigtsmæssig byplanmæssig udvikling.

Der vil således ofte være relevante forskelle mellem ansøgere i forhold til restaurationens karakter (koncept), beliggenhed, størrelse og indretning mv., som indebærer, at lighedsgrundsætningen ikke har betydning for sagens afgørelse. Relevante forskelle i den enkelte sag kan også følge af retningslinjer i restaurationsplanen f.eks. om, at man i København generelt set eller i visse områder har et ønske om et varieret restaurations- og natteliv.

Der kan også være retningslinjer for det konkrete område i form af f.eks. en restriktiv praksis (som i Middelalderbyen og på Indre Nørrebro), som kan tale for, at det er sagligt at gøre forskel på forskellige ansøgere. Man kan også forestille sig, at Bevillingsnævnet i den enkelte sag har et velbegrundet ønske om at undgå, at en gade udvikler sig til en egentlig "festgade" med et stort antal restaurationer, hvis hovedfokus er udskænkning af alkohol.

I forbindelse med vurderingen af ansøgninger om alkoholbevilling og nattilladelse er det også centralt, at vurderingen – til forskel fra andre forvaltningsområder, hvor myndigheder skal tage stilling til ansøgninger om tilladelser, dispensationer mv. – ikke er "statisk", og at det er forudsat, at der skal være en kommunal styringsmulighed. Restaurations- og nattelivet udvikler sig løbende, hvilket Bevillingsnævnet er berettiget og forpligtet til at tage hensyn til i sine afgørelser. Når først der f.eks. er meddelt en nattilladelse i en smal gade med beboelse, er udgangspunktet for vurderingen af en ny ansøgning om nattilladelse en anden, end hvis vurderingen skulle foretages, inden denne første nattilladelse blev meddelt. Dette skal ses i sammenhæng med, at den miljømæssige påvirkning fra to eller flere restaurationer med nattilladelse i samme område er større end påvirkningen fra én restauration med nattilladelse.

Hertil kommer, at det er klart fastslået i retspraksis, at ansøgere om alkoholbevilling og nattilladelse ikke efter restaurationsloven har et retskrav på at få en alkoholbevilling eller en nattilladelse, hvis bestemte betingelser er opfyldt. Dette skal ses i sammenhæng med det brede skøn, som bevillingsmyndigheden er tillagt efter restaurationsloven.

Det skal understreges, at det forhold, at lighedsgrundsætningen som anført har et mere begrænset anvendelsesområde i sager om meddelelse af alkoholbevilling og nattilladelse, ikke er ensbetydende med, at Bevillingsnævnets skøn er frit. Det er tale om et retligt bundet skøn, som skal udøves inden for rammerne af de lovlige hensyn, som fremgår af restaurationslovens § 12 og § 28, og i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder grundsætningerne om proportionalitet, forbuddet mod at sætte skønnet under regel, kravet om saglighed samt lighedsgrundsætningen.

### 2.3.2 Det almindelige proportionalitetsprincip

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer, at bevillingsmyndighederne ikke må vælge en retsfølge (træffe en bestemt afgørelse eller fastsætte et vilkår), hvis det ikke er nødvendigt for at opnå formålet. Må det antages, at formålet kan opnås med flere forskellige virkemidler, skal bevillingsmyndighederne vælge det mindst indgribende virkemiddel. Der gælder med andre ord både et krav om nødvendighed og et krav om forholdsmæssighed.

Når det gælder konkrete hensyn og deres vægt i forhold til en proportionalitetsvurdering, vil vægten af disse hensyn i høj grad afhænge netop af de konkrete forhold – altså det konkrete omfang af ordensproblemer, støj mv. Enkelte politiforretninger eller sporadiske naboklager vil derfor som udgangspunkt ikke i sig selv være tilstrækkeligt til f.eks. at nægte at forny en alkoholbevilling eller at tilbagekalde en nattilladelse.

Også vægten af generelle hensyn af ordensmæssig karakter kan afhænge af de nærmere forhold. F.eks. betyder det, at jo stærkere en begrundelse, der er i en udtalelse fra politiet om behovet for generelt at opnå mere ro og orden i et område, desto større adgang vil der være til at følge en restriktiv linje i de enkelte sager.

Når det drejer sig om generelle byplanmæssige hensyn, vil det være berettiget som udgangspunkt at tillægge disse hensyn en sådan vægt, at dette i sig selv kan begrunde afslag på en alkoholbevilling eller nattilladelse, hvis det sker for at udmønte generelle retningslinjer i kommunens restaurationsplan. Er der i restaurationsplanen fastsat retningslinjer, hvorefter der som udgangspunkt f.eks. ikke kan gives alkoholbevillinger i et område, vil dette derfor ofte være tilstrækkeligt grundlag for et afslag. Dog skal der i alle tilfælde foretages en konkret vurdering, sådan at det herigennem bl.a. bliver påset, om der i den enkelte sag indgår særlige omstændigheder, der kan gøre, at et afslag er så indgribende, at det ville være i strid med proportionalitetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet indebærer også, at det skal påses, om de pågældende hensyn – hvad enten de er af generel eller konkret karakter – i tilstrækkelig grad vil kunne varetages på en egnet måde, der er mindre indgribende over for vedkommende.

#### *Eksempler – vilkår som alternativ til afslag*

Foreligger der ikke andre hensyn, der taler imod at imødekomme en ansøgning, kan det ikke anses for proportionalt at afslå en alkoholbevilling eller nattilladelse, hvis de betænkeligheder, der knytter sig til en imødekommelse af ansøgningen,

kan afbødes på en tilstrækkelig og egnet måde ved at fastsætte vilkår om støjforebyggende foranstaltninger.

Efter restaurationsloven (§ 15 b) har bevillingsmyndighederne mulighed for at meddele påbud om, at en restauration skal anvende dørmænd, dog kun hvis det vurderes at være nødvendigt af hensyn til forsvarlig drift af virksomheden. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis virksomheden har skiftet karakter og får et yngre publikum og bliver besøgt på sene tidspunkter. Det kan også være på grund af en særlig risiko for vold, som har vist sig ved tidligere episoder. Kravet må dog stilles på baggrund af en konkret vurdering, hvor der skal tages hensyn til, at kravet om dørmænd kan medføre store udgifter for virksomheden.<sup>1</sup>

Hvad der skal til for, at der er tilstrækkeligt grundlag til at meddele et afslag på en alkoholbevilling eller en nattilladelse – i stedet for f.eks. at knytte vilkår til alkoholbevillingen eller nattilladelsen – kan som anført ikke formuleres abstrakt. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at selve det, at ét eller flere saglige hensyn taler for et afslag, ikke i sig selv er nok. Disse hensyn skal have en vis vægt for, at de ved en afvejning over for hensynet til ansøgerens/bevillingshaverens mulighed for at udøve næring skal kunne begrunde et afslag. Proportionalitetsprincippet indebærer dermed en begrænsning af den skønsmæssige vurdering, sådan at afslag eller bebyrdende vilkår kræver, at der foreligger tilstrækkeligt vægtige grunde, der taler for det.

## 2.4 Administrativ praksis

### 2.4.1 Administrativ praksis kan have væsentlig betydning for sagens udfald

Administrativ praksis kan i nogle tilfælde have væsentlig indflydelse på, hvordan en sag skal afgøres.

Det er derfor ved behandlingen af den enkelte sag vigtigt at være opmærksom på, om der gælder en administrativ praksis, der kan være relevant for sagens udfald. Ellers er der risiko for, at der bliver truffet en forkert og måske ugyldig afgørelse, ligesom det selvfølgelig i sig selv er vigtigt, at en administrativ praksis bliver fulgt, da den ofte vil være udtryk for nærmere

---

<sup>1</sup> Pr. 1. juli 2022 er der i politiloven indsat nye regler om pligt til at anvende autoriseret dørmænd eller vagt på visse serveringssteder, som er placeret i en nattelivszone. Se hertil afsnit 4.3.2, hvor reglerne er omtalt.

overvejelser og et bevidst valg om, hvilken generel linje der bør følges i den pågældende sammenhæng.

### 2.4.2 Hvad er en administrativ praksis?

Administrativ praksis kan være dannet gennem en række af enkeltafgørelser, hvoraf der kan udledes noget generelt. I disse tilfælde er den administrative praksis altså bagudrettet i den forstand, at den er udtryk for en generel retningslinje, der er blevet skabt og fulgt ved behandlingen af hidtidige sager.

Imidlertid kan en administrativ praksis også være fremadrettet, sådan at den er udtryk for, at det er besluttet at indføre en praksis – herunder måske ændre en hidtil eksisterende praksis – sådan at den nye praksis vil gælde ved behandlingen af fremtidige sager.

I visse sammenhænge kan en administrativ praksis vedrøre, hvordan man har valgt i praksis at fortolke f.eks. et bestemt udtryk i loven, eller hvad der skal gælde for processer i forbindelse med selve sagsbehandlingen.

Oftest angår betydningen af administrativ praksis imidlertid tilfælde, hvor der er opstillet generelle retningslinjer for de skønsmæssige vurderinger, der skal foretages inden for lovgivningens rammer. Det er især denne betydning af administrativ praksis, der er fokus på her.

En administrativ praksis, der på den måde normerer bevillingsmyndighedernes skønsmæssige vurdering, kan til illustration eksempelvis gå ud på:

- at der ud fra bl.a. byplanmæssige hensyn som udgangspunkt ikke bliver givet alkoholbevillinger til nyetablering af restaurationer i bestemte områder,
- at der ud fra generelle ordensmæssige hensyn som udgangspunkt ikke bliver givet sene nattilladelser til kl. 05 i området,
- at der ud fra ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn, der bl.a. skal beskytte kvarterets beboere og deres interesser, bliver stillet skærpede krav til positive og betryggende initiativer ved ansøgninger om nye eller udvidede nattilladelser i bestemte områder, og



- at der i alkoholbevillinger til restaurationer med nattilladelse til kl. 05 bliver stillet vilkår om morgenlukning, hvis politiet ud fra generelle eller konkrete ordensmæssige hensyn har vurderet, at et sådant vilkår bør stilles i det pågældende område.

Det kan for den enkelte ansøger umiddelbart være vanskeligere at støtte ret på en praksis, der ikke er nedskrevet, end en praksis, der er beskrevet i restaurationsplanen. Imidlertid er det vigtigt at være opmærksom på, at det afgørende for, om der gælder en administrativ praksis, er, om den pågældende praksis faktisk er indført – ikke om den er nedskrevet. Hvis der i realiteten gælder en bestemt administrativ praksis, vil den derfor være bindende for bevillingsmyndighederne, også selv om den ikke skrevet ned.

I øvrigt bemærkes det, at antallet af enkeltafgørelser ikke i sig selv er afgørende for, om der er etableret en administrativ praksis. I stedet er det afgørende – uanset antallet af enkeltafgørelser – om det kan lægges til grund, at bevillingsmyndighederne følger eller har besluttet at følge f.eks. et bestemt generelt udgangspunkt ved stillingtagen til sager inden for den pågældende kategori.

#### 2.4.3 Administrativ praksis er bindende

Når der gælder en administrativ praksis, skal bevillingsmyndighederne ved behandlingen af den enkelte sag efterleve denne praksis.

Det skyldes bl.a., at det vil være i strid med den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrund-sætning at tilsidesætte en praksis, hvis en sådan tilsidesættelse ikke er sagligt begrundet. Også hvis der er tale om en administrativ praksis, som en myndighed selv (og ikke en overordnet myndighed) har udviklet, er den derfor bindende.

#### 2.4.4 Ændring af administrativ praksis

En administrativ praksis kan ændres inden for lovens rammer, og Bevillingsnævnet kan i den forbindelse også selv ændre sin administrative praksis, hvis den hidtidige praksis ikke er fastsat af f.eks. Kultur- og Fritidsudvalget, der ifølge den københavnske styrelsesvedtægt er det ansvarlige stående udvalg, eller følger af de rammer, som Borgerrepræsentationen har vedtaget i kommunens restaurationsplan eller i anden form. Det må i den forbindelse anbefales, at fastlæggelse og ændring af administrativ praksis, der vedrører en mere overordnet styring af restaurationsområdet ud fra bl.a. generelle samfundsmæssige og byplanmæssige

hensyn, sker ved indføjelser i restaurationsplanen eller på anden måde ved godkendelse af Borgerrepræsentationen.

I forbindelse med en eventuel ny praksis må det i alle tilfælde naturligvis i første omgang klarlægges, om der hidtil overhovedet har været en generel praksis i den pågældende sammenhæng, og hvad denne praksis i givet fald mere præcist er gået ud på. Også af den grund kan det som nævnt være hensigtsmæssigt så vidt muligt at sørge for, at en generel praksis f.eks. for forskellige områder i kommunen er beskrevet i offentliggjorte retningslinjer.

Når der bliver foretaget en praksisændring, vil bevillingsmyndighederne ikke længere være bundet af hidtidig praksis, idet det ved en praksisændring i skærpene retning som anført umiddelbart nedenfor dog er et krav, at den nye praksis er blevet behørigt varslet og offentliggjort.

Muligheden for at foretage ændringer i administrativ praksis betyder bl.a., at bevillingsmyndighederne – uden at komme i strid med lighedsgrundsætningen – ud fra overvejelser om hensyn, der sagligt kan varetages inden for rammerne af restaurationsloven, fremadrettet kan ændre en eventuel etableret praksis for meddelelse af alkoholbevilling eller nattilladelse. Konsekvensen af dette kan i nogle tilfælde blive, at der bliver skabt en ny eller ændret praksis, der indebærer en skærpelse, sådan at det i visse sammenhænge kan blive vanskeligere i forhold til hidtidig praksis at få en ansøgning imødekommet, eller sådan at der fremover i videre omfang kan blive stillet vilkår i en bevilling eller nattilladelse.

Der kan i nogle tilfælde være skabt en berettiget forventning om, at en hidtidig administrativ praksis gælder, inden en eventuel ny praksis måtte være varslet og offentliggjort. Hvis det bliver besluttet at skærpe hidtidig praksis i et eller andet omfang, bør dette derfor som udgangspunkt først ske, når der på offentligt tilgængelig måde er givet et passende varsel om indholdet af den pågældende praksisændring, og en sådan varsel og offentliggørelse kan ligefrem være en betingelse for praksisændringens gyldighed.

### *Eksempel – lovlig intern regel om stop for nye nattilladelser*

Den 18. september 2018 blev der varslet et stop for nye nattilladelser i Middelalderbyen med virkning fra den 18. december 2018. Praksisændringen var begrundet i den store koncentration af restaurationer med nattilladelser i området samt i antallet af ordens- og ædruelighedsmæssige hændelser i området. Som det fremgår af varslet, som er offentliggjort på Bevillingsnævnets hjemmeside, foretages der uanset praksisændringen altid en konkret vurdering af, om der undtagelsesvist er grundlag for at fravige udgangspunktet.

*Eksempel – højesteretsdom på et andet retsområde om, at en praksisændring skulle varsles og offentliggøres for at være gyldig (U 2018.3697 H)*

Efter voldsoffererstatningsloven er det en betingelse for at få erstatning, at lov-overtrædelsen anmeldes inden for 72 timer, efter den er sket. Efter loven kan tidsfristen fraviges, hvis forholdene taler for det. Erstatningsnævnet ændrede praksis i skærpende retning for, hvornår denne betingelse for at fravige udgangspunktet om anmeldelse inden for 72 timer kunne anses for opfyldt. Højesteret anså Erstatningsnævnets praksisændring for ugyldig af andre grunde. Højesteret udtalte imidlertid, at Erstatningsnævnet under alle omstændigheder ikke i den foreliggende situation ville have været berettiget til at ændre sin praksis uden forudgående varsel. Højesteret lagde bl.a. vægt på, at der var tale om en mangeårig fast praksis, at praksisændringen havde indgribende betydning for borgeren, der søgte om voldsoffererstatning, og at der ikke var tungtvejende grunde til, at praksisændringen skulle ske hurtigt.

