



KØBENHAVNS KOMMUNE

Kultur- og Fritidsforvaltningen

Sekretariat & Kommunikation

NOTAT

Til Bevillingsnævnet

17-03-2014

Notat om mulighederne for at give afslag på ansøgninger om 05-tilladelser i især Indre By

Sagsnr.
2014-0053990

Dokumentnr.
2014-0053990-1

Sagsbehandler
Lasse Ryberg

Bevillingsnævnet bad i sit møde den 12. marts 2014 sekretariatet om et ikke fortroligt notat med en nærmere beskrivelse af mulighederne for at give afslag på ansøgninger om nattilladelse.

Sekretariatet giver i det følgende et kort overblik over situationer, der kan føre til afslag på ansøgninger om nattilladelse.

Notatets eksempler er ikke udtømmende.

Som bilag til dette notat er både en række konkrete eksempler på afslag på nattilladelse i Indre By samt et uddrag fra kommunens advokat Hortens responsum i fem konkrete sager fra 2013.

Sammenfattende kan siges, at Københavns Bevillingsnævns nuværende adgang til at give afslag er mere snæver, end det der i udgangspunktet følger af restaurationsloven.

Dette skyldes primært den nuværende faste bindende praksis, hvorefter der føres en relativ liberal bevillingspraksis, hvor det i udgangspunktet kun har været eventuelle bemærkninger fra politiet og Teknik- og Miljøforvaltningen, der medfører afslag.

Hvis der helt generelt skal ske en ændring af den hidtidige linje, er der tale om en såkaldt praksisændring. For at kunne ændre praksis, skal en række krav være opfyldt, jf. nedenfor.

**Sekretariat &
Kommunikation**

Rådhuset
1550 København V

Telefon
5162 6443

Mobil
5162 6443

E-mail
B04A@kff.kk.dk

EAN nummer
5798009780515

Det er restaurationslovens § 28, stk. 4, der giver mulighed for at give tilladelse til at holde åbent indenfor normal lukketid:

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 ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt.

Se evt. nærmere om bestemmelsen i uddrag af Hortens notat fra 2013, der er vedlagt som bilag 2 til dette notat.

Bevillingsnævnet kan typisk give afslag på ansøgninger om nattilladelse i følgende tilfælde:

1. Politiet nægter samtykke.

Restaurationsloven kræver politiets samtykke, inden der kan gives 05-tilladelse. Hvis politiet ikke giver sit samtykke, kan der derfor kun gives afslag på ansøgningen.

2. Miljømæssige problemer ved lokalerne/bygningen.

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, om der vil være støj- eller lugtproblemer forbundet med at holde natåbent i det konkrete lokale. Hvis lokalet ikke kan indrettes forsvarligt, kan tilladelse nægtes.

3. Restaurationen er placeret i et område, der ønskes friholdt for 05-tilladelser.

Som det kan ses i flere af de i bilag 1 nævnte afslag, kan der under visse betingelser gives afslag på ansøgning om 05-tilladelse i Indre By med henvisning til, at der ikke ønskes natåbne barer på en placering, hvor der pt. ikke er natåbne barer.

4. Restaurationen er placeret på en vejstrækning eller i et defineret område, der efter politiets/kommunens vurdering er blevet så belastet, at et stop for nattilladelser vil afhjælpe problemerne.

Hvis der er sagligt grundlag for at sige, at der er for mange nattelivsgener på en konkret vejstrækning eller et nærmere defineret område, kan Bevillingsnævnet stille særlige vilkår for at give 05-tilladelser i det område. Er det ikke muligt at stille et mindre indgribende vilkår, som f.eks. krav om dørmænd, kan der blive tale om helt at afskære tilladelser i området med henvisning til, at området ikke kan bære flere tilladelser.

At komme hertil kræver en praksisændring som beskrevet i det følgende.

