



27. oktober 2005

Sagsnr.: 275824

Dok.nr.: 1685251

Redegørelse om mulighederne for deregulering i udvalgte områder af København

Indhold

1. Indledning
2. København som kreativ metropol
3. Regulerende administrative enheder
 - i. Støj og støjbelastning
 - ii. Tilladelse til brug af det offentlige rum til arrangementer
 - iii. Tilladelse til brug af det offentlige rum til udendørsservering
4. Barrierer for deregulering
5. Deregulering og facilitering af arrangementer
6. Videre foranstaltning

1. Indledning

I Københavns Kommunes budgetforlig for 2005 fremgår det:

“Herudover er parterne indstillet på at iværksætte en dereguleringsstrategi der gælder udvalgte områder af byen. Endvidere er parterne enige om at fortsætte arbejde med at udvikle nye internationale satsninger, samt at sikre at der sker en styrkelse af udviklingen af nye talenter indenfor de kreative brancher”.

“Parterne er derfor enige om at anmode Økonomiforvaltningen, Kultur- og Fritidsudvalget, Miljø- og forsyningsudvalget samt Bygge- og Teknikudvalget om at undersøge mulighederne for at gennemføre deregulering i udvalgte områder af byen. Redegørelsen forelægges Borgerrepræsentationen inden udgangen af 2005”.

“I arbejdet skal indgå ideerne fra redegørelsen om København som kreativ by samt muligheden for at sikre f.eks. kultur- og erhvervslivets ansøgning om afholdelse af musikarrangementer, udeservering en indgang til kommunen”.

En arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Økonomiforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Miljø- og Forsyningsforvaltningen samt Bygge- og Teknikforvaltningen har på

den baggrund udarbejdet nærværende redegørelse om mulighederne for deregulering i og på udvalgte områder i København. Redegørelsen gennemgår de forskellige barrierer og mulige dereguleringsområder - især i forbindelse med udendørs arrangementer. I forbindelse med overvejelserne om deregulering i og på udvalgte områder må Københavns Kommune forholde sig til nationale love, politisk vedtagne retningslinier for udnyttelse af byens rum, skiltning, støjniveau og renhold, ligesom det er nødvendigt at medtage hensynet til borgere og øvrige brugere i Københavns Kommune.

På baggrund af gennemgangen heraf indeholder redegørelsen forslag til områder, hvor der kan arbejdes videre med deregulering. Derudover indeholder redegørelsen konkrete forslag til tiltag, der kan gøre det lettere at afholde arrangementer uafhængigt af reguleringen. Afslutningsvis peger redegørelsen på en række potentielle dereguleringstiltag, som Borgerrepræsentationen kan beslutte, at forvaltningerne arbejder videre med.

2. København som kreativ metropol

Der er i de seneste år udarbejdet en række rapporter, strategier og handlingsplaner, som omhandler København og kreativitetens plads i bybilledet. Som eksempler herpå kan nævnes Københavns Erhvervsråds "København som kreativ by", Københavns Kommunes "Erhvervspolitisk Strategi 2005-2008", "Erhvervspolitisk Handlingsplan 2005-2008" samt "Forslag til Københavns Kommuneplan 2005"

Dokumenterne peger i deres helhed på vigtigheden af at skabe attraktive rammer i det offentlige rum for at gøre København til en metropol, der kan konkurrere med andre metropoler på internationalt plan. København skal være en kreativ metropol med livlige bydele og et mangfoldigt udbud af kulturelle aktiviteter af høj kvalitet. Byen skal være attraktiv og levende til glæde for dens borgere og brugere. Derudover kan København som kreativ metropol tiltrække flere turister, innovativ og kreativ arbejdskraft og innovative virksomheder, der søger inspirerende miljøer. Dermed vil kreativiteten være medvirkende til at skabe arbejdspladser, vækst og udvikling i København.

København er allerede i dag en levende by med mange arrangementer af høj kvalitet i det offentlige rum, men der er hård konkurrence fra kreative metropoler som Berlin, Stockholm og Amsterdam, hvor der fortsat investeres i byernes kreative potentiale og faciliteringen af arrangementer for at gøre byerne mere attraktive. Det fremgår af ovennævnte rapporter, strategier og handlingsplaner, at der er behov for nye tiltag på området for at styrke Københavns position og for at facilitere udviklingen i byen.