Om længden af et varsel gælder generelt, at jo mere indgribende en praksisændring vil være, desto længere tid bør der gå fra den offentliggjorte varsling, indtil den nye og skærpede praksis træder i kraft. Hvis der er tale om en praksisændring, som også berører eksisterende alkoholbevillinger eller nattilladelser – herunder i forbindelse med ansøgninger om fornyelse – vil dette i den forbindelse i sig selv være et forhold, der taler for et ret langt varsel. Se herved også pkt. 2.7 om tilbagekaldelse og pkt. 2.1.5 om bl.a. fornyelsessager og nogle af de eksempler, der er angivet de nævnte steder.

En ændring af praksis kan også bestå i en lempelse i forhold til hidtidig praksis. I modsætning til en skærpet praksis, der som udgangspunkt alene kan indføres fremadrettet, vil en lempeligere praksis også kunne indføres med tilbagevirkende kraft og dermed få betydning for en række allerede afgjorte sager. Imidlertid vil der ikke – heller ikke med henvisning til den almindelige lighedsgrundsætning – være pligt til at lade en mere lempelig praksis omfatte også allerede afgjorte sager. Dette gælder dog ikke, hvis Klageudvalget som overordnet instans med bagudrettet virkning måtte underkende Bevillingsnævnets praksis og i stedet pålægge en mere lempelig linje i en bestemt sammenhæng, idet Bevillingsnævnet i så fald som udgangspunkt vil have pligt til af egen drift i relevant omfang også at genoptage allerede afgjorte sager med henblik på at afgøre disse sager på ny efter en mere lempelig praksis.

Hertil kommer, at såfremt Borgerrepræsentationen har vedtaget en praksis f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af en restaurationsplan, vil det som udgangspunkt også være Borgerrepræsentationen, der skal vedtage eventuelle praksisændringer. Dette vil i givet fald ske i form af

en ændring i restaurationsplanen, således at der kan skabes et overblik ved at slå op i restaurationsplanen.

I alle tilfælde vil det i relation til sagsbehandlingen være en fordel, at administrativ praksis er beskrevet i kommunens restaurationsplan, offentliggjorte vejledninger eller lignende offentliggjorte retningslinjer. Sådanne retningslinjer kan også bidrage til at skabe en større forudberegnelighed, ligesom det bl.a. i klage- eller retssagssammenhæng vil være nemmere at dokumentere indholdet af og baggrunden for den administrative praksis. Desuden bør det tilstræbes, at beskrivelser af administrativ praksis er så klare og præcise som overhovedet muligt, dels for sikre en tydelig kommunikation over for potentielle ansøgere mv., dels for at modvirke efterfølgende fortolkningstvivil om f.eks. rækkevidden af en praksisændring.

#### 2.4.5 Administrativ praksis og den enkelte sags omstændigheder

Når der eksisterer en administrativ praksis, vil indholdet af denne praksis være udtryk for noget generelt og dermed normalt afspejle, hvad der som udgangspunkt skal gælde.

Bevillingsmyndighederne skal imidlertid altid foretage en individuel sagsbehandling, og det indebærer bl.a., at der skal være opmærksomhed rettet mod, om der i den enkelte sag indgår konkrete omstændigheder, der bør føre til at fravige udgangspunktet i administrativ praksis. Det kan dreje sig både om konkrete omstændigheder, som bevillingsmyndighederne selv bliver opmærksom på, eller om konkrete omstændigheder, som en ansøger har peget på, og som muligvis vil kunne tale for en fravigelse.

Da bevillingsmyndighederne efter loven er tillagt en bred skønsmæssig mulighed for at afveje forskellige hensyn over for hinanden, vil særlige konkrete omstændigheder i den enkelte sag ikke nødvendigvis føre til, at udgangspunktet i den foreliggende administrative praksis bør fraviges. Det afgørende er derfor i første række, at bevillingsmyndighederne sørger for at overveje, om særlige konkrete omstændigheder bør begrunde en fravigelse af administrativ praksis i den pågældende sag.

I en række tilfælde vil disse overvejelser herefter føre til, at der ikke er grundlag – eller tilstrækkeligt grundlag – for at fravige praksis på området. Der kan imidlertid være tilfælde, hvor de konkrete omstændigheder i en sag må føre til fravigelse af almindelig administrativ praksis i den pågældende sammenhæng. Mere overordnet vil det især være tilfælde, hvor det ud fra omstændighederne i sagen vil savne en tilstrækkelig saglig begrundelse og/eller være uforholdsmæssigt indgribende over for vedkommende at følge almindelig praksis. Der vil derfor bl.a. ikke kunne fastsættes en ufravigelig regel om, at antallet af restaurationer med

alkoholbevilling i et område har nået et mætningspunkt, og der kan heller ikke fastsættes en ufravigelig administrativ retningslinje om, at der i et område kun vil kunne gives et bestemt antal nattilladelser.

*Eksempel – pligten til at foretage en konkret vurdering*

Som eksempel kan man forestille sig, at der bliver ansøgt om alkoholbevilling i et område, hvor der ud fra bl.a. byplanmæssige hensyn gælder en administrativ praksis om som udgangspunkt ikke at give alkoholbevillinger til nyetablering af restaurationer. Hvis ansøgningen er knyttet til en lokalitet, der er atypisk i forhold til hensynet bag denne praksis – f.eks. fordi stedet ligger i en vis afstand til beboelse, og ansøgningen angår etablering af en dagrestauration i et butiksområde mv. – er der pligt til at overveje, om disse konkrete omstændigheder kan føre til at fravige det omtalte udgangspunkt. Hvis disse overvejelser fører til, at der ikke er tilstrækkeligt sagligt grundlag for at meddele et afslag, bør administrativ praksis fraviges i det konkrete tilfælde.

Som det fremgår, er der ikke noget til hinder for, at bevillingsmyndighederne fastsætter hovedregler (udgangspunkter) eller prioriteringsregler, når blot bevillingsmyndighederne i hvert enkelt tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges. Det gælder også, selv om der er tale om hovedregel, der tillægges betydelig vægt – forstået på den måde, at der skal foreligge helt særlige forhold for, at hovedreglen fraviges.

*Eksempel – lovlig intern regel om nye alkoholbevillinger og spiserestauranter*

I forhold til en nyetableret bydel er der et ønske om, at der som udgangspunkt alene skal gives nye alkoholbevillinger til spiserestauranter i bydelen. En intern regel herom – f.eks. nærmere begrundet i, at der tæt ved det pågældende område allerede findes et stort antal restaurationer med nattilladelse – kan lovligt fastsættes i restaurationsplanen, hvis Borgerrepræsentationen ud fra byplanmæssige hensyn finder det hensigtsmæssigt.

I forbindelse med fastlæggelsen af en administrativ praksis kan det i visse tilfælde være generelt beskrevet, under hvilke omstændigheder denne praksis bør fraviges. Hvis det er tilfældet, kan der altså siges desuden at gælde en administrativ praksis for fravigelse af den almindelige praksis. Også i disse tilfælde skal det imidlertid i den enkelte sag påses, om der foreligger særlige konkrete omstændigheder, der bør føre til et andet resultat end, hvad der ellers vil følge af praksis, herunder for fravigelse af almindelig praksis.

## 2.5      **Vilkår**

Både i en alkoholbevilling og en nattilladelse vil der være adgang til at opstille vilkår. Imidlertid er der ikke tale om en fri adgang, og fastsættelse af vilkår skal således ske under iagttagelse af bl.a. en række almindelige forvaltningsretlige principper.

Det indebærer, at et vilkår alene kan fastsættes, hvis det sker for at varetage hensyn, der må anses for saglige i den pågældende sammenhæng. Se pkt. 2.1 om de hensyn, der kan varetages.

Vilkår skal desuden været egnet til at tilgodese det bagvedliggende formål med det enkelte vilkår, og det almindelige proportionalitetsprincip indebærer også, at et vilkår ikke må have et videregående indhold end, hvad der er nødvendigt for at tilgodese det pågældende formål.

### *Eksempel – vilkår og proportionalitet*

Hvis der som følge af, at en restauration med nattilladelse ligger i nærheden af beboelse, er anledning til at fastsætte vilkår om støjdæmpende foranstaltninger, må der ikke opstilles et vilkår, der kræver meget omfattende investeringer i form af f.eks. ombygning, hvis der kan opstilles et mindre omkostningskrævende vilkår om andre foranstaltninger, der må anses for tilstrækkelige. Bevillingsmyndighederne har i den forbindelse pligt til at overveje sådanne mindre byrdefulde alternativer, også selv om ansøgeren ikke selv har anvist dem.

Hvis ansøgeren over for bevillingsmyndighederne selv peger på forskellige tiltag, som kan modvirke f.eks. mulige problemer med voldsepisoder eller anden uro eller med støjproblemer, og som ansøgeren er indstillet på at iværksætte eller måske allerede har iværksat, vil dette ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at gøre disse tiltag til vilkår i en alkoholbevilling eller nattilladelse. Det sidste kræver, at bevillingsmyndighederne har vurderet, at der er det nødvendige grundlag for at opstille et bindende vilkår, og begrundelsen for et vilkår vil derfor heller ikke kunne være, at ansøgeren har tilkendegivet frivilligt at ville gennemføre det pågældende tiltag.

I nogle sammenhænge kan det være nærliggende at anvende mere standardiserede vilkår, og der er i den forbindelse ikke noget til hinder for at have en praksis for at opstille faste vilkår. Imidlertid skal der også ved vilkårsfastsættelse altid være plads til en konkret vurdering, og en praksis, hvorved der standardmæssigt bliver fastsat bestemte vilkår i nogle alkoholbevillinger og nattilladelser, vil derfor alene kunne være et udgangspunkt, sådan at der i

den enkelte sag er pligt til at påse, om særlige konkrete forhold taler for at fravige dette udgangspunkt.

### 2.6 Tidsbegrænsning

En alkoholbevilling gælder for et tidsrum af 8 år, men kan, når omstændighederne taler herfor, meddeles for et tidsrum af 4 eller 2 år, jf. lovens § 10.

Ved en vurdering af, om bevillingen bør meddeles for et kortere tidsrum på 4 eller 2 år i stedet for udgangspunktet på 8 år, kan der bl.a. lægges vægt på, om der kan være anledning til "at holde ekstra øje" med restaurationen.

#### *Eksempler – tidsmæssig udstrækning af alkoholbevilling*

Hvis der er tale om en førstegangsansøgning til en restauration, som efter sin karakter kan give øget risiko for støj, ordensmæssige problemer mv. – eller hvor der f.eks. foreligger oplysninger om en skrøbelig økonomi – kan der efter omstændighederne være særlig anledning til at give en alkoholbevilling for et tidsrum på kun 4 eller eventuelt 2 år, sådan at bevillingsmyndighederne på den måde i højere grad kan følge med i, hvordan restaurationen udvikler sig.

Foreligger der i forbindelse med ansøgning om fornyelse af en alkoholbevilling oplysninger om væsentlige ordensmæssige problemer med direkte tilknytning til den pågældende restauration, kan der afhængigt af problemernes nærmere karakter og omfang blive spørgsmål om at overveje af afslå en fornyet bevilling. Bl.a. i lyset af det almindelige proportionalitetsprincip bør det imidlertid i en sådan situation først overvejes, om det kan være tilstrækkeligt i en fornyet bevilling f.eks. at opstille vilkår, hvorved ansøgeren bliver yderligere forpligtet til at søge at få begrænset de pågældende problemer, samtidig med at den nye bevilling eventuelt alene gives for et tidsrum på 2 eller 4 år.

Når det gælder nattilladelser, indeholder restaurationsloven ikke som for alkoholbevillinger en udtrykkelig bestemmelse om tidsbegrænsning. Imidlertid vil indehaveren af en nattilladelse i langt de fleste tilfælde også have en alkoholbevilling til den pågældende restauration, og de hensyn, der indgår i vurderingen af, om der bør meddeles henholdsvis alkoholbevilling og nattilladelse, kan ofte i væsentlig grad være overlappende. Hvis det findes hensigtsmæssigt, må det bl.a. i lyset af denne betydelige sammenhæng mellem alkoholbevilling og nattilladelse anses for berettiget som udgangspunkt at tidsbegrænse en nattilladelse, se også pkt. 5.4.1.

### *Eksempler – tidsbegrænsning af nattilladelse*

Hvis bevillingsmyndighederne – f.eks. i forbindelse med en førstegangsansøgning eller i forbindelse med en fornyelse – når frem til, at en alkoholbevilling bør tidsbegrænses til 4 år, kan de samme hensyn, som begrunder denne tidsbegrænsning, ofte også tale for, at der i tilfælde af en samtidig ansøgning om nattilladelse bliver indsat en tilsvarende tidsbegrænsning i nattilladelsen.

Er situationen den, at det i forbindelse med en ansøgning om alkoholbevilling og nattilladelse bliver vurderet, at der kan være særlig grund til at følge med i, hvordan støjniveauet vil udvikle sig i nattetimerne, kan det efter en konkret vurdering føre til, at der samtidig med meddelelse af en alkoholbevilling for et tidsrum på 8 år bliver givet en nattilladelse med en tidsbegrænsning på f.eks. 2 år.

Et spørgsmål om at tidsbegrænse en nattilladelse kan også opstå i tilfælde, hvor der ikke er en tilhørende alkoholbevilling, og hvis det efter en konkret vurdering findes hensigtsmæssigt, må det også i disse tilfælde anses for berettiget at indsætte en tidsbegrænsning.

## **2.7 Tilbagekaldelse**

Tilbagekaldelse af en eksisterende næringsret kræver helt særlige og tungtvejende grunde.

Både tilbagekaldelse af en alkoholbevilling, der er særligt reguleret i restaurationslovens § 19, og tilbagekaldelse af en nattilladelse vil derfor kun være relevant at overveje i ret få tilfælde.

Hvis der imidlertid foreligger tilstrækkeligt tungtvejende hensyn, kan dette efter omstændighederne føre til tilbagekaldelse, navnlig hvis der er sket grov eller gentagen overtrædelse af vilkår i en alkoholbevilling eller nattilladelse, herunder hvis der i første omgang er blevet indsat vilkår i en eksisterende alkoholbevilling eller nattilladelse for herigennem at afhjælpe omfattende problemer i forhold til restaurationen.

### *Eksempel – tilbagekaldelse i anledning af ordensmæssige og miljømæssige problemer*

Hvis der er omfattende problemer med uro og støj i nattetimerne i forhold til en restauration, bør man i første omgang overveje, om det vil være tilstrækkeligt at fastsætte yderligere vilkår, der har til formål at afbøde problemerne, i stedet for straks at skride til fuldstændig tilbagekaldelse af nattilladelsen. Medmindre der



foreligger helt særlige forhold, må det således anses for unødigt indgribende at gå direkte til fuldstændig tilbagekaldelse, inden man har søgt at afhjælpe problemerne på anden måde ved at fastsætte nye, egnede vilkår. Er der tale om eventuelt at tilbagekalde en alkoholbevilling, fremgår det udtrykkeligt af restaurationslovens § 19, at dette kræver grov eller gentagen overtrædelse af vilkår eller af loven, eller at der er særlig grund til at antage, at vedkommende ikke vil eller kan drive restaurationen på forsvarlig måde.