Nærmere om praksisændringer for behandling af ansøgninger om 05-tilladelse i Indre By

Københavns Bevillingsnævn har pt. en fast bindende praksis, der medfører, at der gives nattilladelse til ansøgere, medmindre der er været indvendinger fra politi eller Teknik- og Miljøforvaltningen, og forudsat at restaurationslovens krav i øvrigt er opfyldt.

Af restaurationsplanen fremgår et mål om at nedbringe antallet af 05-tilladelser på sigt.

En opfyldelse af dette mål kræver en praksisændring.

Der er en række krav, der skal være opfyldt, før en praksisændring kan blive til virkelighed.

1. Udarbejdelse af kvalificeret grundlag

Først skal der skabes et kvalificeret grundlag, der påviser, at der faktisk er problemer forbundet med antallet af nattilladelser. Dette grundlag skal også gerne påvise, at der faktisk er en negativ udvikling, der kun vil forstærkes ved en fortsættelse af hidtidig bevillingspraksis.

De data, der vil være relevante som grundlag, er f.eks. drukkenskab, udskænkning for mindreårige, hærværk og uorden. Hvis disse ting forståeligt kan kobles til restaurationsnattes tilladelser, kan der være grundlag for praksisændring og færre nattilladelser til kl. 05.

Det er primært politiet, der kan fremskaffe sådanne oplysninger og foretage en politifaglig vurdering på denne baggrund.

Men også det aktuelle arbejde med en øget registrering af problemer med støj, renhold mv. i regi af Teknik- og Miljøforvaltningen kan på sigt indgå i grundlaget for at vurdere problemerne med nattelivet i Indre By.

Det er politiets forventning, at der foreligger nærmere grundlag fra politiets side inden sommeren 2014.

2. Vedtagelse i Bevillingsnævnet

Når der er skabt et kvalificeret grundlag, skal Bevillingsnævnet så afgøre, om nævnet ønsker en praksisændring, og i givet fald *hvordan* praksis så skal være.

Det kan eksempelvis være, at man ikke længere kan regne med at få 05-tilladelse til en bar eller diskotek i Vestergade eller Gothersgade.

KFU vil blive orienteret om en vedtaget praksisændring, inden den offentliggøres.

3. Varsling af praksisændringen

Denne ændring skal herefter varsles overfor potentielle ansøgere. En varsling er en offentliggørelse af, hvordan Bevillingsnævnet vil behandle konkrete typer sager fra en given dato.

Selve varslingen kan ske i en restaurationsplan eller på anden vis.

BILAG 1

Konkrete eksempler på Bevillingsnævnets afslag på 05-tilladelse i Indre By

EKSEMPEL 1

I 2011 søgte ansøger om fornyet alkoholbevilling og nattilladelse til kl. 05.

Bevillingsnævnet gav afslag på ansøgningen med henvisning til et generelt ønske om ikke at belaste området yderligere.

Ansøger klagede over afgørelsen.

Kultur- og Fritidsudvalget hjemviste sagen til fornyet behandling i Bevillingsnævnet. Udvalget lagde ved hjemvisningen vægt på **at** den reelle begrundelse for afslagene var, at Bevillingsnævnet generelt ønsker at nattilladelserne i Indre By søndag-onsdag begrænset til kl. 2.00, og

at der – jf. indstillingerne fra Københavns Politi og Center for Miljø – ikke forelå konkrete ordensmæssige, politimæssige, ædruelighedsmæssige eller miljømæssige forhold, der kunne begrunde et sådant afslag.

Bevillingsnævnet gav herefter bevilling i henhold til det ansøgte.

EKSEMPEL 2

I 2012 søgte ansøger om nyetablering af restauration med 05-tilladelse.

Bevillingsnævnet gav afslag på 05-tilladelsen, men gav tilladelse til natåbent til kl. 02. Nævnet lagde særlig vægt på,

at der var tale om en nyetablering i lokaler, hvor der ikke før havde været drevet restauration,

at der ikke var andre restaurationer på den aktuelle strækning i gaden med 05-tilladelse, og

at den del af gaden, hvor restaurationen skulle ligge, primært bestod af beboelse kombineret med forretninger i stueetagen.