I ”Københavns Kommunes Erhvervspolitiske Strategi 2005-2008” fremgår det således blandt andet:

”København skal derfor udnytte byens rum bedre, udvikle byens mange kreative kvaliteter og understøtte den mangfoldighed og de multikulturelle elementer, som bidrager til at gøre København til en international storby. Det er en særlig udfordring at udvikle København til en by, der også i vinterhalvåret har tilbud og aktiviteter i byens rum, der berettiger til en metropol status.”

I ”Forslag til Københavns Kommuneplan 2005” fremgår det:

”København skal kunne favne fornyelse, hvad angår såvel byens rum og arkitektur som nye erhverv og boligformer”

”...behov for nytænkning og nyindretning af byens rekreative rum, herunder det offentlige byrum.”

”Københavns Kommune vil arbejde for at varetage og udvikle Københavns rolle som ramme om internationale, nationale og regionale aktiviteter og begivenheder inden for kultur, sport mv. og integrere dem i bylivet under hensyn til omgivelserne.”

I rapporten ”København som kreativ by” fremgår det:

”Vejen til en mere kreativ by går ikke via gunstigere regler, men via færre regler. [...] Der er mere end nogensinde behov for at få ryddet op i arbejdsgange, få regelsaneret og muget ud i politivedtægter fra en anden tid”

Hvis nævnte visioner om at skabe en kreativ metropol skal imødekommes, kan deregulering i og på udvalgte områder i Københavns Kommune være mulige tiltag.

3. Regulerende administrative enheder

De regulerende administrative enheder på udendørsområdet i Københavns Kommune er først og fremmest:

- Vej & Park
- Miljøkontrollen
- Københavns Politi

Vej & Park administrerer vejmyndigheden i Københavns Kommune og skal således give tilladelse til udendørs arrangementer og udendørsservering på offentligt vejareal. Vej & Park administrerer

også kommunens parkarealer og større grønne arealer og udsteder tilladelse til at bruge dem til arrangementer. Vej & Park har ingen myndighed over private grundarealer ligesom visse arealer og parker i København er underlagt Slots- og Ejendomsstyrelsen. Som vejmyndighed og ”indretter” af det offentlige rum er Vej & Park underlagt en række nationale love og bekendtgørelser, kommunalt vedtagne bestemmelser og retningslinier og administrativ praksis.

Miljøkontrollen er administrerende myndighed på miljøområdet i Københavns Kommune og har udarbejdet kommunalt vedtagne retningslinier for støj fra udendørs arrangementer.

Københavns Politi skal i henhold til bekendtgørelsen om offentlige forlystelser give tilladelse til koncerter. Bekendtgørelsen definerer ikke nærmere, hvad koncerter er. Af bekendtgørelsen fremgår det, at kommunalbestyrelsens holdning til afholdelse af koncerter skal være vejledende for politiet, når der træffes afgørelse om tilladelser

Politiet skal desuden i henhold til politibekendtgørelsen foretage risikovurdering af udendørs begivenheder af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed.

3.i. Støj og støjbelastning

Virksomheders og organiserede fritidsaktiviteters støj er omfattet af Miljøbeskyttelsesloven. Derfor er også udendørs musikarrangementer omfattet af loven. Miljøkontrollen er myndighed på området i Københavns Kommune.

Miljøstyrelsen har udarbejdet vejledende støjgrænser, som principielt gælder for al støjfrembringelse, som er omfattet af loven.

Støjgrænserne er vejledende, hvilket betyder, at grænserne kan fraviges, når der er særlige forhold, der begrundes det. Fravigelser kræver politisk beslutning.

Miljøkontrollen har vurderet, at Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier ikke kan anvendes i forbindelse med regulering af støj fra udendørs arrangementer – især musikarrangementer. Arrangementerne ville ikke kunne overholde støjgrænserne, og i praksis ville det ikke være muligt at holde udendørs koncerter i København.

Miljøkontrollen har derfor udarbejdet retningslinier for udendørs arrangementer på baggrund af en konkret vurdering af, hvad det enkelte spillesteds omgivelser kan bære og har fastsat miljøvilkår for stedet. De spillesteder som behandles i retningslinierne er alle vurderet

individuel, og der er fastsat vilkår for støj, spilletid, sluttid og antal arrangementer om året.