Fastsættelse af nye, bebyrdende vilkår skal altid anses for en afgørelse, der har karakter af en delvis tilbagekaldelse i en eksisterende alkoholbevilling eller nattilladelse. I lyset af bl.a. det almindelige proportionalitetsprincip skal der derfor i det enkelte tilfælde foretages en afvejning af de hensyn, der taler for at fastsætte et sådant vilkår, over for intensiteten af det indgreb i en eksisterende alkoholbevilling eller nattilladelse, som vilkåret vil udgøre. Desuden skal det indgå i denne vurdering, om det vil kunne være tilstrækkeligt at fastsætte andre, mindre indgribende vilkår. Herudover skal man være opmærksom på, at det i det nogle tilfælde kan få en vis betydning, om der er tale om eventuelt helt eller delvist at tilbagekalde en tidsbegrænset afgørelse. Indehaveren af en alkoholbevilling eller en nattilladelse, der er tidsbegrænset, kan således have en særlig forventning om, at alkoholbevillingen eller nattilladelsen vil stå ved magt frem til tidsbegrænsningens udløb, sådan at adgangen til at tilbagekalde alt andet lige kan være snævrere, hvis de hensyn, der taler for tilbagekaldelse, ikke angår væsentlige konkrete problemer med restaurationen.

#### *Eksempler – inddragelse af forskellige hensyn ved spørgsmål om tilbagekaldelse*

Hvis der i nattetimerne for omkringværende beboere er opstået meget væsentlige ulemper, der er direkte knyttet til den pågældende restauration, og der er tale om et område, der ellers kunne forventes at være mere stille og roligt, kan en nattilladelse som udgangspunkt tilbagekalde (se f.eks. U 1993.835 H omtalt i pkt. 3.5). Imidlertid bør det overvejes i første omgang alene at stille vilkår, der kan være egnet til at imødegå en række af ulemperne – og så efter en vis periode skride til en tilbagekaldelse, hvis disse vilkår ikke har den fornødne effekt, se pkt. 2.3.2 om proportionalitetsprincippet. I helt særlige tilfælde, hvor der foreligger særdeles omfattende problemer med restaurationen, kan konkrete ordensmæssige hensyn imidlertid begrunde, at en eksisterende nattilladelse bliver tilbagekaldt uden først at forsøge at løse problemerne på en anden og mindre indgribende måde. Udgangspunktet vil dog som nævnt være, at problemerne først skal søges løst ved f.eks. fastsættelse af yderligere vilkår, inden det kan komme på tale at tilbagekalde tilladelsen.

Også generelle byplanmæssige eller generelle ordensmæssige hensyn kan begrunde, at en nattilladelse bliver tilbagekaldt, eller at tilladelsen bliver delvist tilbagekaldt, sådan at tilladelsen bliver ændret f.eks. fra en 05-tilladelse til en 02-tilladelse. Ikke mindst i lyset af, at der i så fald sker et indgreb i en eksisterende nattilladelse ud fra hensyn, der er uden specifik tilknytning til den pågældende restaurant, bør der gives et betydeligt varsel, der afhængigt af styrken af de hensyn, der begrunder indgrebet, bør være i størrelsesordenen mindst 1-2 år. I vurderingen heraf må også indgå, f.eks. hvilke konkrete investeringer tilladesindehaveren har foretaget ud fra en forventning om at have den sene nattilladelse. Er der tale om en tidsbegrænset nattilladelse, der udløber inden for nogle relativt få år, taler et forventningshensyn til indehaveren for ikke at foretage tilbagekaldelse, men i stedet afvente at tilladelsen løber ud. Om betydningen af et indretningshensyn til ansøgeren, hvis der bliver ansøgt om fornyelse ved tilladelsens udløb, se pkt. 2.1.5.

Er en alkoholbevilling givet for et tidsrum på 8 år, og kommunen efter ca. 5 år som led i en fremtidig byplanlægning beslutter, at der fremover som udgangspunkt ikke skal være et restaurations- og natteliv i det pågældende område, vil hensynet til bevillingshaverens forventning om kunne beholde bevillingen i 8 år tale for, at alkoholbevillingen ikke bliver tilbagekaldt, men at man i stedet afventer, at bevillingen udløber ca. 3 år senere. Se pkt. 2.1.5 om behandlingen af en eventuel ansøgning om fornyelse efter dette udløb.

Bevillingsmyndighederne kan bl.a. af informative grunde vælge i en alkoholbevilling og en nattilladelse at tage forbehold om adgangen til tilbagekaldelse. Et forbehold vil imidlertid ikke give mulighed for at tilbagekalde i videre omfang end, hvad følger af loven, i det omfang der heri er en udtrykkelig regulering af dette spørgsmål, og et forbehold vil heller ikke i øvrigt udvide adgangen til efterfølgende tilbagekaldelse, medmindre der er tale om et specifikt forbehold, der er begrundet i konkrete omstændigheder i den pågældende sammenhæng.

### *Eksempler – forbehold om tilbagekaldelse*

Bliver der i en nattilladelse taget et almindeligt forbehold om, at nattilladelsen kan tilbagekaldes, hvis der kommer et væsentligt antal af naboklager over støj mv., vil dette ikke kunne få selvstændig betydning ved en senere vurdering af muligheden for at tilbagekalde. Hvis der efterfølgende bliver indgivet en række naboklager, må der således – på samme måde som hvis der ikke var taget et sådant almindeligt forbehold – for det første foretages den fornødne faktiske oplysning af sagen med henblik på at kunne afgøre, om der er et dokumenterbart

grundlag for at antage, at der er et for højt støjniveau, og i bekræftende fald må der for det andet i overensstemmelse med det ovenfor anførte foretages en afvejning af de hensyn, der taler for tilbagekaldelse, over for de hensyn, der taler for, at vedkommende kan beholde nattilladelsen – eventuelt med yderligere vilkår om støjdæmpende foranstaltninger.

Hvis der i en nattilladelse, der er gjort tidsbegrænset til 4 år på grund af planer om til den tid at indlede ny byudvikling i det pågældende område, bliver taget forbehold om, at nattilladelsen kan blive tilbagekaldt allerede efter 3 år med et forudgående varsel på 6 måneder i tilfælde af, at de pågældende byudviklingsplaner bliver fremskyndet, vil et sådant specifikt og konkret begrundet forbehold kunne få selvstændig betydning og i sig selv tale kunne tale med en vis vægt i retning af, at der vil kunne ske tilbagekaldelse som angivet i forbeholdet, hvis de nævnte planer bliver fremskyndet. Dog skal der også her på tidspunktet for en eventuel tilbagekaldelse foretages en samlet afvejning, hvor andre relevante hensyn bliver medinddraget.

### 3. BEVILLINGSOMRÅDET OG KOMMUNAL STYRING

Bevillingsområdet adskiller sig som anført fra mange andre forvaltningsområder ved, at bevillingsmyndighederne inden for restaurationslovens rammer skal lægge vægt på lokale og bredere samfundsmæssige interesser, inddrage byplanmæssige betragtninger osv.<sup>2</sup> Bevillingsområdet er et kommunalt anliggende, og lokale forhold vejer tungt i forbindelse med, at bevillingsmyndighederne træffer afgørelser. Dette er også afspejlet i sammensætningen af Bevillingsnævnet, der i København består af kultur- og fritidsborgmesteren, fem medlemmer af Borgerrepræsentationen, et sagkyndigt medlem og en repræsentant fra politiet.<sup>3</sup>

Tanken er, at et kollektivt og alsidigt organ har de bedste forudsætninger for at nå frem til den samfundsmæssigt bedste afgørelse i hvert enkelt tilfælde.<sup>4</sup> Vigtigheden af den kommunale styringsmulighed, som bevillingsmyndighederne er tillagt efter restaurationsloven, er blevet betonet i forbindelse med flere lovændringer.<sup>5</sup> Den kommunale styringsmulighed er

---

<sup>2</sup> Se også indledningen til pkt. 2.

<sup>3</sup> Restaurationslovens § 10, stk. 3.

<sup>4</sup> Se bl.a. Betænkning 539/1969, afsnit III.

<sup>5</sup> Se bl.a. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, spalte 1256, de specielle bemærkninger til § 1, samt Folketingstidende 1977-78, tillæg A, spalte 1257, de specielle bemærkninger til § 11. Se også den

også baggrunden for, at der er – og lovligt kan være – forskel på, i hvilket omfang der i forskellige kommuner meddeles alkoholbevillinger og nattilladelser.

Restaurationsloven giver dermed vide rammer for, at de involverede myndigheder kan fastlægge, hvilket restaurations- og natteliv der skal være i kommunen. Det gælder både overordnet og i de forskellige områder i kommunen.

### 3.1 Restaurationsplaner som styringsredskab

Opgaven med overordnet at styre restaurations- og nattelivet inden for forskellige områder i en kommune sker i praksis først og fremmest gennem byrådets (Borgerrepræsentationens) vedtagelse af en restaurationsplan, som indeholder de ønsker, kommunens øverste politiske organ har i forhold til udviklingen af restaurations- og nattelivet i kommunen.<sup>6</sup>

Blandt de elementer, der indgår i bevillingsmyndighedernes vurdering af, om der i en konkret sag skal meddeles alkoholbevilling eller nattilladelse, er således, hvilke retningslinjer der er fastsat i restaurationsplanen for det ansøgte område. Dette fremgår bl.a. af restaurationslovens § 12, nr. 5, hvorefter restaurationens beliggenhed indgår i den skønsmæssige vurdering af, om der skal gives en alkoholbevilling, og hvorved der kan anlægges "byplanmæssige betragtninger" bl.a. således, at der udvises tilbageholdenhed med at give alkoholbevilling til nyoprettede restaurationer i egentlige boligkvarterer eller nær skoler og andre institutioner, der søges af unge.

I forarbejderne til restaurationslovens § 12, nr. 5, er der følgende fortolkningsbidrag i forhold til, hvordan det er forudsat, at disse "byplanmæssige betragtninger", skal udmøntes:

"Ved behandlingen af ansøgninger om alkoholbevilling vil bevillingsmyndigheden kunne anlægge byplanmæssige betragtninger, og det synes rimeligt, at der for større bymæssige bebyggelser udarbejdes en miljøplan vedrørende placering og fordeling af restaurationer i byens forskellige kvarterer. En sådan miljøplan bør have karakter af en principiel retningslinje, hvorefter f.eks. et vist bycentrum forbeholdes for en mere liberal praksis vedrørende meddelelse af alkoholbevillinger. For de omkring bycenteret beliggende beboelses- og forretningskvarterer kan retningslinjen gå ud på, at der kun under særlige omstændigheder vil kunne

---

indledende beskrivelse i Cirkulære nr. 73 af 26. april 1978. Se endelig Betænkning 1206/1990, afsnit 3.17.3.

<sup>6</sup> Se bl.a. også pkt. 2.1.1.

forventes tilladelse til nyoprettelse af restaurationsvirksomheder med servering af stærke drikke. Endelig vil planen kunne give udtryk for, at der i egentlige beboelseskvarterer, villakvarterer o. lign. kun kan forventes givet alkoholbevilling, når der foreligger særlige centre, supermarkeder o. lign., hvor det vil være naturligt at imødekomme et behov for etablering af udskænkning af stærke drikke.”<sup>7</sup>

Som det fremgår af det citerede uddrag, er beskrivelsen ikke udtømmende. Det, som i citatet er benævnt en ”miljøplan”, er det, som i praksis kaldes en restaurationsplan.

Man kan f.eks. også forestille sig, at der over tid er blevet etableret et stort antal barer og andre rene udskækningssteder i et område, og at Borgerrepræsentationen derfor har et ønske om, at der i området fremadrettet alene skal meddeles nye alkoholbevillinger eller nattilladelser til nyetablerede restaurationer, hvis hovedfokus er på servering af mad, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Retningslinjer herom, som bl.a. kan medvirke til at begrænse støj og uorden og samtidig bidrage til et varieret udbud af restaurationer i et område, vil også kunne fastsættes i en restaurationsplan.

Sådanne retningslinjer, hvor det fremgår, at Københavns Kommune ønsker at fremme et varieret udbud, er også fastsat i Københavns Kommunes restaurationsplan på side 21-22.

Gry Asnæs antager i Restaurationsloven med kommentarer, at bestemmelsen i restaurationslovens § 12, nr. 5, om byplanmæssige betragtninger ikke sigter på den situation, at en bydel forandrer sig *efter*, at der er etableret restaurationsvirksomhed.<sup>8</sup> Allerede fordi ordlyden af restaurationslovens § 12, nr. 5, alene omfatter ”nyoprettede restaurationsvirksomheder” må dette være rigtigt. Imidlertid udgør § 12 ikke en udtømmende regulering af de hensyn, som bevillingsmyndighederne kan varetage, og spørgsmålet må på den baggrund være, i hvilket omfang der også f.eks. i sager om fornyelse kan lægges vægt på byplanmæssige betragtninger mv.

Det kan f.eks. være, fordi et tidligere erhvervsområde lokalplanudlægges til boligområde. Her kan der populært udtrykt ikke byplanlægges med tilbagevirkende kraft og med henvisning til udviklingen i et område fastsættes vilkår i en gældende alkoholbevilling eller nattilladelse.

---

<sup>7</sup> Folketingstidende 1976-77, tillæg A, spalte 2377.

<sup>8</sup> Gry Asnæs, Den kommenterede restaurationslov (2006), side 288.

Dette udelukker imidlertid ikke, at der kan tages hensyn til en vedtaget plan for et område, *inden* den pågældende restaurationsvirksomhed er etableret, eller at der tages hensyn hertil i forbindelse med ansøgning om fornyelse.<sup>9</sup>

### *Eksempel – diskotek i et område udlagt til boliger*

Det følger af en kommuneplan, at et tidligere erhvervsområde på kortere sigt skal omdannes til boligområde. I forbindelse med, at bevillingsmyndighederne skal træffe afgørelse i en sag vedrørende ansøgning om alkoholbevilling og nattilladelse til nyetablering af et diskotek, kan der tages hensyn til kommuneplanens retningslinjer, uanset at boligerne endnu ikke er opført. I eksemplet vil det efter omstændighederne være nærliggende, at der ikke meddeles en 8-årig alkoholbevilling og en 05-tilladelse til et diskotek i en bygning, der skal omdannes til boliger. Såfremt der er grundlag for at meddele en alkoholbevilling og en nattilladelse for et kortere tidsrum på f.eks. 2 år, bør der samtidig i afgørelsen gøres udtrykkeligt opmærksom på baggrunden for tidsbegrænsningen, herunder at den kommende byudvikling kan få betydning i forbindelse med en eventuel ansøgning om fornyelse af alkoholbevillingen eller nattilladelsen.

Det er desuden som anført vigtigt at understrege, at restaurationsplanens angivelse af, hvad bl.a. byplanmæssige hensyn bør medføre, kan have betydning ikke alene for helt nye ansøgninger, men efter omstændighederne også for eksisterende restaurationer og heriblandt ved behandlingen af fornyelsessager.<sup>10</sup>

Om restaurationsplaner kan det herudover nævnes, at de typisk ikke forholder sig i detaljer til samtlige områder i en kommune. Det forhold, at der ikke er fastsat retningslinjer for et givent område, udelukker imidlertid ikke, at byplanmæssige betragtninger alligevel inddrages af bevillingsmyndighederne i forbindelse med afgørelsen af sager om alkoholbevillinger.

