



Baggrundsnotat om visse forhold vedr. restaurationsplan og sagsbehandling af alkoholbevillinger

I dette notat oplystes en række tiltag og beslutninger, som er et produkt af de drøftelser mellem Københavns Politi, Teknik- og Miljøforvaltning, Center for Sikker By og Kultur- og Fritidsforvaltningen foretaget i tiden efter Kultur- og Fritidsudvalgets udsættelse af behandlingen af forslag til restaurationsplan 1. november 2012.

Notatet er udarbejdet, fordi det er sekretariatets, politiets og Teknik- og Miljøforvaltningens opfattelse, at en væsentlig del af de indsatser, der kan afhjælpe gener forbundet med nattelivet samt uhensigtsmæssigheder i sagsbehandlingen, ikke er en del af en restaurationsplan.

Notatet indeholder desuden bemærkninger til flere af de forslag, der har været nævnt i forbindelse med Kultur- og Fritidsudvalgets udsættelse af behandlingen af planen.

Indhold

1. Mindre affald og urinerings på gaderne.....	2
2. Nedbringelse af støjgener	2
3. Forbedring af datagrundlag	4
4. Bedre indgang for og behandling af ansøgere	4
5. Bevillingsnævnets muligheder for at føre en restriktiv bevillingspraksis	5

16-01-2013

Sagsnr.
2012-162598

Dokumentnr.
2013-43827

Sagsbehandler
Lasse Ryberg

**Sekretariat &
Kommunikation**

Rådhuset
1. sal, vær. 74
1599 København V

E-mail
B04A@kff.kk.dk

EAN nummer
5798009780560

1. Mindre affald og urinerings på gaderne

Som det fremgår af restaurationsplanen, er renholdelsespligten i store dele af Indre By overtaget af Københavns Kommune. Det er desuden Center for Renholds klare erfaring, at restauratørerne som supplement til den kommunale indsats er gode til at rydde op efter sig selv og gæsterne.

Madaffald og glasskår

En af de væsentligste kilder til det madaffald og glasskår der er i byen, er steder som 7-Eleven og de forskellige fastfood steder.

En yderligere nedbringelse af glasskår i byen vil kunne ske, såfremt flere af restauratørerne begynder at servere øl i brudsikkert plastglas (polycarbonat), og hvis steder som 7-Eleven ikke længere sælger øl i glasflasker. Ingen af tingene kan dog kræves af kommunen, der alene kan henvende sig til restauranter, sponsorerende bryggerier og 7-Eleven med en opfordring.

Urinerings

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at et initiativ med spulevogne, som det bl.a. kendes fra Paris, utvivlsomt vil virke – både direkte på selve oplevelsen af Indre By som et renere sted – og indirekte, fordi det er en synlig operation overfor borgerne.

Den tekniske del af løsningen er dog ikke helt på plads.

Et af de forslag, der blandt andet er nævnt i dialogen med en række restauratører, er opsætning af midlertidige toiletter (urinaler) de dage, hvor presset på byen er størst. Også dette kan ifølge Teknik- og Miljøforvaltningen være et godt supplement.

De driftsmæssige udgifter i forbindelse med opsætning af urinaler og spuling er iflg. Teknik- og Miljøforvaltningen:

<u>Særlig indsats i sommer / højsæson = 26 uger om året (alle beløb i kr.)</u>	Pr. uge	26 uger
Opsætning af 28 urinaler, torsdag	5.400	140.400
Nedtagning af 28 urinaler, mandag	7.600	174.200
Vedligeholdelse af udstyr, anslået		50.000
Spuling af gader i middelalderbyen 3 timer tors-fre, 4 timer lør-søn	9.700	252.200
I alt		616.800

2. Nedbringelse af støjgener

Støj kan komme direkte fra restaurationer i form af musik eller indirekte fra af mennesker på gaden og trafik.

Center for Miljø kan alene give påbud indenfor lovgivningen, hvilket i praksis betyder, at restauratører ikke kan drages til ansvar for personer, der står udenfor på gaden og ryger eller for biler der bremser hårdt op, dytter etc.