Retningslinierne er desuden udarbejdet med det formål, at pege på alternative, egnede spillesteder i byen, idet kun få steder traditionelt har været foretrukket af arrangørerne af udendørs arrangementer. Det opleves i dag, at arrangører har fået øjnene op for andre lokaliteter – bl.a. i Københavns Havn.

Miljø- og Forsyningsudvalget vedtog i 2003 retningslinierne i den form, de ligger i dag.

3.ii. Tilladelse til brug af det offentlige rum til arrangementer

Vej & Park udsteder som tilladelsesmyndighed i alt ca. 2000 tilladelser årligt til at råde over enten vej- eller parkareal til arrangementer. Der udstedes derudover ca. 500 tilladelser til at råde over vejareal til udendørsservering.

Som udgangspunkt kan offentligheden mødes og lave forskellige sammenkomster i det offentlige byrum uden tilladelse. Det er først hvis en eller flere af følgende kriterier er opfyldt, der er tale om et arrangement, man skal søge om tilladelse/samtykke til i Vej & Park:

- Arrangementet nødvendiggør at der rådes over et areal
- Arrangementet strækker sig over flere timer
- Der er opstillinger såsom telte, boder, scene eller lignende.

Der findes forskellige typer af arrangementer dvs. arrangementer med forskelligt indhold. De oftest afholdte arrangementer er oplysnings- og informationsarrangementer og sports- og kulturarrangementer. Fælles vilkår for at det offentlige byrum må benyttes til et arrangement er, at arrangementet skal have en bred almen offentlig interesse og der skal være fri adgang.

Der må ikke finde rene reklamearrangementer sted dvs. promovring af et produkt eller virksomhed med salg for øje.

Mange større arrangementer kan imidlertid ikke gennemføres uden en reklamedel, og sponsorarrangementer er derfor tilladt under forudsætning af, at reklamedelen er nedtonet dvs. reklamedelen må ikke overskygge arrangementets indhold eller budskab.

Hvis der er reklamer i et arrangement betales en afgift til kommunen. Afgiften bliver fastsat efter hvor stor reklameeksponeringen er.

Der betales ikke afgift hvis arrangementets formål er humanitært eller til gavn for almenvellet.

Vej & Park giver yderst sjældent afslag på et arrangement. Oftest kun hvis pladsen/arealet er optaget af andet arrangement, eller hvis arrangementet er et rent reklamearrangement. Herudover vil det være nødvendigt at overveje afslag, hvis politiets færdsels- og sikkerhedsmæssige vurderinger tilsiger det.

Musikarrangementer kan både være åbne og lukkede arrangementer. For så vidt angår de lukkede med afspærringer og entré, er det politisk besluttet, at der skal betales en afgift for hver solgt billet. Dette er begrundet i det politisk vedtagne hovedsynspunkt, at kommercielle arrangementer skal betale afgift for at anvende det offentlige rum. Et lukket musikarrangement betragtes som et kommercielt arrangement.

Der er en række vilkår forbundet med en tilladelse. Vilkår der opstilles for at beskytte arealerne, beplantningerne, byinventaret mod ødelæggelse, for at beskytte offentligheden mod skader, og for at arealerne efter arrangementet kan fremstå rengjorte og i samme stand, som de blev modtaget.

Vej & Park underretter altid Miljøkontrollen ved større musikarrangementer, så retningslinierne om udendørs musikarrangementer bliver overholdt.

3.iii. Tilladelse til brug af det offentlige rum til udendørsservering

Det er Vej & Park, der udsteder tilladelse til en restauratør til at råde over vej- eller parkareal til udendørsservering. Der udstedes ca. 500 tilladelser om året.

Ifølge regelsættet kan tilladelse kun forventes givet i perioden 15. marts – 31. oktober. Bestemmelsen udelukker ikke, at der kan gives tilladelse udenfor perioden, hvilket da også gennem en årrække har været praktiseret for så vidt angår december måned.

Da vejareal som udgangspunkt skal benyttes til færdsel, har Vej & Park som vejmyndighed en forpligtelse til at stille krav om, at en udendørsservering ikke må hindre fremkommeligheden.

