



Notat

Til Teknik- og Miljøudvalget

Evaluering af den midlertidige Covid-19-særordning for udvidet udeservering i 2020 og 2021

29. november 2021

Under den første bølge af Corona-pandemien i foråret 2020 besluttede Borgerrepræsentationen en midlertidig særordning for udeservering (OFS 2020). Ordningen blev siden forlænget året ud (TMU 16. november 2020/BR 10. december 2021). I 2021 blev den midlertidige ordning indført igen (OFS 2021), efter at restaurationsbranchen havde været lukket ned i fem måneder.

I dette notat evalueres ordningens rækkevidde og succes målt i forhold til den politiske beslutning om at hjælpe et trængt erhverv, og forvaltningens erfaringer og rammer for efterfølgende at udmønte ordningen, samt de tilbagemeldinger forvaltningen har modtaget i forbindelse med ansøgningsprocessen og naboklager.

Evalueringen tager afsæt i de seks punkter, som blev besluttet af Teknik- og Miljøudvalget i forbindelse med vedtagelse af forlængelsen af den udvidede udeservering på TMU-mødet den 26. april 2021:

- Antal modtagne ansøgninger
- Antal udstedte tilladelser og antal afslag
- Antal inddragede parkeringspladser samt fordeling på områderne Middelalderbyen, Frederiksstaden, Gammelholm og Kødbyen.
- Antal gennemførte tilsyn og evt. påbud
- Trafikale effekter af færre p-pladser.

Derudover inddrages også naboklager som en indikator for effekter for lokalområdets beboere.

Baggrund for ordningen

Formålet med ordningen var at give restauratørerne mulighed for at søge om et udvidet areal til udeservering i en periode, hvor restaurationsbranchen blev pålagt restriktioner om afstandskrav og et loft over antal gæster pr. m², og dermed fik begrænsede muligheder for at drive deres erhverv.

Ordningen har givet restauratørerne mulighed for at søge tilladelse til at udvide deres udeservering på et større areal, end den ordinære ordning for udeservering giver mulighed for. Fx har restauratørerne kunnet ansøge om udeservering på større dele af fortovet; på større

Bygge-, Parkerings- og
Miljømyndighed
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

dele af torve og pladser i byen eller på parkeringspladser udfor restaurationens facade.

Ordningen for udvidet udeservering er med den seneste periode udløbet den 30. september 2021, og har således været gyldig i følgende perioder:

- 1) 18. maj – 30. september 2020 (sommer 2020)
- 2) 1. oktober – 31. december 2020 (vinter 2020)
- 3) 21. april – 30. september 2021 (sommer 2021)

Reviderede ordninger i de tre perioder

Kriterierne for at opnå tilladelse til særordningen har ændret sig med de forskellige politiske beslutninger, der er truffet omkring udvidet udeservering.

Fra sommeren 2020 til vinteren 2020 blev det præciseret, at der kun kunne gives tilladelse til inddragelse af almindelige parkeringspladser til udvidet udeservering, så hhv. handicapparkering, erhvervsparkering og flex-pladser blev undtaget.

I sommeren 2021 blev ordningen for udvidet udeservering skærpet, så der som udgangspunkt kun kunne tillades inddragelse af almindelige parkeringspladser til udvidet udeservering i Middelalderbyen; Frederiksstaden; Gammelholm og Kødbyen, men dog fortove, pladser og torve i hele byen. Samtidig blev det indskærpet, at ordningen for udvidet udeservering var forbeholdt spiserestauranter og caféer.

I 2021 fik forvaltningen med Overførselssagen 2020-2021 bevilget 2,4 mio. kr. til at håndtere sagsbehandlingen samt at udvide tilsynsindsatsen. I forhold til tilsynet resulterede det i et markant løft, med en stabil tilsynsindsats hele ugen, også i weekenderne.

Fra den første til den sidste periode fik forvaltningen mere erfaring med at håndtere den midlertidige ordning gennem de eksisterende IT-løsninger for midlertidige arrangementer i byen.

Data over modtagne ansøgninger og fordeling

Efter forvaltningen åbnede for ansøgning om udvidet udeservering den 18. maj 2020 og frem til den 30. september 2020, modtog forvaltningen 248 unikke ansøgninger.

Den 30. september 2020, hvor det blev politisk besluttet at forlænge ordningen, kunne interesserede restauratører frem til den 31. december 2020 på ny ansøge om udvidet udeservering. I den forlængede periode ansøgte 110 restauranter om tilladelse til udvidet udeservering.