Restaurationer belaster afhængigt af deres beliggenhed, størrelse og karakter deres nærmiljø forskelligt, og en restaurationsplan vil ofte indeholde en beskrivelse af forskellige typer af virksomhedskoncepter inddelt efter belastningsgrad. Inddelingen kan f.eks. være spisestauranter, hoteller (mindst belastende), bar/café/bodega/værtshus (mere belastende) og diskotek/spillested/natklub (mest belastende).

---

<sup>9</sup> Se som eksempel på dette Aarhus Kommunes restaurationsplan, afsnit 3.3.3, hvor det anføres, at retningslinjerne i Kommuneplan 2017 og vedtagne lokalplaner indgår i bevillingsmyndighedens vurdering i forbindelse med, at der træffes afgørelse om alkoholbevillinger og nattilladelser.

<sup>10</sup> Se bl.a. også pkt. 2.1.1 med yderligere henvisninger og eksempler.

En ansøger skal oplyse om, hvilket koncept der ønskes for den pågældende restauration. Konceptbeskrivelsen indgår herefter i vurderingen af, hvorvidt der skal meddeles alkoholbevilling eller nattilladelse. Ansøgeren er bundet af sit koncept. Alkoholbevillingen og eventuelt nattilladelsen gives på baggrund af konceptbeskrivelsen. Restaurationen må derfor heller ikke efterfølgende ændre sit koncept så væsentligt, at grundlaget for alkoholbevillingen eller nattilladelsen bortfalder.<sup>11</sup> En restauration, der har ansøgt om alkoholbevilling til cafédrift, må f.eks. ikke efterfølgende omdanne caféen til et spillested.

En inddeling i koncepter har flere fordele.

- En inddeling i koncepter gør det nemmere at sætte ord på, hvordan man ønsker, at kommunens restaurations- og natteliv skal udvikle sig, herunder i kommunens forskellige områder, i forbindelse med vedtagelsen eller ændringen af restaurationsplan.
- En inddeling i koncepter bidrager til at kvalificere det skøn, som bevillingsmyndighederne skal foretage. Det er nemmere at træffe velbegrundede afgørelser, hvis restaurationsplanen indeholder en klar konceptinddeling suppleret af en stillingtagen i restaurationsplanen til Borgerrepræsentationens ønsker til udviklingen af et givent område i byen, herunder i forhold til det ansøgte koncept.
- En inddeling i koncepter suppleret af retningslinjer i restaurationsplanen for det pågældende koncept øger også gennemsigtigheden og forudberegneligheden for den, der ansøger om alkoholbevilling eller nattilladelse. En ansøger vil have nemmere ved at af finde sig med et afslag på alkoholbevilling eller nattilladelse, hvis afslaget har klar støtte i en offentliggjort restaurationsplan.

Af Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021 fremgår følgende koncepter på side 24:

- *Kategori A er de mindst belastende koncepter og omfatter: Spiserestauranter, hoteller, caféer, kulturelle institutioner, selskabslokaler (primært dagtimer), klubber/foreninger fredagsbarer/kollegiebarer og andre mindre belastende koncepter (for eksempel butikker med servering).*
- *Kategori B er de moderat belastende koncepter og omfatter:*

---

<sup>11</sup> Gry Asnæs, Den kommenterede restaurationslov (2006), side 38.

*Barer, værtshuse/bodegaer, stripklubber og spisesteder og caféer, som omdannes til barer i aften timerne.*

- *Kategori C er de mest belastende koncepter og omfatter: Diskoteker/natklubber, barer med dansegulv, spillesteder, selskabslokale (med nattetimer) og andre steder, hvor de bærende elementer er høj musik, dans og servering af drikkevarer. Alle restaurationer med åbningstid efter kl. 02.00 betragtes desuden som tilhørende denne kategori.*

Hvis der i en restaurationsplan er taget forholdsvist præcist stilling til et koncept i et ansøgt område, vil dette som udgangspunkt få afgørende betydning for bevillingsmyndighedernes vurdering i den enkelte sag.

*Eksempel – ansøgning om nattilladelse i et område med en varslet og offentliggjort restriktiv praksis for nye nattilladelser*

Der er et højt af antal barer, værtshuse og diskoteker i et bestemt område i byen. Det har bl.a. medført, at der i dette område er et større antal politiforretninger end sammenlignet med andre områder. Der er også mere støj og affald og flere klager fra naboer til restauranterne. Kommunen har derfor vedtaget en ny og mere restriktiv praksis for nye nattilladelser i området. Denne praksis indebærer, at der som udgangspunkt ikke skal udstedes nye nattilladelser i området. En sådan praksisændring, som vil have virkning fra det tidspunkt, hvor den er varslet og offentliggjort<sup>12</sup>, indebærer, at der som klart udgangspunkt ikke skal udstedes nye nattilladelser i området.

Det anførte ændrer ikke ved, at der i alle sager, hvor der er ansøgt om alkoholbevilling eller nattilladelse, skal foretages en konkret skønsmæssig vurdering. F.eks. ville det derfor ikke være lovligt, hvis det i en restaurationsplan med henvisning til, at et givent område generelt set har nået et "mætningspunkt" for nye alkoholbevillinger eller nattilladelser, blev angivet, at der derfor ikke under nogen omstændigheder ville blive meddelt nye nattilladelser. Af samme grund vil det heller ikke være muligt at fastsætte et loft over antallet af nye nattilladelser i kommunen. Det fremgår også af Restaurationsplanens side 30, at der skal foretages en individuel og konkret vurdering fra sag til sag.

---

<sup>12</sup> U 2018.3697 H. Dommen er gennemgået nedenfor under pkt. 7.5.



### 3.2 Et retligt bundet skøn

Det forhold, at bevillingsmyndighederne er tillagt et bredt skøn og i det skøn bl.a. kan lægge vægt på bredere samfundsmæssige og lokale hensyn, herunder inddrage byplanmæssige betragtninger, er ikke det samme som, at bevillingsmyndighederne er retligt ubundet, når den træffer afgørelser om alkoholbevillinger og nattilladelser.

Bevillingsmyndighederne må således kun lægge vægt på de hensyn, som lovligt kan varetages efter restaurationsloven, det vil sige først og fremmest samfundsmæssige, ordensmæssige, ædruelighedsmæssige, miljømæssige og dermed sammenhængende hensyn.

Også hensynet til den enkelte restauratørs mulighed for at udøve næring er et væsentligt hensyn, og det er et hensyn, som bevillingsmyndighederne har pligt til at tage i betragtning i forbindelse med, at der bliver truffet afgørelser om alkoholbevillinger og nattilladelser.

#### *Eksempel – dom om ugyldig indskrænkning af tre nattilladelser*

Tre restaurationer fik tilbagekaldt og indskrænket deres nattilladelser. Tilladelserne, der var meddelt uden tidsbegrænsning, blev indskrænket med en time, sådan at restaurationerne fremadrettet kun måtte holde åbent fredag og lørdag til kl. 03 og de øvrige ugedage til kl. 01 (mod tidligere til kl. 02). Beslutningen var resultatet af en aftale mellem tre kommuner om indførelse af ensartede åbningstider i kommunerne og var dels begrundet i et ønske om undgå gæsternes kørsel i spirituspåvirket stand, dels begrundet i et ønske om en enklere administration, hvor kommunerne ikke blev spillet ud mod hinanden. Disse hensyn var ikke tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde det indgreb i de pågældende restaurations næringsret, som indskrænkningen af åbningstiden var udtryk for. Landsretten lagde bl.a. vægt på, at var tale om et indgreb i eksisterende nattilladelser, som de tre restaurationer havde indrettet sig i tillid til.<sup>13</sup>

Beslutninger om at meddele alkoholbevillinger og nattilladelser er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse og skal efterleves.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> U 1985.85 Ø.

<sup>14</sup> Se nedenfor under pkt. 9.

Også de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, principper og regler skal overholdes, herunder om proportionalitet, forbud mod skøn under regel, ligebehandling og genoptagelse. Det samme gælder en eventuel fast administrativ praksis.<sup>15</sup>

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at en lang række regler, som ikke følger af restaurationsloven, men som alligevel kan have betydning for, om der kan gives en alkoholbevilling eller en nattilladelse. Det gælder bl.a. regler om betaling af skatter og afgifter, regler om krav til byggeri samt regler på fødevarerområdet.

### **3.3 Københavns Kommunes restaurationsplan**

Den 10. november 2013 fik Københavns Kommune sin første restaurationsplan. Københavns Kommunes seneste restaurationsplan blev vedtaget den 4. november 2021.

Af Restaurations- og Nattelivsplan 2021 fremgår bl.a. (side 20 og 22-24):

*"Med restaurationsplanen ønsker Københavns Kommune at fremme et mere varieret udbud samt sikre en bedre fordeling af restaurationer i København, så udbuddet harmonerer med det omkringliggende bymiljø.*

...

*Københavns Kommune ønsker, at der skal være et varieret restaurations- og natteliv i byen. Det skal blandt andet sikres ved, at der ikke kommer en for høj lokal koncentration af én restaurantstype i et område. Det gælder i særlig grad rene udskænkingssteder og andre serveringssteder, hvis hovedfokus er servering af alkohol.*

*I København er det ikke de samme hensyn, der gør sig gældende i alle dele af byen. I nogle områder af byen er der en fornuftig balance mellem beboelse og serveringssteder. I andre områder er der behov for at nedbringe generne fra nattelivet. Det gælder særligt i de områder, hvor borgere bor side om side med mange serveringssteder med nattilladelser. Derfor vil Københavns Kommune arbejde på at skabe en god balance i fordelingen af restaurationer på tværs af byen.*

*Med Restaurationsplanen skal Bevillingsnævnet bremse op for tildeling af nye alkoholbevillinger og nattilladelser i de områder, som er belastede og som har en*

---

<sup>15</sup> Se nedenfor under pkt. 7.

*høj koncentration af privat beboelse. Bevillingsnævnet skal føre en stram praksis for nattilladelser til restaurationer i de områder, som er belastede, og dermed bremse op for, at flere natrestaurationer (i form af rene udskænkingssteder) etablerer sig, hvor der allerede er en høj aktivitet om natten.*

*Bevillingsnævnet pålægges at følge udviklingen i nattelivsgenerne tæt og i nødvendigt omfang at indføre en særligt restriktiv praksis f.eks. i forhold til gades-trækninger, hvor nattelivsgenerne er ved at tage overhånd, således der f.eks. indføres et stop for nye nattilladelser og udvidelser af bestående nattilladelser.”*

Koncepterne for de enkelte restaurationer spiller en væsentlig rolle i arbejdet med at skabe et fordelt og varieret restaurationsudbud.

De hidtidige områder med restriktiv praksis (stop for nye nattilladelser og udvidelser af bestående nattilladelser) i Middelalderbyen og dele af Indre Nørrebro fortsætter.

#### **4. ALKOHOLBEVILLINGER**

##### **4.1 Generelt om alkoholbevillinger**

Hvis en bevillingsansøger opfylder restaurationslovens grundlæggende betingelser for at få en alkoholbevilling<sup>16</sup>, foretager Bevillingsnævnet herefter en skønsmæssig vurdering af, om ansøgeren skal meddeles en alkoholbevilling. Denne vurdering foretages efter kriterierne i restaurationslovens § 12<sup>17</sup>.

Meddelelse af alkoholbevilling sker "efter forhandling med politiet"<sup>18</sup>. Der er ikke formkrav til forhandlingen, men politiet skal inddrages i beslutningen. Der må som minimum være mulighed for en udveksling af synspunkter.

Pligten til forhandling skal ses i lyset af, at ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn, som det er politiets opgave at varetage, indgår i vurderingen af, om der skal gives en alkoholbevilling.

---

<sup>16</sup> Se navnlig restaurationslovens §§ 13-14 og § 16

<sup>17</sup> Bestemmelsen er indsat i restaurationsloven ved lov nr. 140 af 29. marts 1978. Forarbejderne til bestemmelsen findes i FT 1977-78, tillæg A, spalte 1257-1260.

<sup>18</sup> Restaurationslovens § 10, stk. 2, 1. pkt.

Restorationslovens § 12 er bygget op på den måde, at bestemmelsen først angiver de hovedhensyn bestående i samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn, som normalt vil være bestemmende for skønsudøvelsen. Der nævnes herefter i § 12, nr. 1-7, en række yderligere specifikke kriterier, der i forbindelse med vurderingen navnlig kan lægges vægt på, og som konkretiserer, hvordan de nævnte samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige hensyn mv. indgår i bevillingsmyndighedernes samlede skønsmæssige vurdering.

### **§ 12**

Bevillingsmyndigheden skal ved afgørelsen af, om alkoholbevilling vil kunne gives, iagttage samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn. Der kan herved navnlig lægges vægt på,

- 1) om der af bevillingsansøgeren, medlemmer af direktion eller bestyrelse eller andre, der kan øve en bestemmende indflydelse på virksomhedens drift, er udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at virksomheden ikke vil blive drevet på forsvarlig måde,
- 2) bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer, herunder om det må antages, at ansøgeren vil være egnet til at drive restaurationsvirksomhed på betryggende måde,
- 3) bevillingsansøgerens økonomiske forhold og finansieringsplan, driftsbudget samt likviditetsbudget for virksomheden, herunder om det må anses for godtgjort, at virksomheden vil blive drevet for ansøgerens egen regning og risiko,
- 4) størrelse, indretning og karakter i øvrigt af serveringsstedet,
- 5) serveringsstedets beliggenhed, hvorved der kan anlægges byplanmæssige betragtninger, således at der kan vises tilbageholdenhed med at give tilladelse til nyoprettede restaurationsvirksomheder i egentlige boligkvarterer eller nær skoler eller andre institutioner, der søges af unge,
- 6) om der som følge af en for stærk lokal koncentration af restaurationsvirksomhed kan frygtes uforsvarlig drift eller andre ædrueligheds- eller ordensmæssige problemer, og

- 7) om der foreligger andre konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige forhold, der gør det betænkeligt, at alkoholbevilling gives.”

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de specifikke kriterier, der udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, ikke er udtømmende, og at andre kriterier, der må anses for at falde ind under de overordnede kriterier om samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn og dermed sammenhængende hensyn, også kan inddrages. Hensynene er lige for alle ansøgere og gælder altså, uanset om der f.eks. skal tages stilling til en ansøgning om nyetablering eller en ansøgning om fornyelse af en eksisterende alkoholbevilling.

Bevillingsmyndighederne er efter restaurationsloven tillagt et bredt skøn. Den, der ansøger om at få om en alkoholbevilling eller nattilladelse, har af samme grund ikke et retskrav på at få en alkoholbevilling eller en nattilladelse. Dette er klart fastslået i to landsretsdomme afsagt af Østre Landret den 12. september 2016 og den 25. juni 2019.<sup>19</sup>

#### *Eksempel – domme om afslag på alkoholbevilling og nattilladelse*

Den første sag angik et selskab, der i december 2012 havde ansøgt om alkoholbevilling og 05-tilladelse til en bar i Middelalderbyen. Efter et længere klagesagsforløb, hvor selskabet var blevet meddelt flere afslag, opnåede selskabet i december 2013 den ønskede bevilling. Selskabet krævede herefter erstatning for tabet forbundet med de oprindeligt meddelte afslag. Landsretten afviste ligesom byretten erstatningskravet og anførte bl.a. i sin begrundelse, at restaurationslovens § 12 om alkoholbevilling og § 28, stk. 4, om nattilladelse tillægger bevillingsmyndighederne et bredt skøn, og at den, der søger om alkoholbevilling eller nattilladelse, ikke har et retskrav på at blive meddelt en bevilling eller en tilladelse. Landsrettens dom af 25. juni 2019 i en parallel sag om afslag på forhåndstilsagn til alkoholbevilling og 05-tilladelse til et andet selskab fastslår det samme.