Ansøger klagede over afgørelsen, der efterfølgende blev stadfæstet af Kultur- og Fritidsudvalget.

EKSEMPEL 3

I 2012 ansøgte om alkoholbevilling og nattilladelse til kl. 05 på adressen.

Bevillingsnævnet gav afslag på nattilladelsen til kl. 05 men gav bevilling til kl. 02.

Bevillingsnævnet lagde ved afgørelsen lagt vægt på,

at der var tale om etablering af en cocktailbar i lokaler, hvorfra der ikke siden 2010 havde været nattilladelse,
at ingen andre restaurationer i en relevant strækning af gaden havde nattilladelse, hvorfor et koncept som det anførte adskilte sig markant fra de andre restaurationer i den del af gaden, og
at den del af gaden primært bestod af beboelse kombineret med forretninger i stueetagen. Nævnet bemærkede, at der selv i de tilstødende andre gader, ikke var udstedt nattilladelser til drift af bar.

Det var nævnets vurdering, at en nattilladelse til kl. 05.00 til det ansøgte koncept, ville åbne op for miljømæssige gener til langt ud på natten i et område, som ikke på nuværende tidspunkt er generet af støj m.m. fra restaurationer om natten.

EKSEMPEL 4

I sagerne, som er vurderet i Hortens responsum af 29. november 2013, ansøgte en række restauratører om hhv. alkoholbevilling og udvidelse af nattilladelser til kl. 05 i Indre By.

Bevillingsnævnet gav afslag på både alkoholbevilling og nattilladelser med primært en generel henvisning til, at man ønskede at nedbringe omfanget af gener fra restaurationslivet i Indre By.

Nævnet henviste med andre ord til, at Indre By som sådan – men især Vestergade og Gothersgade havde nået et mætningspunkt for antal restaurationer og 05-tilladelser.

Ansøgerne klagede over afgørelserne.

Kultur- og Fritidsudvalget hjemviste sagerne til fornyet behandling i Bevillingsnævnet. Udvalget lagde ved hjemvisningen særlig vægt på, at ønsket om at nedbringe det generelle geneniveau i byen ikke er en tilstrækkelig begrundelse.

Bevillingsnævnet behandlede sagerne på ny men fastholdt afgørelserne.

Herefter indhentedes Kultur- og Fritidsudvalget et juridisk responsum fra advokatfirmaet Horten. Horten vurderede, at afgørelserne ikke var lovlige.

Advokaten lagde bl.a. vægt på,

at Bevillingsnævnet skulle have rettet ind efter ankeinstansens afgørelse,

at de konkrete afgørelser stred mod gældende bevillingspraksis, og

at afgørelsernes grundlag manglede et konkret, sagligt grundlag der kunne bevirke en praksisændring.

Bevillingsnævnet gav herefter alle ansøgere bevilling i henhold til det ansøgte.

BILAG 2

Kommentarer og bemærkninger til restaurationslovens bestemmelser om alkoholbevilling og nattilladelser

Spørgsmålet om tildeling af alkoholbevilling skal vurderes efter restaurationslovens § 12, hvorimod spørgsmålet om udvidelse af nattilladelserne skal vurderes efter restaurationslovens § 28, stk. 4. Selv om der er forskel på indholdet af de to bestemmelser, er der en række ligheder.

I restaurationslovens §§ 12 og 28, stk. 1 og 4, reguleres, hvornår og på hvilke vilkår, der kan udstedes alkoholbevillinger og tilladelser til at holde åbent i den lovbestemte lukketid (nattilladelser). I begge bestemmelser indgår bl.a. kriterier som samfundsmæssige samt ordens- og ædruelighedsmæssige hensyn i afvejningerne.