I ordningens tredje periode fra den 21. april – 30. september 2021, modtog forvaltningen i alt 182 unikke ansøgninger om udvidet udeservering.

Udstedte tilladelser og afslag

I sommeren 2020 har forvaltningen godkendt 163 unikke ansøgninger om udvidet udeservering, der med godkendelsen er blevet til tilladelser. Derudover har forvaltningen givet 51 afslag, herunder nogle på baggrund af vejledning om ordningen uden formelt afslag og andre gennem en formel partshøringsproces, hvor forvaltningen har begrundet, hvorfor det ikke er muligt at give hel eller delvis tilladelse til det ansøgte. 34 ansøgninger er blevet henlagt, hvilket som regel sker efter forvaltningen flere gange har anmodet om flere oplysninger og/eller supplerende materiale, og ansøgerne ikke er vendt tilbage.

I vinteren 2020 har forvaltningen udstedt 101 tilladelser til udvidet udeservering. Ni ansøgninger blev henlagt.

Forvaltningen har udstedt 38 tilladelser til udvidet udeservering i sommeren 2021, mens 69 ansøgninger er blevet henlagt. Der er givet 75 afslag i løbet af sommeren 2021. 53 afslag er givet på baggrund af, at ansøgeren har ansøgt om udvidet udeservering på parkeringspladser, der ligger uden for særområderne Middelalderbyen; Gammelholm; Frederiksstaden og Kødbyen. 11 har fået afslag på baggrund af, at de ikke er en spiserestaurant eller café, mens syv har fået afslag, idet at de har ansøgt om udeservering uden for særområderne og de ikke opfylder kriteriet om, at de skal være en spiserestaurant eller café. To har fået afslag, idet de har ansøgt om udvidet udeservering på erhvervsparkeringspladser, mens én har fået afslag, da vedkommende har ansøgt om udeservering på parkeringspladser uden for særområderne og foran deres nabo. Én har fået afslag, da vedkommende har ansøgt om udeservering foran naboen, hvilket heller ikke er muligt i ordningen for udvidet udeservering, hvor udgangspunktet er, at der kun kan ansøges om udvidet udeservering foran egen facade.

Opgørelse over meddelte tilladelser, afslag og henlagte ansøgninger ses i tabel 1.

Tabel 1. Meddelte tilladelser, afslag og henlagte ansøgninger

| | Udstedte tilladelser | Afslag | Henlagte ansøgninger |
|-------------|----------------------|--------|----------------------|
| Sommer 2020 | 163 | 51 | 34 |
| Vinter 2020 | 101 | 0 | 9 |
| Sommer 2021 | 38 | 75 | 69 |

Forvaltningen havde forventet at få mange flere ansøgninger i 2021, da kendskabet til ordningen var blevet mere udbredt, og flere restauratører havde sendt ansøgninger ind, allerede inden ordningen var vedtaget. Alligevel ses en reduktionen i antal af ansøgninger om tilladelse til udvidet udeservering fra sommeren 2020 til sommeren 2021.

De færre ansøgninger om udvidet udeservering i sommeren 2021 sammenlignet med sommeren 2020, kan hænge sammen med flere forskellige faktorer.

Til dels det forhold, at de kriterier, der skulle opfyldes for at komme i betragtning til udvidet udeservering, var blevet skærpet, så restaurationer på brokvartererne ikke havde mulighed for at søge om inddragelse af parkeringsarealer, og allerede i den ordinære ordning for udeservering havde tilladelse til at benytte så meget af fortovene som muligt, uden at det ville skabe trafiksikkerhedsmæssige eller fremkommelighedsmæssige problemer. Dermed havde ordningen for udvidet udeservering i sommeren 2020 færre kriterier end ordningen i 2021, og det må formodes at have haft betydning for interessen for at ansøge om udvidet udeservering.

Dertil var mange af restauratørerne formentlig afventende med at åbne igen, da de dermed ville miste deres støttepakker.

Generelt er interessen for at have udvidet udeservering mindre i vintermånederne grundet bl.a. det danske vejr, og alene af den grund er det meningsfuldt, at der er mindre interesse for at ansøge om udvidet udeservering i vinteren 2020. Det kan heller ikke udelukkes, at flere restriktioner blev indført for at forebygge corona-smittespredning, da det blev muligt at ansøge om udvidet udeservering den 1. oktober 2020.

Tilladelser i bydelene og inddragede parkeringspladser

Den generelle tendens er, at der er givet flest tilladelser til restaurationer i Indre By, hvor der dog også er den højeste koncentration af restaurationer og dermed flere, der potentielt kan ansøge om udvidet udeservering. Opgørelse over meddelte tilladelser pr. bydel i hver periode ses i tabel 2.