Hvad angår generne fra musik, så har Københavns Kommune svært ved at gøre meget andet ved de etablerede restaurationer end at komme med anbefalinger og opfordringer – f.eks. som i restaurationsplanens liste over anbefalinger - best practice (ansættelse af tissevagter, etablering af rygerum mv.).

Center for Miljø har i dag udkørende medarbejdere, der har til opgave at sørge for, at restaurationer overholder de regler og vilkår, der gælder for dem på støjområdet.

Der udstedes som følge heraf påbud om plombering af musikanlæg, etablering af lydsluger, isolering af lokaler mv.

En del af denne ordning er også støjmåling i beboeres lejligheder. De udkørende medarbejdere måler i en række tilfælde støjniveauet hos en borger, mens larmen er værst. I det omfang, støjniveauet ligger over det i lovgivningen tilladte, oprettes en sag, der følges op på. Ligger støjniveauet ikke over det tilladte, tager forvaltningen dog ofte alligevel kontakt til restaurationen for at gøre dem opmærksom på beboernes problemer med en opfordring til, at restauratøren om muligt afhjælper problemet.

Center for Miljø vil i fremtiden ved deres tilsyn være mere opmærksomme på potentielle medfølgende støjgener i forhold til adgangsforhold, folk på gaden osv. og ikke kun udtale sig om de direkte støjgener og lydisolering fra restaurationer. Dette med henblik på at give Bevillingsnævnet et bredere grundlag for vurderinger en konkrete ansøgninger herunder danne sig et bedre indtryk af mulige negativ påvirkning af nærområdet.

En udvidelse af denne ordning vil ganske givet forbedre dialogen med både restauratører og borgere, ligesom en række støjproblemer vil blive afhjulpet hurtigere.

Center for Miljø anslår, at udvidelse af ordningen med endnu et udkørende team (to personer i tre dage ugentligt) vil koste 1 mio. kr. årligt.

Ønskes trafikstøjen yderligere nedbragt, kan dette ske ved yderligere trafikregulering. Eksempler kunne være at lukke bestemte gader for biltrafik fredag/lørdag aften/nat (f.eks. i ”Latinerkvarteret”) eller ordninger som ”Strædet”. Beslutning om konkret regulering ligger hos Trafik- og Miljøforvaltningen med godkendelse af politiet.

3. Forbedring af datagrundlag

Bevillingsnævnets sekretariat journaliserer bevillingssagerne i kommunens eDoc-system. Dette system er ikke egnet til at generere statistikker f.eks. om aktive bevillinger. Sekretariatet forventer imidlertid i samarbejde med Københavns Kommunes Koncernservice at kunne etablere et sådant system med udgangspunkt i politiets landsdækkende register ”BEVSYS”.

Et sådant register forventes brugbart medio 2013, når Københavns politi har opdateret systemet

Politiet, der i dag modtager ansøgninger om alkoholbevillinger mv., er i dag ikke i stand til at modtage ansøgninger elektronisk. Politiet er dog på foranledning af Bevillingsnævnets sekretariat begyndt at indhente ansøgers e-mails, således at nævnets afgørelser kan sendes elektronisk til ansøgerne.

Der arbejdes sideløbende på en særlig afklaring af udfordringerne i forbindelse med digitaliseringskrav i medfør af bl.a. lov om digital post.

4. Bedre indgang for og behandling af ansøgere

Politiet modtager i dag alle ansøgninger om alkoholbevillinger og nattilladelser. Ansøgningerne om nattilladelser sendes som led i sagsbehandlingen til udtalelse hos Teknik- og Miljøforvaltningen, samtidig med at politiet vurderer ansøgningen herunder indhenter oplysninger fra egne registre.

Først når disse oplysninger og indstillinger er klar, fremsendes ansøgningen til Bevillingsnævnets sekretariat, der udarbejder indstilling til nævnets behandling.

Såvel politiet og Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at det alene er det meget lille antal ansøgninger om nyetableringer (erfaringsmæssigt 10-12 årligt), der giver udfordringer i forhold til ansøgerens mulighed for at overskue ansøgningsprocessen, behov for tilladelser mv.