Retsgrundlaget for udstedelse af alkoholbevilling og nattilladelser (uddrag af Hortens responsum fra november 2013)

Det fremgår af restaurationslovens § 12, at

"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 ædrueligheds-mæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige forhold, der gør det betænkeligt, at alkoholbevilling gives."

Restaurationslovens § 12 er altså bygget op på den måde, at bestemmelsen først angiver de hovedhensyn bestående i samfundsmæssige, ædrueligheds-mæssige, ordensmæssige og dermed sammenhængende hensyn, som normalt vil være bestemmende for skønsudøvelsen, og der nævnes herefter i § 12, nr. 1-7, en række yderligere specifikke kriterier, der navnlig kan lægges vægt på, eksempelvis egnethed, økonomiske forhold og serveringsstedets beliggenhed. Det er væsentligt at være opmærksom på, at de 7 specifikke kriterier, der udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, ikke er udtømmende, og at andre kriterier, der må anses at falde ind under de overordnede kriterier om samfundsmæssige samt ordens- og ædrueligheds-mæssige hensyn og dermed sammenhængende hensyn også kan inddrages i afvejningen.

Af bemærkningerne til lov nr. 256 af 6. maj 1993 fremgår under de specielle bemærkninger til § 12, nr. 6, at der som noget nyt medtages hensynet til at undgå uforsvarlig restaurationsdrift eller andre ædrueligheds-mæssige eller ordensmæssige problemer som følge af en for stærk lokal koncentration af restaurationer med alkoholbevilling.

Endvidere fremgår det samme sted, at
"Koncentrationen af restaurationer giver kun grundlag for nægtelse af alkoholbevilling, hvis der kan befrygtes ædrueligheds- eller ordensmæssige problemer. Det kan i andre tilfælde være en fordel, at restaurationer ligger samlet i visse kvarterer."

Det er således vores vurdering, at det f.eks. vil være sagligt for myndighederne på dette område at træffe et politisk valg om, at der i sager om alkoholbevilling også skal lægges vægt på koncentrationen af restaurationer.

Lovgiver har samtidig fastslået, at det i andre tilfælde kan være en fordel, at restaurationer ligger samlet i visse kvarterer. De konkrete sager, som vi tager stilling til i dette responsum vedrører alle forretningssteder placeret på veje, hvor der i forvejen er et større antal eksisterende restaurationer med alkoholbevilling og nattilladelse.

Det fremgår af FOB (*Folketingets Ombudsmand, sek.*) 2005.195, at det er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opfattelse, at når der i forarbejderne til restaurationsloven er henvist til cirkulærer, der godt nok samtidig ophæves, er dette udtryk for, at der kan hentes fortolkningsbidrag til forståelsen af lovens bestemmelser i disse cirkulærer. Ombudsmanden erklærer sig i udtalelsen enig bl.a. i styrelsens betragtninger vedrørende dette spørgsmål.

I forbindelse hermed henledes opmærksomheden på, at der i cirkulæreskrivelse af 26. april 1978 om restaurations- og hotelloven fremgår følgende vedrørende behandling af bevillingssager:

"e) Antallet af restaurationer med alkoholbevilling i kommunen eller dele af denne sammenholdt med beboerantallet vil kun kunne motivere afslag på ansøgninger om bevilling til nye restaurationer til servering af stærke drikke, hvis afslaget, begrundet i restaurationstætheden, 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 i særdeleshed kunne motivere afslag på ansøgning om tilladelse til servering af stærke drikke på steder, hvor unge mennesker særlig holder til. Dette vil således være tilfældet, hvis serveringssted ønskes etableret i nærheden af skoler eller andre institutioner, der søges af unge."