Tabel 2. Meddelte tilladelser fordelt på bydele

| Udstedte tilladelser i bydelene | Sommer 2020 | Vinter 2020 | Sommer 2021 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Indre By | 112 | 69 | 34 |
| Nørrebro | 22 | 15 | 1 |
| Vesterbro-Kongens Enghave | 14 | 10 | 1 |
| Østerbro | 5 | 3 | 0 |
| Amager Øst | 1 | 1 | 0 |
| Amager Vest | 4 | 1 | 1 |
| Valby | 3 | 0 | 1 |
| Bispebjerg | 2 | 2 | 0 |
| Vanløse | 0 | 0 | 0 |
| Brønshøj/Husum | 0 | 0 | 0 |
| I alt | 163 | 101 | 38 |

Anm.: I tabellen er tilladelserne opdelt på administrative bydele.

I sommeren 2020 har forvaltningen givet tilladelse til at mindst 89 restaurationer inddrager 155 parkeringspladser til udvidet udeservering. I vinteren 2020 fik mindst 41 restaurationer tilladelse til at inddrage 70 parkeringspladser, mens 22 restaurationer i sommeren 2021 fik tilladelse til at inddrage 29,5 parkeringspladser i alt (se tabel 3).

Tabel 3. Inddragede parkeringspladser

| Inddragede parkeringspladser | Sommer 2020 | Vinter 2020 | Sommer 2021 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Restauranter med tilladelse til inddragelse af parkeringspladser | 89* | 41* | 22 |
| Inddragede parkeringspladser | 155* | 70* | 29,5 |

Anm.: De *-markerede tal er behæftet med usikkerhed, da de baserer sig på manuelle registreringer af ansøgningerne. Det er desværre ikke muligt at lave et individuelt udtræk på antallet af inddragede parkeringspladser, da oplysningen ikke fremgår i de foruddefinerede felter. Oplysningen vil som regel fremgå af den indsendte tegning af ønskerne til udvidet udeservering og eller i tilladelsen til udvidet udeservering.

Data over tilsyn og håndhævelse

Ved vedtagelsen af den første periode, i sommeren 2020, fulgte der ikke ekstra ressourcer med til tilsyn og sagsbehandling. Ressourcerne blev fundet internt, da der i samme periode var færre ansøgninger til arrangementer.

Ved forlængelsen over vinteren 2020, blev der tilført 0,5 mio. kr. til at sikre tilsynet med udeserveringen.

For perioden i sommeren 2021 blev der med Overførselssagen 2020-2021 tildelt 2,4 mio. kr. til at styrke sagsbehandlingen og tilsynet med udeserveringen. Dertil allokeredes der internt ressourcer, så sagsbehandlingen kunne igangsættes straks efter at vedtagelsen trådte i kraft.

Forvaltningen har ført tilsyn med den udvidede udeservering i byen med henblik på at sikre, at:

- restauratører med en gyldig tilladelse, overholdt de gældende vilkår om lukketider, lukkedage, arealudnyttelse
- restauratører, der endnu ikke havde fået tilladelse blev vejledt til at ansøge
- eventuel udeservering, der fortsat var opstillet efter udløb af tilladelsen, blev fjernet.

Forvaltningen har ført statistik med det førte tilsyn, for at dokumentere indsatsen. I den forbindelse gøres opmærksom på, at udgangspunktet for at registrere et ført tilsyn med udvidet udeservering er forskelligt for henholdsvis 2020 og 2021.

I 2020 er det udelukkende de tilsyn, der har medført at der skulle oprettes en sag, der er blevet registreret.

I 2021 har forvaltningen registreret alle gennemførte tilsyn, uanset om tilsynet har medført en sag eller påtale.

Tallene for tilsyn i henholdsvis 2020 og 2021 er derfor ikke direkte sammenlignelige, men omdrejningspunktet for begge års tilsyn er udvidet udeservering og ikke udeservering i den ordinære ordning.

Forvaltningen har registreret tilsyn med 223 restaurationer i sommeren 2020. I gennemsnit var forvaltningen på tilsyn 1,4 gange pr. sted og der blev ført flest tilsyn i Indre By, hvor forvaltningen modtog flest klager fra beboere. I vinteren 2020 har forvaltningen ført tilsyn med 102 restaurationer og i gennemsnit har forvaltningen ført 5,1 tilsyn pr. restauration. I sommeren 2021 har forvaltningen ført tilsyn med 206 restaurationer og i gennemsnit har hver restauration haft besøg af tilsynet 23,8 gange. Tendensen i alle perioder er, at der generelt er blevet ført tilsyn med flest restaurationer i Indre By. Fordelingen af tilsyn i de enkelte bydele er opgjort i nedenstående tabel (tabel 4).