Ved nyetableringer forstås lokaler der ikke hidtil har været drevet restaurationsvirksomhed fra.

Allerede i dag foreligger der en klar ordning, hvorefter personer, der ønsker at etablere helt nye restaurationer, får en såkaldt lods i Københavns Erhvervsservice. Denne lods skal hjælpe med at navigere i ansøgningsprocessen. Der sørges blandt andet for, at der aftales fælles besøg på lokaliteten, hvor Center for Miljø, politi og brandvæsen.

Der er dog ønske om, at Center for Byggeri også fast inkluderes i disse møder, hvilket er inkorporeret i forslag til restaurationsplan. Desuden vil også en medarbejder fra Bevillingsnævnets sekretariat fremover deltage på disse møder.

Politi og Teknik- og Miljøforvaltningen fortsætter desuden med at gøre nye restauratører opmærksomme på nødvendigheden af at søge forhåndstilladelse hos Bevillingsnævnet, så der ikke unødigt bruges penge og kræfter på indretning af et sted, der ender med at få afslag på alkoholbevilling.

Det er vurderingen, at de nævnte problemer i forbindelse med nogle af de 10-12 årlige ansøgninger om nyetableringer kan løses ved at øge fokus på den eksisterende lodsordning samt som foreslået at inkludere Center for Byggeri og Bevillingsnævnets Sekretariat i vejledningsbesøg.

Der er i forlængelse heraf ikke behov for en omfattende fysisk samling af politiet og de kommunale enheder for at forbedre denne del af servicen overfor ansøgere.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at politiet også har udtalt sig imod en sådan samflytning.

5. Bevillingsnævnets muligheder for at føre en restriktiv bevillingspraksis

Som det fremgår af forslag til restaurationsplan, ønskes der en restriktiv praksis, hvad angår især udstedelsen af nattilladelser i visse dele af Indre by.

Bevillingsnævnets muligheder for at handle afhænger meget af den konkrete situation.

Som det uddybes i de følgende afsnit, gælder følgende:

1. Genbehandlinger af eksisterende tilladelser med henblik på tilbagekaldelse er kun mulig i helt enkeltstående tilfælde – kan ikke gøres ”en bloc” for f.eks. hele Indre By,
2. For begrænsninger af tilladelser i forbindelse med disses fornyelse gælder der skærpede begrundelseskrav, og
3. Der er en vis adgang til at begrænse omfanget af helt nye bevillinger.

Genbehandling af bevillinger

Genbehandling af flere gældende tilladelser

Et væsentligt omdrejningspunkt i den igangværende debat i relation til forslaget til restaurationsplan for Københavns Kommune er nattilladelser. Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske genbehandling af flere eksisterende tilladelser, er senest rejst i forbindelse med Kultur- og Fritidsudvalgets udsættelse af behandlingen af planen.

Som det følger af følgende afsnit, er det forvaltningens vurdering, at kommunen ikke kan anvende ændrede politiske prioriteringer eller sagsbehandlingspraksis i øvrigt som lovligt grundlag for at tilbagekalde en allerede givet tilladelse.

Indledningsvist bemærkes, at vurderingen af de forvaltningsretlige forhold, der gør sig gældende ved tilbagekaldelse af alkoholbevillinger, også er gældende ved tilbagekaldelse af nattilladelser.

En tilladelse til at holde åbent uden for den såkaldt almindelige lukketid er juridisk set en begunstigende forvaltningsakt. Når der, som tilfældet er ved nattilladelser, er tale om tidsbegrænsede tilladelser, indskrænkes den i forvejen snævre adgang til at tilbagekalde den givne tilladelse.

Forvaltningsmæssigt gælder generelt, at det taler for muligheden for at tilbagekalde, såfremt bevillingshaverens egne forhold kan karakteriseres som værende bebrejdellesværdige, altså for nærværende om det selskab, der har en nattilladelse selv ved ansøgningen eller efterfølgende har handlet på en måde, der giver grundlag for at tilbagekalde afgørelsen. Dette er typisk tilfældet, når ansøger har handlet svigagtigt, eller når vedkommende har undladt at rette en vildfarelse hos myndigheden, når ansøger har vidst, at myndigheden har været i vildfarelse.