I de følgende afsnit redegøres først uddybende for de overordnede kriterier for bevillingsnævnets vurdering i restaurationslovens § 12, 1. led. Herefter redegøres uddybende for de specifikke kriterier i restaurationslovens § 12, nr. 1-7. Erfaringen er, at kriterierne i nr. 1-3, som angår bevillingsansøgerens forhold og restaurationsvirksomhedens økonomi, i praksis sjældent giver anledning til tvivl. Hovedvægten er derfor på kriterierne i nr. 4-7, det vil sige på

---

<sup>19</sup> Østre Landsrets dom af 12. september 2016 i sag B-2039-15 og Østre Landsrets dom af 25. juni 2019 i sag B-824-18.

de situationer, hvor det kan fastslås, at bevillingsansøgeren opfylder de relevante personlige, økonomiske og forretningsmæssige betingelser for at få en alkoholbevilling.

#### **4.2 Samfundsmæssige hensyn m.fl. (§ 12, 1. led)**

Efter restaurationslovens § 12 nr. 1, skal bevillingsmyndigheden ved afgørelsen af, om en alkoholbevilling vil kunne gives, iagttage samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn.

Begrebet samfundsmæssige hensyn er bredt. Der er bl.a. en samfundsmæssig interesse i et velfungerende restaurations- og natteliv. Der kan også være en samfundsmæssig interesse i et varieret restaurations- og natteliv, sådan at der sikres en rimelig balance mellem restaurations- og hotelbranchens næringsmuligheder på den ene side og byens beboere på den anden. De byplanmæssige betragtninger, som ifølge restaurationslovens § 12, nr. 5, kan udmøntes i en restaurationsplan, er et eksempel på, hvordan samfundsmæssige og lokale hensyn indgår i Bevillingsnævnets vurdering af, om der skal gives en alkoholbevilling. Gry Asnæs nævner i Restaurationsloven med kommentarer som et andet eksempel på et samfundsmæssigt hensyn interessen i, at restauranterne betaler deres skatter og afgifter.<sup>20</sup>

Ædruelighedsmæssige hensyn har at gøre med den kultur for indtagelse af alkohol, som efter gældende normer anses for hensigtsmæssig. Dette hensyn varetages bl.a. gennem restaurationslovens § 12, nr. 6 og 7. Efter restaurationslovens § 12, nr. 6, kan det navnlig indgå i vurderingen af, om der skal gives en alkoholbevilling, om der som følge af en for stærk koncentration af restaurationsvirksomhed kan frygtes uforsvarlig drift eller andre ædrueligheds- eller ordensmæssige problemer. Efter restaurationslovens § 12 nr. 7, kan det herudover navnlig indgå i vurderingen, om der foreligger andre ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige forhold, der gør det betænkeligt, at der gives en alkoholbevilling.

Ordensmæssige hensyn skal sikre, at borgerne kan færdes fredeligt i restaurations- og nattelivet, herunder at der ikke er vold og anden kriminalitet i og omkring restaurationsvirksomheder. Behovet for at varetage ordensmæssige hensyn kan være affødt af konkrete oplysninger om politiforretninger i og omkring en bestemt restauration. Det kan imidlertid også indgå i vurderingen, hvis det er politiets vurdering, at der i et bestemt område er et generelt behov for mere ro og orden, der taler for, at der ikke bliver givet yderligere alkoholbevillinger til f.eks. rene udskænkingssteder.

---

<sup>20</sup> Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 263.

#### 4.2.1 Uforsvarlig restaurationsdrift (§ 12, nr. 1)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 1, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*"1) om der af bevillingsansøgeren, medlemmer af direktion eller bestyrelse eller andre, der kan øve en bestemmende indflydelse på virksomhedens drift, er udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at virksomheden ikke vil blive drevet på forsvarlig måde"*

Det er bevillingsansøgeren – uanset om denne er en fysisk eller juridisk person – og andre med bestemmende indflydelse på restaurationen, som skal vurderes. Ved at medtage alle dem, der har bestemmende indflydelse på virksomheden, sikres det, at også eventuelle stråmænd kan indgå i bevillingsmyndighedernes overvejelser.<sup>21</sup> I vandelsvurderingen vil bl.a. kunne indgå, om bevillingsansøgeren er tidligere straffet.<sup>22</sup>

#### 4.2.2 Bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer (§ 12, nr. 2)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 2, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*"2) bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer, herunder om det må antages, at ansøgeren vil være egnet til at drive restaurationsvirksomhed på betryggende måde"*

Ved vurderingen af bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer kan der bl.a. ses på oplysninger om ansøgerens tidligere erhvervsvirksomhed.<sup>23</sup> Erhvervsstyrelsen opregner i sin vejledning<sup>24</sup> følgende yderligere forhold, der kan indgå i bevillingsmyndighedernes overvejelser:

---

<sup>21</sup> Lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 12.

<sup>22</sup> Erhvervsstyrelsens vejledning om restaurationslovens regler om ansøgning om alkoholbevilling, senest opdateret den 18. december 2018.

<sup>23</sup> FT 1977-78, tillæg A, spalte 1258.

<sup>24</sup> Erhvervsstyrelsens vejledning om restaurationslovens regler om ansøgning om alkoholbevilling, senest opdateret den 18. december 2018.

- "Skønnes det, at bevillingsansøgeren/de personlige indehavere er egnet til at drive serveringsvirksomhed på betryggende måde?
- Hvis ansøgeren ikke overholder f.eks. betalingsaftaler m.v., kan det have betydning for, om virksomheden vil blive drevet på forsvarlig måde.
- Har ansøgeren tidligere drevet restaurationsvirksomhed, eller har ansøgeren allerede flere restaurationsvirksomheder, eller er restaurationen en del af en kæde?
- Har ansøgeren en faglig uddannelse?
- Er ansøger i stand til at kunne sikre god og retvisende regnskabsførelse?"

Det fremgår herudover af vejledningen, at bevillingsmyndighederne f.eks. kan vælge at betinge alkoholbevillingen af, at selskabskapitalen forbliver på bestemte hænder. Et andet eksempel er, at der efter omstændighederne vil kunne knyttes et vilkår til alkoholbevillingen om, at ansøgeren skal indsende bevis for overholdelse af betalingsaftaler i tilfælde, hvor der er grund til at antage, at virksomheden ikke vil blive drevet på forsvarlig måde.

#### 4.2.3 Bevillingsansøgerens økonomiske forhold mv. (§ 12, nr. 3)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 3, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*"3) bevillingsansøgerens økonomiske forhold og finansieringsplan, driftsbudget samt likviditetsbudget for virksomheden, herunder om det må anses for godtgjort, at virksomheden vil blive drevet for ansøgerens egen regning og risiko"*

Bevillingsmyndighederne bør foretage en grundig gennemgang af ansøgerens økonomi. De økonomiske forhold, der bør være styr på i budgettet for nyetableringer og ved fornyelser i regnskabet er ifølge Erhvervsstyrelsens vejledning<sup>25</sup> bl.a.:

- Omkostninger til husleje/forpagtning
- Restaurationens beliggenhed, antal siddepladser samt åbningstid

---

<sup>25</sup> Erhvervsstyrelsens vejledning om restaurationslovens regler om ansøgning om alkoholbevilling, senest opdateret den 18. december 2018.



- Hvordan er købet og driften finansieret? Er omsætningen realistisk?
- Hænger ansøgers budgetterede omsætning sammen med virksomhedens koncept?
- Er bruttoavancen realistisk?
- Budgetterede lønomkostninger, herunder løn til indehaver og personale.
- Budgetterede driftsomkostninger i øvrigt.

*Eksempel – tidsbegrænsning af alkoholbevilling til 4 eller 2 år for førstegangsansøger med skrøbelig økonomi*

Restaurationslovens udgangspunkt er efter § 10, stk. 2, at en alkoholbevilling skal gives for 8 år. Det skal ses i lyset af de ofte store investeringer, der er forbundet med at etablere en restauration. Bevillingen kan dog tidsbegrænses til 4 eller 2 år, når omstændighederne taler for det. Der kan f.eks. være grundlag for at give en alkoholbevilling for et kortere tidsrum end lovens udgangspunkt for førstegangsansøgere med en skrøbelig økonomi.<sup>26</sup>

Der vil kunne indsættes et vilkår i en alkoholbevilling om, at der skal foreligge en gyldig lejekontrakt eller forpagtningsaftale, og at bevillingen bortfalder, hvis kontrakten eller aftalen ophører.

#### 4.2.4 Restaurationens størrelse, indretning og karakter (§ 12, nr. 4)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 4, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*"4) størrelse, indretning og karakter i øvrigt af serveringsstedet.*

De specifikke krav til en restaurations størrelse og indretning følger af regler, som ikke findes i restaurationsloven. Bl.a. kan nævnes, at Københavns Kommune med virkning fra den 18. december 2018 har udstedt en forskrift om miljøkrav i forbindelse med indretning og drift af

---

<sup>26</sup> Se lovforslag nr. L 113 af 11. januar 2017, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2, som nævner skrøbelig økonomi for førstegangsansøgere, der efter omstændighederne kan begrunde, at der gives en alkoholbevilling et kortere tidsrum end 8 år.

restaurationer i Københavns Kommune (restaurationsforskriften). Forskriften, der er udstedt med hjemmel i § 20 i Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter<sup>27</sup>, indeholder regler med henblik på at begrænse støj og lugtgener i forbindelse med etablering og drift af restaurationer.

Det forhold, at der findes regler i anden lovgivning af betydning for, om der skal meddeles alkoholbevilling, stiller krav om kommunikation mellem kommunens forskellige afdelinger. Kravet indebærer bl.a., at der i enhver byggetilladelse bør indsættes et udtrykkeligt forbehold om, at der ikke herved er taget stilling til, hvorvidt en eventuel ansøgning om alkoholbevilling vil kunne imødekommes.<sup>28</sup>

I forhold til restaurationens karakter vil der som gennemgået ovenfor i pkt. 2.1 ofte i en restaurationsplan være fastsat retningslinjer for, hvilke koncepter der typisk ansøges om alkoholbevilling og nattilladelse til, samt hvordan kommunen ser på mulighederne for at opnå tilladelse til sådanne koncepter. Som også gennemgået i dette afsnit vil det have stor betydning, hvis der i restaurationsplanen er taget stilling til det koncept, der ansøges om tilladelse til at etablere.

#### 4.2.5 Restaurationens beliggenhed (§ 12, nr. 5)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 5, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*”5) serveringsstedets beliggenhed, hvorved der kan anlægges byplanmæssige betragtninger, således at der kan vises tilbageholdenhed med at give tilladelse til nyoprettede restaurationsvirksomheder i egentlige boligkvarterer eller nær skoler eller andre institutioner, der søges af unge”*

Beliggenhed er et centralt kriterium i vurderingen af, om der skal gives en alkoholbevilling, og om der i givet fald skal knyttes vilkår til bevillingen. Som gennemgået ovenfor i pkt. 2.1 vil der ofte være hjælp at hente i en restaurationsplan i forhold til at administrere beliggenhedskriteriet, i hvert fald i det omfang restaurationsplanen bliver anvendt som principiel retningslinje for placeringen og fordelingen af restaurationer, herunder forskellige typer af restaurationer (koncepter) i byens forskellige kvarterer.

<sup>27</sup> Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning har udstedt en nemt tilgængelig pjece om

<sup>28</sup> FT 1977-78, tillæg A, spalte 1259.

Beliggenhed har betydning, selv om der ikke i en restaurationsplan er fastsat retningslinjer for et bestemt område. Som det fremgår udtrykkeligt af restaurationslovens § 12, nr. 5, vil der bl.a. kunne udvises tilbageholdenhed med at give tilladelse til nyoprettede restaurationsvirksomhed i egentlige boligkvarterer og nær skoler og andre institutioner, der søges af unge (ungdomsklubber, idrætsforeninger, sportshaller, svømmehaller, biblioteker mv.).<sup>29</sup> I overensstemmelse hermed anses det ofte for at være et moment, der taler imod at meddele en alkoholbevilling eller en nattilladelse, at den påtænkte restauration ligger i en beboelsesejendom, i et beboelseskvarter eller i umiddelbar nærhed til beboelse.

Beliggenhedskriteriet er ikke altid nemt at anvende i praksis. Det skyldes bl.a., at store dele af København, herunder Middelalderbyen, er kendetegnet ved både tæt beboelse samtidig med, at der er mange eksisterende restaurationer – som det er sædvanligt i bycentre – og mange ansøgninger om tilladelse til at etablere restaurationer. Den ansøger, der modtager afslag på en alkoholbevilling eller en nattilladelse, vil ofte have svært ved at forstå, at nærhed til beboelse taler imod at meddele en alkoholbevilling eller en nattilladelse, når det samtidig kan konstateres, at en række andre restaurationer har fået en bevilling og en tilladelse.

Her er det imidlertid vigtigt bl.a. at være opmærksom på, at to restaurationer belaster bymiljøet mere end én, tre mere end to, osv. Det er derfor sagligt og lovligt, at Bevillingsnævnet i sin inddragelse af "byplanmæssige betragtninger" efter restaurationslovens § 12, nr. 5, lægger vægt på koncentrationen og sammensætningen af restaurationsmiljøet i et givent område. En sådan inddragelse vil dog i praksis være betydeligt nemmere at administrere, hvis der er fastsat præcise retningslinjer herom i en restaurationsplan.

Ved vurderingen af en restaurations beliggenhed vil bevillingsmyndighederne også kunne lægge vægt på bymiljøet i og omkring den påtænkte restauration. F.eks. kan det indgå i vurderingen, om den påtænkte restauration er beliggende i en smal gade, hvor støjen fra restaurationen må antages at påvirke mere, end hvis restaurationen er beliggende ud til en åben plads. Her er det imidlertid vigtigt, at bevillingsmyndighederne kun lægger vægt på momenter, som der er tilstrækkelig dokumentation for. Det er således vigtigt, at de pågældende momenter faktisk siger noget om, hvordan restaurationen vil påvirke sit nærmiljø.

Det forhold, at nærhed til beboelse mv. indgår i vurderingen af, om der skal gives en alkoholbevilling, skal ses i sammenhæng med, at restaurationer – afhængigt af deres beliggenhed, størrelse og karakter mv. – belaster deres nærmiljø forskelligt, herunder i forhold til ordensmæssige problemer, støj og affald. Det gælder uanset, om der er fastsat retningslinjer i en

---

<sup>29</sup> Se FT 1977-78, tillæg A, spalte 1259-1260.

restaurationsplan generelt eller for et konkret område. Det er derfor også sagligt at inddrage oplysninger om politiforretninger i og omkring restaurationen og oplysninger om gener fra støj og affald i vurderingen af, om der skal gives en alkoholbevilling<sup>30</sup>.

Oplysninger om sådanne ordens- og miljømæssige forhold vil ofte stamme fra politiet eller Område for Miljø og Byliv, men kan også komme fra personer eller virksomheder, der selv kontakter Bevillingsnævnets medlemmer eller Bevillingsnævnets Sekretariat.