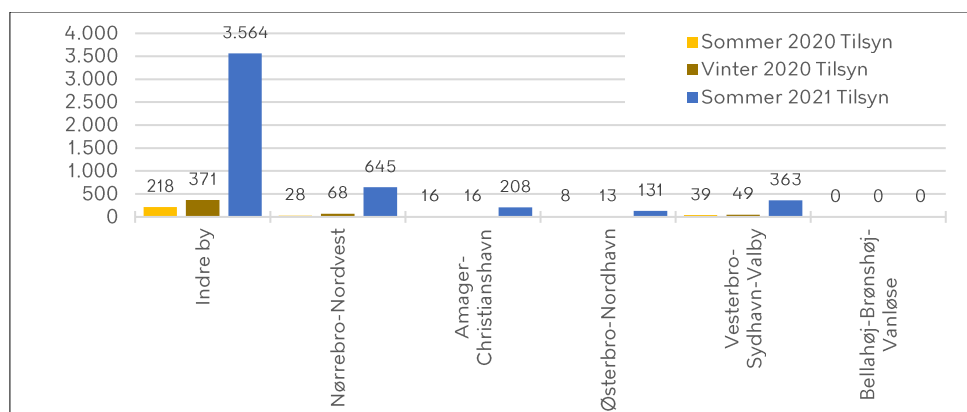
Tabel 4. Tilsyn fordelt på bydele

| | Sommer 2020 | | Vinter 2020 | | Sommer 2021 | |
|---------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | Restaurationer | Tilsyn pr. sted | Restaurationer | Tilsyn pr. sted | Restaurationer | Tilsyn pr. sted |
| Indre by | 127 | 1,7 | 68 | 5,5 | 126 | 28,3 |
| Nørrebro-Nordvest | 32 | 0,9 | 17 | 4,0 | 40 | 16,1 |
| Amager-Christianshavn | 17 | 0,9 | 4 | 4,0 | 11 | 18,9 |
| Østerbro-Nordhavn | 9 | 0,9 | 3 | 4,3 | 7 | 18,7 |
| Vesterbro-Sydhavn-Valby | 38 | 1,0 | 10 | 4,9 | 22 | 16,5 |
| Bellahøj-Brønshøj-Vanløse | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| I alt | 223 | 1,4 | 102 | 5,1 | 206 | 23,8 |

Anm.: Områderne er opgjort efter parkeringszoner og ikke de administrative bydele, som er anvendt tidligere i denne evaluering.

Forvaltningen har generelt ført flest tilsyn med udvidet udeservering i Indre By; på Nørrebro og Vesterbro, og det afspejler også, at det generelt er i disse områder af byen, at forvaltningen oplever det største behov for løbende tilsyn. Fordelingen af tilsyn pr. bydel er illustreret i nedenstående figur (se figur 1)

Figur 1. Tilsyn med udvidet udeservering.



Anm.: Områderne er opgjort efter parkeringszoner og ikke de administrative bydele, som er anvendt tidligere i denne evaluering.

Det generelle billede er, at de fleste tilsyn har vist, at restauratørerne har opstillet den udvidede udeservering i overensstemmelse med deres tilladelse og de gældende vilkår, og at forvaltningen langt hen ad vejen har kunnet anvende vejledning som et værktøj til at sikre en hensigtsmæssig opstilling af den udvidede udeservering. Derfor har forvaltningen kun partshørt fire restauratører i sommeren 2020 og 0 i vinteren 2020, hvor byen var mærket af, at det var vinter og der ikke var meget opstillet udeservering grundet vejret.

I sommeren 2021 er ni restauratører blevet partshørt, hvilket har ført til to påbud og én politianmeldelse. Alle sagerne omhandler cafemøbler på kørebanen, som ikke fjernes efter vejledning, og hvor der heller ikke er blevet indhentet en tilladelse til den opstillede udeservering. Enkelte sager har også omhandlet restauratører, der ikke pakker sammen på de dage, hvor man ikke må have udeservering (søndage og mandage).

I tabel 5 ses en oversigt over antal tilsyn og håndhævelser.