En generel tilbagekaldelse af flere tilladelser vil også være udtryk for, at der ikke er tale om en konkret vurdering, men at der er i stedet er tale om en generel ændring med tilbagevirkende kraft til ugunst for bevillingshaveren.

En tilbagekaldelse af en konkret nattilladelse med henvisning til indtrufne omstændigheder, der ligger efter tilladelsens udstedelse, er altså retligt set ikke umulig, men der stilles markant skærpede krav til begrundelsen herfor.

Københavns Bevillingsnævn har årelang erfaring med at udstede 05-tilladelser. Det har derfor formodningen for sig, at nævnet på tidspunktet for udstedelsen af disse har været bekendt med de potentielle følgegener i form af høj tale, trafik, smadrede glas, urinering mv., der kommer af, at barer og natklubber har natteåbent. Også dette taler mod, at der lovligt kan ske inddragelse af udstedte tilladelser med henvisning til væsentlig ændrede forhold i København.

Endeligt bør nævnes, at langt størstedelen af de meddelte 05-tilladelser er givet for en periode på to år, hvorfor de uden videre alle vil blive behandlet indenfor ganske få år, når de skal fornyes.

Konklusion

På baggrund af ovenstående kan konkluderes, at ændrede politiske prioriteringer eller sagsbehandlingspraksis i øvrigt er ikke lovligt grundlag for at tilbagekalde en allerede givet tilladelse.

Det skal supplerende nævnes, at såfremt Københavns Kommune uden tilstrækkelig hjemmel tilbagekalder en tilladelse til at holde natåbent, vil afgørelsen være ugyldig, og kommunen kunne ifalde erstatningsansvar efter dansk rets almindelige regler om erstatning udenfor kontrakt.

Opstilling af vilkår i forbindelse med fornyelse

Generelt om fastsættelse af vilkår ved tilladelser

Der er i princippet ikke er grænser for, hvilke begrænsninger og betingelser, der kan fastsættes i det konkrete tilfælde, så længe der er tale om saglige vilkår og lovgivningens regler i øvrigt overholdes.

Der kan dermed ikke i restaurationsplanen meddeles ”generelle vilkår” gældende for samtlige restaurationer i kommunen/dele af byen, da dette vil udelukke det lovpligtige konkrete skøn.

Uanset med hvilken hjemmel en myndighed meddeler vilkår i forbindelse med en tilladelse gælder følgende:

- Et vilkår er en konkret skønsmæssig vurdering. I vurderingen indgår de sædvanlige samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn, som restaurationsloven skal varetage.
- Konsekvensen af det konkrete skøn er, at bevillingsmyndigheden ikke generelt må knytte bestemte vilkår til godkendelser og tilladelser, uden at tage stilling til, om der er et konkret behov for dette i den enkelte sag.
- Vilkår forudsætter i hvert enkelt tilfælde en saglig og konkret begrundelse af en vis vægt,
- Vilkåret skal være velbegrunderet ud fra det formål, der ønskes opnået.

- Proportionalitetsgrundsætningen betyder, at indgrebets intensitet skal vurderes ud fra grundsætningen om forholdsmæssighed – foranstaltningen skal stå i et rimeligt forhold til målet.

Vilkår meddelt i medfør af restaurationsloven

Det antages i almindelighed, at restaurationslovens §§ 10, stk. 2 og 12 indeholder hjemmel til at meddele vilkår (begrænsninger og/eller betingelser) i forbindelse med tildeling af alkoholbevillinger. Herudover indeholder lovens § 33 en eksplicit bestemmelse om, at tilladelser efter loven kan begrænses og betinges.