Da Vej & Park også har ansvaret for den æstetiske indretning af byrummet, stilles der også krav til inventar. Andre regulerende myndigheder i relation til udendørsserveringer er bevillingspolitiet og Fødevareregionen.

Der betales brugeafgift til kommunen for at benytte de offentlige arealer til denne form for kommerciel virksomhed. Afgiften er fastsat ud fra beliggenhed i byen (dyrest i Indre By og billigst i yderdistrikter)

Såfremt der ønskes musikarrangementer i forbindelse med en udendørsservering, skal der søges særskilt tilladelse som for andre musikarrangementer.

4. Barrierer for deregulering

National lovgivning indeholder en række barrierer og begrænsninger for mulighederne for deregulering. Følgende nationale love, bestemmelser og regler har indflydelse på mulighederne for deregulering:

- Lov om offentlige veje
- Lov om private fællesveje
- Færdselsloven
- Naturbeskyttelsesloven
- Miljøbeskyttelsesloven
- Restaurationsloven
- Næringsloven
- Bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden...
- Bekendtgørelse om offentlige forlystelser
- Fredningsdeklarationer (parker og grønne områder)
- Afspærringsregler, herunder skiltning
- Regler vedr. brandveje

Herudover er udendørsområdet berørt af en række politisk vedtagne samt administrative kommunale retningslinier:

- Bestemmelser om råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune
- Kommuneplanen
- Lokalplaner
- Den Blå Plan
- Enkeltafgørelser over konkrete sager
- Enkeltbeslutninger over principielle retningslinier
- Retningslinier for miljømæssige forholdsregler ved udendørs musikarrangementer
- Eventuel administrativ praksis
- Retningslinier for råden over vejareal til udendørsservering (f.eks. om afgifter, æstetik, renhold og anden adfærdsregulering)
- Retningslinier for råden over vejareal til arrangementer på vejareal og i parker og grønne områder (f.eks. om arealers belastningsevne, om beplantning, renhold, miljø, afgifter og anden adfærdsregulering)
- Retningslinier for reklamer

Københavns Kommune kan kun beslutte at deregulere inden for områder, der er reguleret af kommunale beslutninger og retningslinier. Arbejdsgruppen ser bl.a. området med udendørs musik, som reguleres af "Retningslinier for miljømæssige forholdsregler ved udendørs musikarrangementer" som et potentielt dereguleringsområde, men området indeholder, som så mange andre områder, barrierer for deregulering.

Miljøvilkårene for de enkelte spillesteder er udtryk for en balance mellem hensynet til beboernes ønske om fred og ro i nabolaget til bopælen og musikarrangørernes behov for at kunne levere musikoplevelser med tilfredsstillende lyd osv. Desuden afspejler vilkårene, at det er et politisk ønske, at borgerne skal kunne opleve musik og koncerter udendørs i byen.

Deregulering i form af lempelser på området kan resultere i, at den beskrevne balance forrykkes for at give rum for flere musikarrangementer, måske med højere lyd og måske flere gange i længere tid.

Der kan være nationale love eller regler, der i særlig grad besværliggør en deregulering af byens rum til udendørsarrangementer. Såfremt sådanne opfattes som særligt uhensigtsmæssige i forhold til kommunens ønsker på området, kan det overvejes at søge dispensation eller forsøgsordninger i forhold til nævnte love eller regler.

5. Deregulering og facilitering af arrangementer

Der er allerede i dag undtagelser fra de generelle miljøvilkår i "Retningslinier for miljømæssige forholdsregler ved udendørs musikarrangementer". Således er Copenhagen Jazz Festival og Pinsekarnevalet ikke omfattet af retningslinierne. Undtagelserne er udtryk for et ønske om fleksibilitet, som muliggør store arrangementer og københavnerbegivenheder med bred appel og flere dages varighed, uden at der rækkes generelt ved miljøvilkårene.

Da retningslinierne blev udarbejdet var jazzfestivalen og karnevalet stort set de eneste arrangementer af den type i København. Der er i dag flere ønsker fra arrangører om store arrangementer over flere dage.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det kan lade sig gøre, at lave mere fleksible retningslinier, som muliggør flere store arrangementer, uden at det går ud over miljøvilkårene generelt.