Efter ordlyden af restaurationslovens § 12, nr. 5, gælder bestemmelsen alene "nyoprettede restaurationsvirksomheder". Det skal ses i sammenhæng med, at hensynet til beliggenhed for så vidt angår eksisterende restaurationer som udgangspunkt må antages at være iagttaget i forbindelse med, at der første gang er blevet meddelt en alkoholbevilling.

Her har det også betydning, at der i fornyelsessager er et større hensyn at tage til ansøgeren, som har investeret i etableringen af en restauration. Det forhold, at der én gang er meddelt en alkoholbevilling, er imidlertid ikke ensbetydende med, at man som restauratør har en berettiget forventning om, at vilkårene for restaurationens drift vil være uforandrede for tid og evighed. Der henvises til pkt. 8 nedenfor om betydningen af ansøgningstypen.

#### 4.2.6 Koncentration af restaurationsvirksomhed (§ 12, nr. 6)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 6, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*"6) om der som følge af en for stærk lokal koncentration af restaurationsvirksomhed kan frygtes uforsvarlig drift eller andre ædrueligheds- eller ordensmæssige problemer"*

Restaurationslovens § 12, nr. 6<sup>31</sup>, indebærer, at bevillingsmyndighederne skal tilstræbe at forhindre, at antallet af virksomheder med alkoholbevilling i kommunen eller dele af kommunen får en sådan størrelse, at konkurrencen mellem virksomhederne bliver så stor, at det

---

<sup>30</sup> Erhvervsstyrelsens vejledning om restaurationslovens regler om ansøgning om alkoholbevilling, senest opdateret den 18. december 2018.

<sup>31</sup> Restaurationslovens § 12, nr. 6, blev indsat i restaurationsloven ved lov nr. 256 af 6. maj 1993 efter anbefaling fra udvalget i Betænkning 1206/1990. Se betænkningens afsnit 3.5.5 samt det senere lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 12. Se også den nu ophævede cirkulæreskrivelse nr. 66 af 5. april 1982.

med forarbejdernes ord "kan befrygtes at resultere i "hård udskænkning"<sup>32</sup> eller anden form for uforsvarlig restaurationsdrift"<sup>33</sup>.

Der stilles krav om, at bevillingsmyndighederne kan sandsynliggøre, at et afslag om alkoholbevilling er begrundet i konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige betænkeligheder. Det kan f.eks. være sandsynliggjort, hvis der er oplysninger om drukkenskab, udskænkning for mindreårige, hærværk, natteuorden o.lign. Bevillingsmyndighederne kan således ikke uden videre beslutte at standse udstedelsen af alkoholbevillinger eller nattilladelser i et område med henvisning til, at der er restaurationer nok i området. Dette kræver støtte i konkrete oplysninger som de nævnte.

#### *Eksempel – analyse af restaurations- og nattelivet i Middelalderbyen*

I 2018 gennemførte Kultur- og Fritidsforvaltningen en analyse og restaurationslivet i Middelalderbyen. Analysen indeholdt bl.a. oplysninger om antallet af ordens- og ædruelighedsmæssige forhold og støjklager mv. fordelt på gadeniveau. Analysen viste bl.a., at der i Middelalderbyen er særligt mange ordensmæssige hændelser. En sådan analyse vil kunne bruges som grundlag for en beslutning om en praksisændring, hvorefter der som udgangspunkt ikke gives nye nattilladelser, i det omfang området eller dele heraf i analysen vurderes at være særligt belastet.

Restaurationslovens § 12, nr. 6, som specifikt handler om for stærk lokal koncentration af restaurationsvirksomhed, ændrer ikke ved, at en kommune kan have et ønske om – og sagligt lægge vægt på – at der ikke er en for stor koncentration af en bestemt type af restaurationer i et bestemt område.<sup>34</sup>

Som der er redegjort for i relation til restaurationslovens § 12, nr. 5, kan bevillingsmyndighederne inddrage byplanmæssige betragtninger i sin vurdering og på den måde inddrage hensynet til koncentrationen og sammensætningen af restaurationsvirksomheder. Dette ses bl.a. ved, at formålet med restaurationslovens § 12, nr. 6, var at gøre det nemmere at give afslag på alkoholbevillinger – ikke at begrænse de eksisterende hensyn, der kan tale for at

---

<sup>32</sup> Fællesbetegnelsen for udskænkning i strid med restaurationsloven. Slagtilbud såsom "fri bar", "happy hour" og "dobbel up" er eksempler på hård udskænkning.

<sup>33</sup> Betænkning nr. 1206/1990, afsnit 3.5.5.

<sup>34</sup> Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 290.

afslå en ansøgning om alkoholbevilling, herunder muligheden for at iagttage byplanmæssige betragtninger.<sup>35</sup>

Sådanne byplanmæssige betragtninger bør dog i videst muligt omfang beskrives i restaurationsplanen, sådan at det som ansøger er muligt at tage højde for disse retningslinjer.

Desuden er det vigtigt at være opmærksom på, at i det omfang, der har udviklet sig en administrativ praksis, skal denne følges, indtil en praksisændring er varslet og offentliggjort. Betydningen af administrativ praksis og praksisændringer er nærmere gennemgået i pkt. 2.4 ovenfor og pkt. 7.5 nedenfor.

#### 4.2.7 Andre konkrete ædruelighedsmæssige forhold mv. (§ 12, nr. 7)

Efter restaurationslovens § 12, nr. 7, kan der ved vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling navnlig lægges vægt på:

*”7) om der foreligger andre konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige forhold, der gør det betænkeligt, at alkoholbevilling gives”*

Bestemmelsens forarbejder indeholder følgende bl.a. fortolkningsbidrag til, hvilke ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige forhold, der f.eks. kan gøre det betænkeligt at give en alkoholbevilling:<sup>36</sup>

”Antallet af restaurationsvirksomheder i kommunen eller dele af denne sammenholdt med beboerantallet vil kunne motivere afslag på ansøgninger om bevilling til nye restaurationer til servering af stærke drikke, hvis afslaget kan underbygges med betragtninger, der sandsynliggør, at imødekommelse af en konkret ansøgning om alkoholbevilling er betænkelig ud fra ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige hensyn. Disse hensyn vil også motivere afslag på ansøgning om tilladelse til servering af stærke drikke på steder, hvor særlig unge mennesker holder til. Dette vil således være tilfældet, hvor udsækningssted ønskes etableret i nærheden af skoler eller andre institutioner, der søges af unge.

---

<sup>35</sup> Betænkning nr. 1206/1990, afsnit 3.5.5.

<sup>36</sup> FT 1977-78, tillæg A, spalte 1259.

Ud fra samme hensyn bør bevillingsmyndigheden være tilbageholdende med hensyn til at åbne for adgang til servering af stærke drikke i klubhuse, idrætsforeninger, i sportshaller og i forsamlingshuse.”

De her nævnte hensyn varetages i dag i vidt omfang af restaurationslovens § 12, nr. 5, der nu udtrykkeligt fastslår, at der kan udvises tilbageholdenhed med at give tilladelser til nyoprettede restaurationer nær skoler eller andre institutioner, der søges af unge.

Som andre eksempler på anvendelsesområdet for § 12, nr. 7, følger det af Erhvervsstyrelsens vejledning<sup>37</sup>, at det i vurderingen af en ansøgning om alkoholbevilling vil kunne tillægges betydning, hvis en tidligere indehaver har haft konkrete og relevante ædruelighedsmæssige eller politimæssige problemer på restaurationen. Det vil herudover kunne tillægges betydning, hvis en ansøger ønsker at overtage en restaurationsvirksomhed, som tidligere er kendt for at være tilholdssted for kriminelle, og tidligere bevillingshavere har måttet opgive at drive restaurationen af denne grund.

### **4.3 Fastsættelse af vilkår til alkoholbevillinger**

#### **4.3.1 Restaurationslovens § 10, stk. 2, og forvaltningsretlige krav**

Det fremgår udtrykkeligt af restaurationslovens § 10, stk. 2, at alkoholbevillinger kan begrænses og betinges. Det gælder både i tid og i omfang. Begrænsninger er indskrænkninger af de rettigheder, som bevillingshaveren har efter restaurationsloven. Betingelser er krav, som bevillingshaveren skal opfylde i alkoholbevillingens løbetid. I det følgende tales om ”vilkår” som fællesbetegnelse for både begrænsninger og betingelser.

Bevillingsmyndighederne har kun mulighed for at fastsætte vilkår for alkoholbevillinger inden for rammerne af de hensyn, som bevillingsmyndighederne skal varetage efter restaurationsloven, det vil sige først og fremmest samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige, miljømæssige og dermed sammenhængende hensyn.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Erhvervsstyrelsens vejledning om restaurationslovens regler om ansøgning om alkoholbevilling, senest opdateret den 18. december 2018. Eksemplerne stammer oprindeligt fra Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 291.

<sup>38</sup> Lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 10.

Herudover gælder der efter den almindelige forvaltningsret en række yderligere krav, som bevillingsmyndighederne også er forpligtet til at overholde. I forhold til bevillingsmyndighedernes overvejelser om at fastsætte vilkår er de væsentligste følgende:

Fastsættelse af vilkår kan alene ske efter en konkret vurdering. Hvilke vilkår – om nogen – der fastsættes for den enkelte alkoholbevilling, må således afgøres konkret og afhænger bl.a. af restaurationens koncept, beliggenhed, åbningstid osv. Det er ikke muligt at fastsætte generelle vilkår for alle restaurationer, uden at der er foretaget en forudgående vurdering af, om der er grundlag for at fastsætte vilkåret over for den pågældende restauration. Foretages en sådan konkret vurdering ikke, risikerer bevillingsmyndighederne at handle i strid med forbuddet mod at sætte skønnet under regel.

Et vilkår må herudover opfylde proportionalitetsprincippet. Vilkaåret skal være nødvendigt, og det skal være forholdsmæssigt i forhold til det formål, som bevillingsmyndighederne ønsker at opnå. Er der flere vilkår, der hver især vurderes at være egnede til at opnå formålet, er bevillingsmyndighederne forpligtet til at vælge det mindst indgribende vilkår.

Der er redegjort uddybende for de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, principper og krav, som bevillingsmyndighederne generelt set skal overholde i sager om alkoholbevillinger og nattilladelser, nedenfor i pkt. 7.

#### 4.3.2 Eksempler på vilkår til alkoholbevillinger

Man kan forestille sig mange forskellige typer af vilkår til alkoholbevillinger.<sup>39</sup> Som vilkår for en alkoholbevilling kan f.eks. fastsættes,

- At restaurationen ikke ændrer forretningskoncept, driftsform eller udvides uden bevillingsmyndighedernes samtykke.
- At restaurationen holder lukket i et bestemt tidsrum inden for den almindelige åbningstid – eventuelt begrænset til tilfælde, hvor en nattilladelse om tilladt åbningstid til kl. 05 udnyttes (vilkår om morgenlukning).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Se også gennemgangen i Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 234-245.

<sup>40</sup> Se U 2009.977/2 H og Nielsen Nøragers notat af 4. marts 2020 om fastsættelse af vilkår, der begrænser restaurations adgang til at holde åbent i den almindelige åbningstid.



- At der ikke lukkes nye gæster ind efter et bestemt tidspunkt.
- At gæster under 16 eller 18 år ikke opholder sig i restaurationen – alternativt ikke opholder sig efter et bestemt tidspunkt.<sup>41</sup>
- At der kun serveres øl og bordvin.<sup>42</sup>
- At der ikke er adgang til udendørs arealer efter et bestemt tidspunkt.
- At der etableres rygerum/rygekabine.
- At Område for Miljø og Byliv godkender en støjmålerapport med henblik på at dokumentere, at restaurationsforskriftens krav kan overholdes.
- At det i øvrigt dokumenteres, at restaurationsforskriftens krav overholdes, herunder kravene om indregulering, blokering og plombering af lydanlæg, om etablering af lydsluger samt om etablering af velfungerende udsugnings- og ventilationsanlæg.
- At der efter nærmere aftale med politiet etableres videoovervågning.
- At bevillingshaveren overholder en afdragsordning med skattemyndighederne.
- At bestemte personer fortsat er medlem af et selskabs direktion eller bestyrelse eller forbliver i et interessentskab.<sup>43</sup>

Hertil kommer de muligheder, som direkte følger af restaurationsloven. Disse omfatter bl.a. muligheden for at påbyde brug af dørmænd (§ 15 b), muligheden for at stille krav om, at ansatte ud over bestyrere og dørmænd skal være godkendt af politiet (§ 15 c) samt mulighederne for efter omstændighederne at fratage eller tilbagekalde en alkoholbevilling (§ 19).

---

<sup>41</sup> Et sådant vilkår vil ofte blive knyttet til nattilladelser.

<sup>42</sup> Dette eksempel er udtrykkeligt nævnt i forarbejderne til § 10, jf. lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 10.

<sup>43</sup> Dette eksempel er udtrykkeligt nævnt i forarbejderne til § 10, jf. lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 10.

Særligt vedrørende krav til restaurationer om brug af dørmænd bemærkes, at der med virkning fra 1. juli 2022 er vedtaget nye regler i politiloven. Det følger af disse lovbestemte regler, at der på serveringssteder i restaurationslovens forstand, som er placeret i en nattelivszone<sup>44</sup>, i tidsrummet fra kl. 24 til kl. 05, skal gøres brug af en autoriseret dørmænd eller vagt. Kravet gælder dog ikke for serveringssteder, som ikke holder åbent efter kl. 02.<sup>45</sup>

## 5. NATTILLADELSER

### 5.1 Generelt om nattilladelser

De hensyn, der indgår i vurderingen af, om der kan meddeles en alkoholbevilling (samfundsmæssige, ærdelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn), er i vidt omfang de samme hensyn, der indgår i vurderingen af, om der kan gives en nattilladelse. Det fremgår af restaurationslovens § 28, stk. 1 og 4:

#### **"§ 28**

*Steder, hvorfra der foregår salg af mad og drikkevarer til nydelse på eller ved salgsstedet, og hvortil der er offentlig adgang, skal være lukket i tiden fra kl. 24 til kl. 5. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte, at den almindelige lukketid kan være kortere, dog skal der være lukket i tiden fra kl. 2 til kl. 5. (...)*

*Stk. 4. Bevillingsmyndigheden kan med politiets samtykke tillade, at de i stk. 1 nævnte virksomheder har åbent i den almindelige lukketid, såfremt det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ærdelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt."*

Ligesom det er tilfældet med alkoholbevillinger, tilkommer der bevillingsmyndighederne et bredt skøn i forhold til at vurdere, om en ansøgning om nattilladelse skal imødekommes, og den, der ansøger om nattilladelse, har ikke et retskrav på at få en nattilladelse.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> I København er der pr. 1. september 2021 med hjemmel i politiloven udpeget i alt fire nattelivs-zoner omkring Gothersgade, Vestergade, Vesterbrogade og Kødbyen.

<sup>45</sup> Bestemmelserne herom findes i politilovens §§ 6c-e. Se hertil lov nr. 891 af 21. juni 2022, lovforslag nr. L 162 af 6. april 2022 og Betænkningen til lovforslaget afgivet til af Retsudvalget den 2. juni 2022.

<sup>46</sup> Østre Landsrets dom af 12. september 2016 i sag B-2039-15 og Østre Landsrets dom af 25. juni 2019 i sag B-824-18.