Det fremgår endelig af cirkulæreskrivelse nr. 66 af 5. april 1982 om restaurations- og hotelloven, pkt. 4, at

"Bevillingsmyndigheden må i øvrigt bestræbe sig på at forhindre, at antallet af virksomheder med alkoholbevilling i kommunen eller dele af denne henset til kundeunderlaget får en sådan størrelse, at konkurrencen kan befrygtes at resultere i "hård udskænkning" eller anden form for uforsvarlig restaurationsdrift. Er grænsen herfor efter bevillingsmyndighedens opfattelse nået, må udstedelse af alkoholbevillinger til nye virksomheder standses, men som det også fremgår af cirkulærets bemærkninger er det ikke tilstrækkeligt, at bevillingsansøgninger afslås blot med henvisning til, at "der er restaurationer nok", men det må gennem oplysninger om drukkenskab, udskænkning for mindreårige, hærværk, natteuorden m.v. kunne sandsynliggøres, at afslaget virkelig er begrundet i konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige betæneligheder."

Der er således lagt betydelig vægt på i forarbejderne til bestemmelsen, at det kræver en konkret vurdering at tage stilling til ansøgninger om alkoholbevilling.

Særligt om nattilladelser

Af restaurationslovens § 28, stk. 1, og stk. 4, om lukketid fremgår, at:

"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. Kommunalbestyrelsens beslutninger om ændring af den almindelige lukketid skal offentliggøres mindst 2 gange i et eller flere blade, der har almindelig udbredelse i kommunen. I lukketiden kan servering af mad og drikkevarer ske for overnattende gæster uden for de almindelige serveringslokaler. Den almindelige lukketid gælder ikke for tog, busser, fly og skibe i fart, jf. § 10 a, stk. 2.

(...)

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 ædruelighedsmæssige hensyn sammenholdt med virksomhedens karakter og driftsform skønnes forsvarligt."

Det fremgår af den Kommenterede Restaurationslov af Gry Asnæs, side 451-452, at der kan gives afslag på udvidet åbningstid, hvis den konkrete ansøgning, sammenholdt med områdets karakter og antallet af nattilladelser i kommunen eller dele heraf, kan motivere et afslag. Det kan tillægges vægt, om der som følge af en for stærk lokal koncentration af restaurationsvirksomheder med nattilladelse kan frygtes uforsvarlig restaurationsdrift eller andre ordensmæssige eller ædruelighedsmæssige problemstillinger.

I vurderingen indgår således den udvidede åbningstids påvirkning af det omkringliggende miljø, herunder en vurdering af om den udvidede åbningstid medfører f.eks. hærværk, forekomst af knuste flasker, øpkast, urin, råben og skrigen.

Af modsatrettede hensyn anføres, at det kan være en fordel, at virksomheder med nattilladelse ligger samlet i visse områder. Dette kan også indgå i vurderingen af en ansøgning om en nattilladelse.

Det fremgår af juridisk notat af 21. juni 2013 fra Kultur- og Fritidsforvaltningens sekretariat, side 33, at politiet i hvert fald indtil 2006 har givet udtryk for, at de har haft den opfattelse, at det i København kan være en ordensmæssig fordel, hvis så mange restaurationer som muligt holder åbent til kl. 05, hvilket også skulle

være en del af baggrunden for, at der i København er et ganske stort antal restaurationer med nattilladelse til kl. 05.

Som ovenfor anført, fremgår det af cirkulæreskrivelse nr. 66 af 5. april 1982 om restaurations- og hotelloven, pkt. 4, at hvis grænsen efter bevillingsmyndighedens opfattelse for antallet af restaurationer med alkoholbevilling i et bestemt område er nået, må udstedelse af alkoholbevillinger til nye virksomheder standses. Det fremgår dog samtidig af cirkulærets bemærkninger, at det ikke er tilstrækkeligt, at bevillingsansøgninger afslås blot med henvisning til, at "der er restaurationer nok".

Det må gennem oplysninger om drukkenskab, udskænkning for mindreårige, hærværk, natteuorden mv. kunne sandsynliggøres, at afslaget virkelig er begrundet i konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige betænkeligheder.