Eksempler på vilkår, der ikke kan meddeles generelt, men altid forudsætter en konkret vurdering:

- begrænsning af sortiment (f.eks. ingen spiritus)
- krav om servering af mad
- at f.eks. unge under 16 år ikke må opholde sig i lokalerne, f.eks. i den udvidede åbningstid
- indretning af restaurationen
- udvidet åbningstid kun bestemte ugedage
- krav om at der altid skal være en godkendt bestyrer tilstede i åbningstiden
- påbud om dørmænd eller videoovervågning

I stedet for eller som supplement til deciderede vilkår, vil kommunen kunne udarbejde en række anbefalinger, der viser, hvilke vilkår Bevillingsnævnet efter en konkret vurdering i den enkelte sag typisk vil bringe i anvendelse.

Opfordringer/initiativer

Som tidligere nævnt kan Bevillingsnævnet ikke fastsætte opfordringer/initiativer som generelle vilkår med dertil hørende sanktioner ved overtrædelse.

Det betyder imidlertid ikke, at initiativer ikke kan tillægges nogen betydning. Men for at de kan få betydning ved behandlingen af en ansøgning, kræver det, at der er en sammenhæng mellem initiativet og så f.eks. den faktiske nedbringelse af støjgener. I det tilfælde vil den restauration, der har taget sådanne initiativer, stå stærkere end naborestaurationen, der ikke har gjort noget, og hvor der er problemer af samme karakter.

Begrænsning af tilladelser

Som det fremgår af forslag til restaurationsplan, har Bevillingsnævnet et ønske om – med respekt for lovgivningens krav om foretagelse af

en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde - ikke at udvide antallet af alkoholbevillinger/nattilladelser i nævnte områder:

Indre By/Christianshavn

Det er Bevillingsnævnets opfattelse, at der er områder i Indre By, fx Vestergade og dele af Gothersgade, hvor restaurationstætheden og antallet af nattilladelser har nået et mætningspunkt, som taler for, at der ikke sker en forøgelse af antallet af alkoholbevillinger og/eller nattilladelser. I disse områder er udgangspunktet, at der ikke gives alkoholbevilling og/eller nattilladelse på en adresse, hvortil der ikke tidligere har været udstedt alkoholbevilling og/eller nattilladelse, med mindre Bevillingsnævnet vurderer, at der konkret er grundlag for at give alkoholbevilling og/eller nattilladelse. Bevillingsnævnet foretager således fortsat en individuel vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag.

Hertil kommer, at Bevillingsnævnet anerkender beboeres ønske om, at de relativt få boligenklaver, der findes i Indre By, fx Nyboder, området omkring Amalienborg og visse dele af Gammelholm, kan opretholdes, således at der som udgangspunkt heller ikke i disse områder udstedes alkoholbevilling og/eller nattilladelse på adresser, hvortil der ikke tidligere har været udstedt alkoholbevilling og/eller nattilladelse, medmindre Bevillingsnævnet konkret vurderer, at der er grundlag herfor. Også her foretager Bevillingsnævnet en individuel vurdering af den konkrete sag.

Bevillingsnævnets hjemmel til at udstede nattilladelser fremgår af restaurationslovens § 28, stk. 4.

Det fremgår af restaurationslovens § 28, stk. 4, at bevillingsmyndigheden med politiets samtykke kan tillade, at virksomheder med alkoholbevilling har åbent i den almindelige lukketid (kl. 24.00 til 05.00), såfremt det ud fra miljø- og samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt.

Restaurationslovens § 28, stk. 4 forudsætter, at Bevillingsnævnet foretager en konkret vurdering af hver enkelt ansøgning. Det er således ikke i overensstemmelse med § 28, stk. 4 at fastsætte en generel regel om, at der i et bestemt område ikke gives nattilladelser til kl. 05.00 søndag-onsdag, idet den individuelle vurdering af hver enkelt sag derved udelukkes.

Bevillingsnævnet kan give afslag på en ansøgning om nattilladelse på baggrund af en vurdering af hensynene i § 28, stk. 4 sammenholdt med den konkrete ansøgning.