Selv med fleksible retningslinier skal der ske regulering af de enkelte spillesteder, da det ikke forekommer hensigtsmæssigt at enkelte

bydele og indbyggerne heri skal ”løfte” store dele af belastningerne ved afholdelse af større arrangementer. F.eks. oplever beboerne på Islands Brygge en forholdsmæssig stor belastning, fordi mange finder Havneparken velegnet til afholdelse af kulturelle arrangementer. Det var sådanne synspunkter i forhold til andre lokaliteter i byen, der var en af begrundelserne for oprindeligt at udarbejde retningslinierne.

Retningslinierne er i dag udformet på en sådan måde, at de i et vist omfang giver anledning til en divergerende fortolkning af, hvilke slags arrangementer, der er omfattet heraf. Således er der en vis usikkerhed om, hvorvidt det kun er store, egentlige koncerter, der er omfattet af retningslinierne eller om disse er gældende for al musik, herunder også smågrupper med akustisk musik.

Det vil formodentlig være muligt at præcisere retningslinierne, så reguleringen retter sig mod de musikarrangementer, der reelt kan medføre væsentlig støj, og kun disse. Dette vil arbejdsgruppen gerne arbejde hen imod.

Endvidere bør det undersøges, om der i Københavns Kommune findes lokaliteter, der kan tolerere mere lempelige vilkår for arrangementer. Det må nødvendigvis dreje sig om lokaliteter med lav befolkningsgrad og større andel af erhverv, som f.eks. Den Hvide Kødbý og Refshaleøen.

De politisk vedtagne ”Bestemmelser om råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune” indeholder også potentiel mulighed for deregulering – f.eks. kan afgifter til kommunen i forbindelse med udendørs arrangementer og udendørsservering opleves som en hæmsko for arrangører.

Overordnet forudsætter arbejdsgruppen, at de større arrangementer i det offentlige rum, der særligt skal faciliteres og understøttes, er kulturarrangementer af høj national eller international kvalitet eller store kulturevents. Der skal være tale om begivenheder og events, der har betydning for international eksponering af København.

Derudover ser arbejdsgruppen det som en mulighed, at Københavns Kommune faciliterer arrangører bedre, så det kun er nødvendigt for en arrangør at henvende sig ét sted i kommunen. Den kommunale instans kan derefter bære en ansøgning igennem og sørge for at indhente andre myndigheders nødvendige tilladelser.

Endvidere har arbejdsgruppen drøftet muligheden for i højere grad at facilitere større arrangementer. Således har man drøftet om det ville være muligt for kommunen at stille toiletvogne til fri rådighed og tage sig af renholdet. Dette forudsætter, at enheden der skal administrere det tilføres ressourcer.

6. Videre foranstaltning

For at imødekomme visionen om at København skal være en oplevelsesmetropol kan Københavns Kommune igangsætte en dereguleringsproces med henblik på at etablere:

- Mere fleksible retningslinier og vilkår for udendørs arrangementer
- Én indgang til indhentning af tilladelse til udendørs arrangementer
- Mulighed for at afholde udendørs arrangementer i attraktive områder
- Mere fleksible vilkår for udendørsservering

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at Borgerrepræsentationen på baggrund af nærværende redegørelse beslutter:

- At en arbejdsgruppe arbejder videre med forslag til at ændre ”Retningslinier for miljømæssige forholdsregler ved udendørs musikarrangementer” og ”Bestemmelser om råden over vejareal m.m. i Københavns Kommune” samt tilknyttede politiske beslutninger med henblik på at udarbejde indstilling til Borgerrepræsentationen om deregulering
- At en arbejdsgruppe undersøger mulighederne for at etablere et mobilt beredskab af toiletvogne, skraldespande, containere mv. til brug ved udendørs arrangementer
- At en arbejdsgruppe undersøger mulighederne for etablering af én indgang til indhentning af tilladelse til udendørs arrangementer i Københavns Kommune

Arbejdsgruppen foreslår derudover, at Københavns Politi inddrages i arbejdsgruppens arbejde for at sikre, at de kommunale retningslinier for udendørsområdet indgår i og bliver vejledende for politiets afgørelser på området.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at det undersøges, om der er nationale love eller regler, der i særlig grad besværliggør deregulering af byens rum. Derefter kan det vurderes, om der bør søges dispensation eller forsøgsordninger i forhold til nævnte love eller regler.