Modsat alkoholbevillinger, som gives og fornys "efter forhandling med politiet"<sup>47</sup>, skal politiet give samtykke til, at der gives en nattilladelse. Politiet har altså en egentlig vetoret i forhold til udstedelsen af nattilladelser.

Hvis politiet ikke vil samtykke til, at der gives nattilladelse i en konkret sag, vil bevillingsmyndighederne således være tvunget til at acceptere dette. Derfor kan det diskuteres, om politiet i denne sammenhæng træffer en selvstændig afgørelse i forvaltningslovens forstand, når de ikke vil give et samtykke i medfør af restaurationslovens § 28, stk. 4, om ikke at meddele samtykke til, at der gives en nattilladelse.<sup>48</sup>

Den kompetencefordeling, der følger af restaurationslovens § 28, stk. 4, hvorefter kompetencen til at meddele nattilladelser tilkommer bevillingsmyndighederne – dog med krav om samtykke fra politiet – indebærer under alle omstændigheder, at det ikke kan overlades til politiet egenhændigt at træffe afgørelser om nattilladelser.

Bevillingsmyndighederne bør foretage en høring af ansøgeren over begrundelsen fra politiet, og hvis en sådan høring ikke ændrer på politiets afvisning af at give samtykke, vil bevillingsmyndighederne i det efterfølgende afslag på nattilladelsen skulle henvise til begrundelsen fra politiet mv. I givet fald vil det forhold, at politiet eventuelt ikke selv har truffet en afgørelse i denne forbindelse, ikke blive tillagt særlig betydning.

I de følgende afsnit redegøres først uddybende for kommunalbestyrelsens mulighed for at fastsætte generelle regler om den almindelige lukketid i henhold til restaurationslovens § 28, stk. 1. Herefter redegøres for de kriterier, der efter restaurationslovens § 28, stk. 4, indgår i vurderingen af, om der skal gives en nattilladelse.

## 5.2 Den almindelige lukketid (§ 28, stk. 1)

Den almindelige lukketid er efter restaurationslovens § 28, stk. 1, kl. 24-05. Kommunalbestyrelsen kan dog ifølge bestemmelsens 2. pkt. bestemme, at den almindelige lukketid skal være kortere, dog således at den som minimum omfatter tidsrummet fra kl. 02-05. Hvis

---

<sup>47</sup> Restaurationslovens § 10, stk. 2, 1. pkt.

<sup>48</sup> Af forarbejderne til forvaltningslovens § 2, stk. 1, (FT 1985/86, tillæg A, sp. 116) fremgår, at dette ikke er tilfældet, men Folketingets Ombudsmand har i FOB 2005.195 lagt det modsatte resultat til grund.

kommunalbestyrelsen udnytter denne mulighed til at generelt at fastsætte en kortere almindelig lukketid, må det ifølge forarbejderne forventes, at bevillingsmyndighederne kun vil udstede nattilladelser til et mindre antal restaurationer.<sup>49</sup>

Samme begrænsning er ikke udtrykkeligt udtalt i forhold til tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen – som i København – ikke har udnyttet muligheden for generelt at forkorte den almindelige lukketid. Sammenholdt med forarbejdernes øvrige bemærkninger om forventningerne til omfanget af nye nattilladelser<sup>50</sup>, er det dog nærliggende at læse bemærkningen på den måde, at Folketinget i hvert fald har forudsat, at der ikke skulle gælde en meget liberal praksis for meddelelse af sene nattilladelser, herunder i tidsrummet mellem kl. 02-05.<sup>51</sup> Nogen klar begrænsning kan dog ikke udledes af forarbejderne.

Der har i den juridiske litteratur været anført, at kompetencen til at forkorte den almindelige lukketid tilkommer kommunalbestyrelsen, og at denne kompetence ikke kan delegeres fra Kommunalbestyrelsen til bevillingsmyndigheden. Det er tvivlsomt, om denne opfattelse er rigtig, da det er fast antaget, at der i en kommune er vid adgang til intern delegation. Under alle omstændigheder er det hensigtsmæssigt, at sådanne generelle beslutninger træffes af kommunalbestyrelsen.

### **5.3 Miljø- og samfundsmæssige hensyn m.fl. (§ 28, stk. 4)**

Hvis politiet giver samtykke til, at der kan gives en nattilladelse i en konkret ansøgnings sag, skal bevillingsmyndighederne tage stilling til, om der skal gives en nattilladelse. Det kan bevillingsmyndighederne efter restaurationslovens § 28, stk. 4, beslutte sig for,

”såfremt det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt.”

Der vil f.eks. kunne gives afslag på nattilladelse, hvis den konkrete ansøgning sammenholdt med områdets karakter og antallet af nattilladelser i kommunen eller dele heraf kan begrunde et afslag. Det kan i den sammenhæng bl.a. tillægges betydning, om der som følge af en for

---

<sup>49</sup> Betænkning over lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til ændringsforslag nr. 12.

<sup>50</sup> Se bl.a. Betænkning 1206/1990, afsnit 3.17.3, og lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 28, stk. 4.

<sup>51</sup> Se i samme retning Cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 under afsnittet ”Nattilladelser”.

stærk koncentration af restaurationer med nattilladelse kan frygtes uforsvarlig drift eller andre ordensmæssige eller ædruelighedsmæssige problemer. I vurderingen indgår således den udvidede åbningstids påvirkning af det omkringliggende miljø, herunder en vurdering af, om den udvidede åbningstid medfører f.eks. hærværk, knuste flasker, opkast, urin, støjgener mv.<sup>52</sup>

I forhold til oplysninger om gener i form af støj og affald vil det naturligvis kunne indgå i vurderingen, i det omfang der foreligger oplysninger om overtrædelser af restaurationsforskriften, og at der dermed er tale om klager, der kan faktisk underbygges. Det er imidlertid ikke kun forhold, der dokumenterbart kan tilskrives den pågældende restauration, der kan indgå i vurderingen af, om der skal gives en nattilladelse.

#### *Eksempel – dom om indskrænkning af nattilladelse*

Højesterets dom af 16. august 1993<sup>53</sup> angik baren Jack O'Lantern, hvis nattilladelse blev tilbagekaldt og begrænset fra en tilladt åbningstid alle ugens dage til kl. 05 til en tilladt åbningstid til kl. 02 alle dage. Sagen angik bl.a. det principielle spørgsmål, om bevillingsmyndighederne kan lægge vægt på oplysninger om ordensmæssige forhold mv., som ikke kan tilskrives den pågældende restauration. Det spørgsmål besvarede Højesteret bekræftende med henvisning til landsrettens begrundelse. Landsretten havde udtalt følgende:

*"Efter bevisførelsen lægges det til grund, at det beboelseskvarter i Nykøbing Mors, hvori restaurationen var beliggende, hidtil havde været stille og roligt, men at driften af sagsøgerens natrestaurations havde påført kvarterets beboere meget væsentlige ulemper navnlig i form af nattetøj på gaden, hærværk på beboernes ejendomme og biler, urinering mv. samt forekomst af knuste flasker.*

*For afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgte på baggrund af disse ulemper for de omboende har været berettiget til at tilbagekalde bevillingen, kan det ikke tillægges betydning, at ulemperne efter det oplyste ikke har kunnet hindres af sagsøgeren, og at der ikke er oplyst noget om, at han skulle have tilsidesat de pligter, der har påhvilet ham som restauratør.*

*Herefter, og idet de ordens- og miljømæssige hensyn, som sagsøgte har søgt at varetage ved at tilbagekalde bevillingen, hører til de hensyn, som skal varetages*

---

<sup>52</sup> Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 451-452.

<sup>53</sup> U 1993.835 H.

*ved administrationen af restaurationsloven, må den skete tilbagekaldelse anses for gyldig.*<sup>54</sup>

Som anført i pkt. 2.1. vil det have stor betydning for, om der skal gives en nattilladelse, hvis der i restaurationsplanen er taget stilling til det ansøgte koncept i det ansøgte område.

#### **5.4 Fastsættelse af vilkår til nattilladelser**

##### 5.4.1 Restaurationslovens § 33 og forvaltningsretlige krav

En nattilladelse kan ligesom en alkoholbevilling begrænses eller betinges af vilkår. Det gælder også gyldighedsperioden for nattilladelsen, der kan begrænses til et bestemt tidsrum med mulighed for fornyelse, selv om dette ikke fremgår udtrykkeligt af restaurationsloven.<sup>55</sup>

Hjemlen hertil findes både i den almindelige forvaltningsret samt i restaurationslovens § 33, der som en almindelig regel fastslår, at tilladelser og dispensationer, der gives i medfør af loven, efter vedkommende myndigheds bestemmelse kan begrænses og betinges.

Ligesom det er tilfældet med alkoholbevillinger, kan bevillingsmyndighederne kun fastsætte vilkår, som er begrundet i hensyn, der lovligt kan varetages efter restaurationsloven<sup>56</sup>. Herudover er bevillingsmyndighederne forpligtet til at overholde de almindelige forvaltningsretlige krav. Det gælder bl.a. forvaltningslovens krav samt almindelige forvaltningsretlige grundsatninger om bl.a. forbud mod skøn under regel og proportionalitetsprincippet.

Der henvises til det anførte ovenfor i pkt. 4.3 om alkoholbevillinger og vilkår.

---

<sup>54</sup> Se tilsvarende Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 24. januar 2002, j.nr. 2000/1221/537-2, i en sag om lovligheden af en indskrænkning af fire restaurations åbningsstid. I sagen udtalte ministeriet, at det ikke var afgørende, at de oplysninger om voldsepisoder, natteuorden og affald, som var baggrunden for beslutningen, ikke kunne bebrejdes de pågældende restaurationssteder.

<sup>55</sup> Se cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 under afsnittet "Nattilladelser". Cirkulæret var optaget som bilag til betænkning nr. 1206/1990. Se også Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 455. Dette er også bekræftet af Erhvervsstyrelsen over for Københavns Kommunes den 6. februar 2020.

<sup>56</sup> Lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 33.

### 5.4.2 Eksempler på vilkår til nattilladelser

Såfremt kommunalbestyrelsen som i København ikke har udnyttet muligheden for at udvide den almindelige åbningstid til kl. 02, vil bevillingsmyndighederne typisk give nattilladelse i intervallerne fra kl. 24 til kl. 01, 02, 03, 04 eller 05. Ofte vil nattilladelsen desuden blive begrænset til kun at gælde nogle bestemte ugedage, f.eks. natten mellem lørdag og søndag.

I øvrigt er de vilkår, der typisk stilles i forbindelse med udstedelsen af en nattilladelse, i vidt omfang sammenfaldende med de vilkår, der knyttes til en alkoholbevilling. Det skyldes naturligvis den nære sammenhæng, der er mellem alkoholbevillinger og nattilladelser, som ofte udgør lige vigtige dele af ansøgerens koncept.

Særligt for så vidt angår vilkår om lukning i den almindelige åbningstid, det vil sige i tidsrummet fra kl. 05-24 (typisk et vilkår om morgenlukning), bemærkes, at et sådant vilkår ikke kan stilles som vilkår for en nattilladelse. Det skyldes, at restaurationslovens § 28 ikke regulerer den almindelige åbningstid, men derimod den almindelige lukketid.

Et vilkår om morgenlukning kan derimod knyttes til en alkoholbevilling.<sup>57</sup> Der er ikke taget endeligt stilling til, om et sådant vilkår vil kunne fastsættes i medfør af restaurationslovens § 33. I den ledende højesteretsdom vedrørende vilkår om morgenlukning, U 2009.977/2 H, var der ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet.<sup>58</sup>

## 6. FORHÅNDSTILSAGN

En ansøger, der ønsker at etablere en restauration på en adresse, hvor der ikke i forvejen drives restauration med alkoholbevilling, kan søge Bevillingsnævnet om et forhåndstilsagn.

Forhåndstilsagn er ikke hjemlet i restaurationsloven, men derimod i de almindelige forvaltningsretlige regler om forhåndsbesked.<sup>59</sup> Reglerne om forhåndstilsagn må således ikke forveksles med bestemmelsen i restaurationslovens § 17 om midlertidige tilladelser, som politiet kan udstede.

---

<sup>57</sup> U 2009.977/2 H.

<sup>58</sup> U 2009.977/2 H (side 991).

<sup>59</sup> Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup: Forvaltningsret Almindelige Emner (2016), side 99. Se om forhåndstilsagn efter restaurationsloven Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 361-362.

Et forhåndstilsagn er alene en tilkendegivelse om, hvorvidt det vil være muligt at få alkoholbevilling og/eller nattilladelse på den pågældende adresse. Bevillingsnævnet har ikke med et forhåndstilsagn taget stilling til, om den pågældende ansøger opfylder betingelserne for at kunne få en alkoholbevilling henholdsvis nattilladelse. Der skal altid søges om alkoholbevilling/nattilladelse, uanset om der tidligere er givet et forhåndstilsagn. Dette bør fremgå udtrykkeligt af afgørelsen om at meddele forhåndstilsagn.

Der gælder ikke særlige regler om varigheden af et forhåndstilsagn meddelt på et ulovbestemt grundlag. Imidlertid følger det af praksis i Københavns Kommune, at et forhåndstilsagn gælder i 6 måneder.

## **7. BETYDNINGEN AF ANSØGNINGENS KARAKTER**

### **7.1 Nyetableringer og nye ansøgninger**

Kerneområdet for restaurationslovens § 12 og § 28, stk. 4, om meddelelse af alkoholbevilling og nattilladelser er sager, hvor der første gang ansøges om bevilling eller tilladelse, det vil sige sager om nyetableringer. I disse tilfælde gælder bestemmelserne fuldt ud.

Der vil således f.eks. kunne inddrages byplanmæssige betragtninger direkte efter § 12, nr. 5, hvis der er tale om en nyetablering.

Der kan være tilfælde, hvor det kan give anledning til tvivl, om der ansøges om fornyelse af en alkoholbevilling eller nattilladelse, eller om ansøgningen må betragtes som en ny ansøgning. Det kan f.eks. være tilfælde, hvor en bevillingshaver i en periode ikke benytter alkoholbevillingen, og der derfor opstår spørgsmål om, hvorvidt ansøgningen er bortfaldet i medfør af restaurationslovens § 18, stk. 1, nr. 3.

Det kan også være tilfælde, hvor en ansøger glemmer at søge om at få fornyet sin alkoholbevilling og/eller nattilladelse. Praksis i Københavns Kommune er, at såfremt ansøgning om fornyelse er indleveret for sent (dvs. efter alkoholbevillingens/nattilladelsens udløb), betragtes ansøgningen som udgangspunkt som en ny ansøgning.

Hvorvidt der er tale om en sag om nyetablering eller fornyelse af en eksisterende tilladelse, vil bero på en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte ansøgnings sag. Se hertil afsnit 2.1.5.



### 7.2 Fornyelsessager

Vurderingen af, om en alkoholbevilling eller en nattilladelse skal fornyes, adskiller sig på flere punkter fra den vurdering, der skal foretages i sager om nyetableringer. Det hænger sammen med, at vurderingen i fornyelsessager er bagudrettet forstået på den måde, at bevillingsmyndighederne er forpligtet til at se på driften af restaurationen i den forløbne bevillingsperiode.