Skærpede krav til afslag på fornyelse

Populært udtrykt gælder følgende: bevillingsmyndigheden har inden for lovgivningens rammer den videste adgang til at meddele afslag ved en førstegangstilladelse, mens adgangen for en tilbagekaldelse af en allerede meddelt tilladelse som netop beskrevet er særdeles snæver. Rammerne ved en fornyelse af en nattilladelse må alt andet lige siges at være snævrere end ved en førstegangstilladelse, og selv om der er videre rammer for at meddele et afslag på en ansøgning om fornyelse af en nattilladelse end for at tilbagekalde en allerede meddelt nattilladelse, vil den juridiske vurdering af disse sager i høj grad minde om hinanden.

Hvis der er tale om en ansøgning om fornyelse af en nattilladelse, er kravene til begrundelsen for et afslag skærpet, idet ansøger har indrettet sin virksomhed på at have en nattilladelse til et bestemt tidspunkt. Der skal som udgangspunkt være tale om nye forhold, som ikke forelå på tidspunktet, hvor ansøger blev meddelt nattilladelsen første gang.

En fast regel om at begrænse nattilladelser i et bestemt område er således i strid med princippet om, at det pligtmæssige skøn ikke må udelukkes af en fastsat regel (skøn under regel-princippet). Bevillingsnævnet må med andre ord ikke fastsætte en regel/politik som betyder, at der på forhånd er taget stilling til det samlede antal nattilladelser eller til tilladelser i en konkret gade eller kvarter.

Eksempel

Det fremgår af afgørelserne om nattilladelser, at nattilladelsen vil kunne inddrages ved gentagne, berettigede klager. Som anført i afsnittet om genbehandling af bevillinger er det i praksis meget vanskeligt at tilbagekalde en nattilladelse, f.eks. på grund af naboklager mv. Samtidig må det anføres, at selv om vægten af de gentagne, berettigede klager ikke har været tilstrækkeligt til at tilbagekalde en nattilladelse, så vil forholdet kunne have en væsentlig betydning i forbindelse med en fornyelse af nattilladelsen, og vil i yderste konsekvens lovligt kunne lægges til grund for et afslag på fornyelse

Ændring af administrativ praksis

Muligheden for at ændre en administrativ praksis afhænger af, hvilket regelsæt der gælder for det pågældende lovområde. Det antages således, at der er en lettere adgang til at ændre hidtidig praksis, når der er tale om et område, hvor den pågældende lovgivning i større eller mindre omfang tildeler myndigheden et skøn.

Praksisændringer skal under alle omstændigheder være generelle og have en saglig begrundelse, hvortil kommer, at der skal gives de berørte borgere et rimeligt varsel til at omstille sig.

Anvendelse af lokalplaner

Kommune- eller lokalplaner regulerer kun fremtidige forhold. Det betyder, at der ikke i medfør af denne form for regulering kan ændres på placeringen, antallet og vilkår for allerede eksisterende restaurationer.

Dertil kommer, at man ikke i planmæssig forstand kan sondre mellem de forskellige aktivitetstyper.

Konkret: Er der i en lokalplan indskrevet vilkår om ingen servicevirksomheder i eksempelvis hele gadestrækket, er etableringen og dermed antal restaurationer bliver begrænset, men også etableringen af anden og øvrig serveringsvirksomhed. Hvilket helt konkret vil medføre, at der hverken kan etableres sandwich cafe med åbningstid kun i dagtimerne, diskotek/bar/natklub, eller for den sags skyld en isbod.

Den kommunale planlægning kan indirekte påvirke bevillingsmyndighedernes administration af bevillinger og nattilladelser.

Dette skyldes, at der ved tildeling af bevillinger og tilladelser er hjemmel i restaurationsloven til at anlægge såkaldt ”byplanmæssige betragtninger” og tage hensyn til ”egentlige boligkvarterer” eller skoler og lignende ved ansøgninger om nye restaurationer. Her vil det altså i en vis grad være muligt for bevillingsmyndighederne at tage hensyn til planbestemmelser.

Da der ikke sondres mellem aktivitetstyper, vil kommuneplan og lokalplaner være et meget indgribende værktøj til regulering af restaurationer.