Tabel 5. Antal tilsyn og håndhævelser

| Resultatet af tilsyn | Sommeren 2020 | | Vinteren 2020 | | Sommeren 2021 | | |
|---------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|--------------------------|
| | Overholdt | Ikke overholdt | Overholdt | Ikke overholdt | Overholdt | Ikke overholdt | Tilsyn uden anmærkninger |
| Indre by | 156 | 62 | 340 | 31 | 3.362 | 202 | 918 |
| Nørrebro-Nordvest | 18 | 10 | 60 | 8 | 611 | 34 | 203 |
| Amager-Christianshavn | 16 | 0 | 15 | 1 | 195 | 13 | 109 |
| Østerbro-Nordhavn | 8 | 0 | 12 | 1 | 120 | 11 | 125 |
| Vesterbro-Sydhavn-Valby | 34 | 5 | 41 | 8 | 350 | 13 | 198 |
| Bellahøj-Brønshøj-Vanløse | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I alt | 232 | 77 | 468 | 49 | 4.638 | 273 | 1.553 |

Anm.: Områderne er opgjort efter parkeringszoner og ikke de administrative bydele, som er anvendt tidligere i denne evaluering.

Klager over afgørelser

I sommeren 2021 klagede to restaurationer (samme ejer og to restaurationer, der ligger ved siden af hinanden i samme gade) til Vejdirektoratet over forvaltningens afgørelse om, at de ikke kunne få en tilladelse indenfor rammerne af ordningen for udvidet udeservering. Forvaltningen havde givet et afslag på deres ansøgning på baggrund af en vurdering af, at de primært var en bar, og ikke en spiserestaurant eller café.

Den 23. august 2021 hjemsendte Vejdirektoratet ansøgningen til forvaltningen med henblik på, at der skulle træffes en ny afgørelse i sagen. Vejdirektoratet har ifm. klagesagen vurderet, om forvaltningen har foretaget en korrekt partshøring; begrundet sagligt og konkret; overholdt undersøgelsesprincippet samt hvorvidt forvaltningen har sat skøn under regel.

Vejdirektoratet fandt i deres afgørelse, at der var grundlag for, at kommunen foretog yderligere undersøgelse af sagen med henblik på at fastlægge, om virksomhederne faktisk kunne kategoriseres som enten en spiserestaurant eller café, herunder burde forvaltningen have partshørt virksomhederne forud for afslaget, da det kunne have kvalificeret forvaltningens afgørelse. Vejdirektoratet kunne heller ikke afvise, at forvaltningen havde sat skøn under regel i afgørelsen ved at læne sig op ad kriterierne i ordningen for udvidet udeservering og dermed tillægge det bevillingsmæssige koncept for virksomhederne en afgørende betydning for den endelige afgørelse frem for, at forvaltningen traf en konkret begrundet afgørelse, der var uafhængig af regler for skønnet.

Forvaltningen har efterfølgende truffet en ny afgørelse i sagen efter fornyet sagsbehandling og partshøring og på den baggrund meddelt afslag.

Forvaltningens vurdering af ordningens samlede effekt

Sommer 2020: Overordnet er det forvaltningens vurdering, at ordningen oplevedes som en succes for restauratørerne, hvor mange fik tilladelser, og dermed fik den ønskede støtte til erhvervets overlevelse. For flere naboer gav de ændrede forhold i gaderne anledning til nye støjgener og udfordringer med at komme forbi nogle af de store udeserveringer, samt at finde parkeringspladser. Baseret på antal af klager, er det forvaltningens vurdering, at mange naboer ikke oplevede ordningen som en succes.

Vinter 2020: Der var ikke mange restauratører, der genansøgte til vinteren, men genbehandlingen var ikke så ressourcetung, da det nye krav om kun at måtte inddrage almindelige parkeringspladser ikke afveg fra den praksis, forvaltningen havde skabt i første periode. Selvom ikke alle søgte om at benytte ordningen over vinteren, og erhvervet blev tvangslukket i slutningen af perioden, blev muligheden alligevel taget imod. Der var ikke så mange henvendelser om støjgener og fremkommelighedsproblemer, men forvaltningen modtog stadig henvendelser om parkeringsudfordringerne, og klager over inventar, som ikke var fjernet efter ordningens udløb.

Sommer 2021: Overordnet er det forvaltningens vurdering, at færre restauratører oplevede ordningen som den succes, den var året før. Restauratørerne havde forventet at kunne søge det samme som i 2020. De skærpede kriterier og manglende udnyttelse af parkeringspladser i hele byen medførte at færre kunne benytte ordningen. Enkelte steder klagede naboerne over nye støjgener, men da der ikke blev givet så mange tilladelser, var der heller ikke så mange der blev påvirket i denne periode.

Hans Christian Karsten
Vicedirektør