#### *Eksempel – dom om afslag på fornyelse af alkoholbevilling*

Det tidligere landsbevillingsnævn afslog to ansøgninger om fornyelse af alkoholbevillinger. Ansøgningerne angik to værtshuse, der i den forløbne bevillingsperiode havde haft alkoholbevilling og nattilladelse til kl. 05. Afslaget blev bl.a. begrundet i, at der gennem årene havde været omfattede og gentagen uorden af en sådan karakter, at væsentlige ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige hensyn var tilsidesat. Til støtte for denne vurdering blev bl.a. henvist til en oversigtsrapport over antallet af politiforretninger knyttet til restaurationsne. Højesteret udtalte, at der ved vurderingen af, om en alkoholbevilling skal fornyes, efter forarbejderne til restaurationsloven<sup>60</sup> bl.a. "skal ske på grundlag af en helhedsvurdering, hvori alle de oplysninger om virksomhedens hidtidige drift, som myndighederne har kendskab til, kan og skal indgå, uanset om de vedrører uregelmæssigheder, som ikke direkte kan tilskrives bevillingshaverens, bestyrerens eller personalets fejl." Højesteret fandt ikke grundlag for at tilsidesætte landsbevillingsnævnets afslag.<sup>61</sup>

At vurderingen af, om en alkoholbevilling eller en nattilladelse skal fornyes, adskiller sig fra sager om nyetableringer, hænger også sammen med, at der i fornyelsessager er et anderledes tungtvejende hensyn at tage til bevillingsindehaveren, som kan have foretaget ofte store investeringer i den pågældende restauration, og som – hvis ikke alkoholbevillingen eller nattilladelsen fornyes – mister en erhvervet ret til at drive næring. Dette fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til restaurationsloven, hvor det samtidig er anført, at såfremt en alkoholbevilling ikke fornyes, bør der gives bevillingshaveren en frist til at afhænde sin virksomhed.<sup>62</sup> Det forhold, at der er foretaget store investeringer i en virksomhed, kan dog ikke i sig selv indebære, at bevillingsmyndighederne er tvunget til at forny en alkoholbevilling eller nattilladelse.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> De forarbejder, som Højesteret henviste til, fremgår af FT 1977-78, tillæg A, spalte 1260-1261.

<sup>61</sup> U 1988.177 H. Se også cirkulæreskrivelse nr. 66 af 5. april 1982, punkt 3.

<sup>62</sup> Lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 12.

<sup>63</sup> Gry Asnæs Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 231.

I vurderingen af, om der er grundlag for at afslå en ansøgning om fornyelse af en alkoholbevilling, vil bl.a. kunne indgå de hensyn, som indgår i vurderingen af, om der er grundlag for at frakende eller tilbagekalde en alkoholbevilling i medfør af restaurationslovens § 19.<sup>64</sup> I vurderingen kan det bl.a. indgå, såfremt bevillingshaveren i den forløbne bevillingsperiode<sup>65</sup>

- har undladt at føre tilstrækkelig adgangskontrol,
- bestyreren eller bevillingshaveren ikke har været til stede i virksomheden på de tidspunkter, hvor der er mange og vanskelige gæster,
- bevillingshaveren har undladt at tilkalde politiet, når alvorlige lovovertrædelser har fundet sted, f.eks. slagsmål eller voldelige overfald,
- bevillingshaveren, bestyreren eller personalet er påvirket af alkohol eller euforiserende stoffer i et sådant omfang, at virksomheden ikke kan drives på forsvarlig måde,
- bevillingshaveren har benyttet ikke-godkendte dørmænd, eller
- der var været konstateret tilfælde af grov uorden, f.eks. mangelfuld oprydning efter knuste glas eller flasker, mangelfuld rengøring mv.

I vurderingen af, om en alkoholbevilling eller en nattilladelse skal fornys, er bevillingsmyndighederne forpligtet til også iagttage proportionalitetsprincippet. Hvis målet om f.eks. at nedbringe ordensmæssige problemer må antages at kunne nås ved mindre indgribende midler – f.eks. ved at begrænse eller betinge alkoholbevillingen – kan der ikke gives et afslag.

### 7.3 Overførelsessager

En alkoholbevilling er knyttet til bevillingshaveren. Det gælder, hvad enten den er givet til en person, et selskab eller en forening mv. En alkoholbevilling kan derfor ikke overdrages til

---

<sup>64</sup> Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 227.

<sup>65</sup> Lovforslag nr. L 17 af 2. oktober 2002, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1. Se også Rigsadvokatmeddelelsen af 30. marts 2016, cirkulære nr. 10544, afsnittet Restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling mv., afsnit 5.8.

tredjemand. Det skyldes, at bevillingshaveren i tilfælde af en overdragelse ikke længere udnytter alkoholbevillingen, hvilket medfører, at den bortfalder i medfør af restaurationslovens § 18, stk. 1, nr. 3.<sup>66, 67</sup>

Salg eller overdragelse af anparter, aktier eller andre kapitalandele i et selskab, der er bevillingshaver, betragtes ikke som et ejerskifte. Hvis der i alkoholbevillingens gyldighedsperiode enten indtræder nye medlemmer af direktionen eller bestyrelsen eller en aktionærs, anparthavers eller kapitalandelshavers ejerandel vokser til mere end 30 % af selskabskapitalen, skal Bevillingsnævnet imidlertid vurdere, om selskabet fortsat opfylder betingelserne for at have alkoholbevilling. Det fremgår af restaurationslovens § 14, stk. 3. Hvis Bevillingsnævnet vurderer, at betingelserne ikke længere er opfyldt, bortfalder alkoholbevillingen.

Heller ikke en nattilladelse, der er givet til en restauration, følger med virksomheden i tilfælde af, at den overdrages. I forbindelse med en overdragelse vil det derfor også skulle vurderes på ny, om der er grundlag for at give en nattilladelse til den nye ejer.<sup>68</sup> En køber af en restauration vil ofte betinge sit køb af, at det er muligt at opnå de nødvendige tilladelser.<sup>69</sup> Det forhold, at en nattilladelse ikke følger med virksomheden i tilfælde af, at en restaurationsvirksomhed overdrages, kan ikke antages at være ensbetydende med, at bevillingsmyndighederne i deres skønsmæssige vurdering af, om der skal gives en ny nattilladelse, er afskåret fra at inddrage de forhold, som er kendetegnende for den pågældende restauration, såsom beliggenhed, klientel samt eventuelle tidligere ordensmæssige problemer.<sup>70</sup> Tværtimod kan det normalt være velbegrunderet at inddrage sådanne forhold.

## 8. SAGSBEHANDLING

Bevillingsmyndighedernes beslutning om at give en alkoholbevilling eller en nattilladelse eller meddele afslag er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. For så vidt angår nattilladelser,

---

<sup>66</sup> Betænkning 1206/1990, afsnit 3.8.3, og lovforslag nr. L 7 af 7. oktober 1992, de specielle bemærkninger til § 18.

<sup>67</sup> Der findes i restaurationslovens § 18, stk. 2-3 særlige undtagelser til dette udgangspunkt i tilfælde af bevillingshaverens død.

<sup>68</sup> Cirkulære nr. 73 af 26. april 1978 under afsnittet "Nattilladelser". Se også FOB 2005.195, hvor Erhvervs- og Selskabsstyrelsen over for Folketingets Ombudsmand udtalte, at det fortsat var styrelsens opfattelse, at nattilladelser er personlige, selvom det nævnte cirkulære nu er ophævet.

<sup>69</sup> Se også Gry Asnæs: Restaurationsloven med kommentarer (2006), side 454.

<sup>70</sup> Se politiets udtalelse herom i FOB 2005.195, som Folketingets Ombudsmand ikke fandt grundlag for at kritisere.

gælder det i medfør af ombudsmandens praksis også tilfælde, hvor politiet i medfør af restaurationslovens § 28, stk. 4, nægter at give samtykke til, at en nattilladelse gives.<sup>71</sup> Det forhold, at bevillingsmyndighederne træffer en afgørelse, indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse.

### 8.1 Undersøgelsesforpligtelsen

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at en forvaltningsmyndighed selv skal fremskaffe de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan træffe en lovlig og rigtig afgørelse i den enkelte sag. Undersøgelsesforpligtelsen er et af de vigtigste principper i forvaltningsretten, og det er derfor vigtigt, at bevillingsmyndighederne også i fremtiden har betydelig fokus på opfyldelsen af dette princip i forbindelse med sagsbehandlingen.

Opfyldelsen af undersøgelsesforpligtelsen kan eventuelt ske ved, at forvaltningsmyndigheden sørger for, at private – navnlig sagens parter – medvirker til at fremskaffe oplysningerne.

Folketingets Ombudsmand har ofte i sin praksis beskrevet indholdet af undersøgelsesforpligtelsen på følgende måde:

*”I den offentlige forvaltning gælder et official- eller undersøgelsesprincip som indebærer at forvaltningen har ansvaret for at de fornødne oplysninger til afgørelse af en foreliggende sag er tilvejebragt, samt at forvaltningen har pligt til at kontrollere at de oplysninger der indgår i oplysningsgrundlaget, er korrekte.”*

Der kan ikke opstilles nogen almindelig regel om, hvilke oplysninger og undersøgelser der er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag. Dette afhænger helt af, hvilke faktiske omstændigheder der har eller kan have betydning i forhold til den lovbestemmelse, som afgørelsen skal baseres på.

Sekretariatet for Bevillingsnævnet er derfor allerede sideløbende med sagens oplysning forpligtet til at tage stilling til retsgrundlaget. Det er nødvendigt at finde ud af, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at man kan være sikker på, at man i den konkrete sag træffer en lovlig og korrekt afgørelse.

Undersøgelsesforpligtelsen er en såkaldt garantiforskrift, dvs. en forskrift, som skal være med til at sikre (garantere), at myndigheden træffer en korrekt afgørelse. Det indebærer, at en

---

<sup>71</sup> FOB 2005.195

afgørelse som udgangspunkt er ugyldig, hvis sagen ikke er tilstrækkelig oplyst mv. Dette gælder dog ikke, i det omfang myndigheden kan godtgøre, at en eventuel mangel i den konkrete sag i forhold til sagens oplysning ikke har haft betydning for afgørelsens udfald.

## **8.2 Partshøring**

Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at såfremt en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag, som er til ugunst for parten og er tillagt væsentlig betydning, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet parten mulighed for at komme med en udtalelse.

Der gælder en formodning for, at en part ikke har kendskab til, at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag.<sup>72</sup> Oplysninger, som bevillingsmyndighederne kan have pligt til at partshøre en ansøger over, omfatter bl.a.:

- Oplysninger og bemærkninger fra politiet, f.eks. om hvorvidt der er ordensmæssige eller dermed sammenhængende forhold, som kan have betydning for, om der skal meddeles alkoholbevilling eller nattilladelse.
- Oplysninger eller bemærkninger fra Område for Miljø og Byliv, f.eks. om hvorvidt en restauration overholder restaurationsforskriftens grænseværdier for støj.
- Oplysninger om, at ansøgningen ligger i et område, hvor der gælder en særlig praksis som f.eks. i Middelalderbyen, hvor der siden december 2018 gælder et klart udgangspunkt om stop for nye nattilladelser.
- Oplysninger fra Københavnerkortet og Google Maps, herunder oplysninger om andre restaurationer, der befinder sig i umiddelbar nærhed til den ansøgte restauration.
- Oplysninger fra nattelivsrapporter udarbejdet for bestemte områder, i det omfang disse er blevet tillagt betydning ved Bevillingsnævnets vurdering.

---

<sup>72</sup> Niels Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer (2021), side 592.

Partshøringspligten er en såkaldt garantiforskrift, dvs. en forskrift, som skal være med til at sikre (garantere), at myndigheden træffer en korrekt afgørelse. Det indebærer, at en afgørelse som udgangspunkt er ugyldig, hvis ikke der er foretaget korrekt partshøring. Dette gælder dog ikke, i det omfang myndigheden kan godtgøre, at en eventuel partshøringsmangel i den konkrete sag ikke har haft betydning for afgørelsens udfald.<sup>73</sup>

### 8.3 Begrundelse

Bevillingsmyndighederne skal også overholde forvaltningslovens begrundelseskrav, når der træffes afgørelse om alkoholbevillinger eller nattilladelser.

Begrænser eller betinger bevillingsmyndighederne en alkoholbevilling eller en nattilladelse, er det ensbetydende med, at ansøgeren ikke kan anses for at have fuldt ud medhold i sin ansøgning i forvaltningslovens § 22 og 23, stk. 1's forstand. Det indebærer, at ansøgeren har krav på en skriftlig begrundelse, der opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

Forvaltningslovens § 24 indebærer i sager om alkoholbevilling og nattilladelse, hvor bevillingsmyndighederne udøver et administrativt skøn, at begrundelsen skal omfatte:

- En henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.
- En angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for afgørelsen.
- Om fornødent en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder, som er blevet tillagt væsentlig betydning.

Herudover indebærer forvaltningslovens begrundelseskrav efter praksis også en forpligtelse for myndigheden til at forholde sig til relevante partsanbringender, det vil sige "partsanbringender, som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante".<sup>74</sup>

Begrundelseskravet er ligesom forpligtelsen til at partshøre en garantiforskrift. En mangelfuld begrundelse medfører dermed som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed. Udgangspunktet fraviges, hvis bevillingsmyndighederne kan sandsynliggøre, at begrundelsesmanglen ikke har haft betydning for afgørelsens udfald.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Niels Fenger: Forvaltningsret (2018), side 598.

<sup>74</sup> FOB 2018-10 (udtalelsens side 25).

<sup>75</sup> Niels Fenger: Forvaltningsret (2018), side 648.

#### **8.4 Klagevejledning**

I det omfang en afgørelse om at give alkoholbevilling eller nattilladelse ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold, er bevillingsmyndighederne forpligtet til at give en klagevejledning. Klagevejledningen skal efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, oplyse om klageinstansen, om fremgangsmåden, der skal følges i forbindelse med klagen, samt om tidsfristen for at klage.

I København er der nedsat et særligt klageudvalg i medfør af styrelseslovens § 17, stk. 4, der behandler klager over Bevillingsnævnets afgørelser.<sup>76</sup> Klagefristen til Klageudvalget er 4 uger ifølge restaurationslovens § 10, stk. 4. Det gælder bevillingsmyndighedernes afslag generelt, det vil sige både afslag på alkoholbevilling og nattilladelser.

Uanset ordlyden af restaurationslovens § 10, stk. 4, hvorefter det er Bevillingsnævnets "afslag", der kan påklages, gælder pligten til at klagevejlede og klageadgangen også, i det omfang en alkoholbevilling begrænses eller betinges.<sup>77</sup>

En klage skal efter restaurationslovens § 10, stk. 4, være modtaget senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende, og skal indeholde oplysningen om adgangen til at indbringe afgørelsen for klageudvalget samt om tidsfristen for at klage.

En tilsidesættelse af pligten til at give klagevejledning kan ikke medføre, at afgørelsen bliver ugyldig.<sup>78</sup> En tilsidesættelse af pligten til at klagevejlede kan derimod medføre, at klagefristen først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor klagevejledningen gives.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Det fremgår udtrykkeligt af lovforslag nr. L 71 af 14. november 1997, de specielle bemærkninger til § 2, nr. 3 (bemærkningerne til § restaurationslovens § 10, stk. 4), at der er mulighed for en sådan delegation til et særligt klageudvalg.

<sup>77</sup> Karnovs note 20 til restaurationslovens § 10, stk. 4, hvori der henvises til en skrivelse fra Erhvervsstyrelsen af 20. oktober 1998, hvor dette er lagt til grund.

<sup>78</sup> Jf. f.eks. U 2014.2825 H.

<sup>79</sup> Niels Fenger: Forvaltningsret (2018), side 654