

Københavns Kommune
Kultur- og Fritidsforvaltningen
Teknik- og Miljøforvaltningen

27. juli 2021

Udkast til Københavns Kommunes Restaurations- og Nattelivsplan 2021

Hermed følger bemærkninger fra REKOM Group A/S til høring af udkast til Restaurations- og Nattelivsplan 2021 for Københavns Kommune (herefter "Restaurationsplanen").

Det retlige grundlag for Restaurationsplanen

Restaurationsloven indeholder ikke hjemmel til, at bevillingsmyndigheden kan udstede forskrifter i medfør af loven.

En restaurationsplan kan derfor retligt ikke være andet og mere end et oplysende redskab, som beskriver bevillingsmyndighedens gældende praksis for administration af restaurationsloven.

Restaurationsplanen kan indeholde politiske visioner for, hvordan udviklingen i restaurations- og nattelivet tænkes gennemført, men en restaurationsplan kan ikke indeholde hverken generelle eller konkrete bestemmelser om, hvordan bevillingsmyndigheden skal træffe afgørelser i henhold til restaurationsloven.

Enhver ansøgning om alkoholbevilling eller nattilladelse skal behandles individuelt og konkret. Dette gælder såvel i forhold til nye ansøgninger som ved ansøgninger om fornyelse og overdragelse.

Restaurationslovens meget klare udgangspunkt for behandling af ansøgninger i medfør af loven, skal derfor stå som Restaurationsplanens udgangspunkt og ikke som en afsluttende bemærkning sidst i Restaurationsplanen.

Vi finder anledning til at udtrykke bekymring over, at udkastet til Restaurationsplan i relation til bevillingshavernes rettigheder generelt går langt videre, end hvad bevillingsmyndighedens gældende praksis tilsiger.

Dermed får udkastet til Restaurationsplan karakter af at være en egentlig forskrift, der sætter rammerne for bevillingsmyndighedens fremtidige administration af restaurationsloven.

For at undgå enhver tvivl om Restaurationsplanen retlige status bør det i indledningen til Restaurationsplanen præciseres, at bevillingsmyndigheden er forpligtet til at træffe afgørelse i sager om bevillingsforhold alene i henhold til restaurationslovens bestemmelser.

Det bør herunder understreges, at Restaurationsplanen alene er et politisk vedtaget dokument, som ikke er bindende for bevillingsmyndigheden.

Sammenhæng med tidligere restaurationsplaner

Der synes at være en tendens i retning mod, at de skiftende borgmestre på Kultur- og Fritidsområdet op mod kommunalvalget anvender revisionen af restaurationsplanen til at varetage egne politiske interesser.

Der ses således i meget ringe grad inddragelse af eller afrapportering på effekten af initiativer fra de tidligere restaurationsplaner, men derimod en række programmerklæringer, som forventeligt vil blive afløst af nye tilsvarende ved næste revision af restaurationsplanen.

Hvis de initiativer, der er indeholdt i Restaurationsplanen, skal have nogen effekt, må der skabes en rød tråd i planerne over tid. Udviklingen i restaurations- og nattelivet er selvsagt en stadigt igangværende proces, og de skiftende planer bør følgelig være indbyrdes sammenhængende.

Det fører ikke til gode resultater med kortsigtede 4-årige initiativkataloger, som blot bliver erstattet med nye før hvert kommunalvalg.

Efter vores opfattelse vil det være formålstjenligt, hvis der foretages en væsentlig tilskæring af såvel Restaurationsplanen som det tilhørende initiativkatalog, således at alene de forhold, der relaterer sig til restaurationsloven medtages i planen.

Herunder bør det overvejes at foretage en prioritering af initiativerne, således at det sikres, at der arbejdes målrettet med de initiativer, der vurderes at have størst effekt.

Endvidere bør der for hvert initiativ opstilles klart definerede kriterier for, hvilket resultat der søges opnået, og hvordan der skal måles på, om de tilsigtede resultater kan anses for realiseret. Der bør ligeledes for hvert initiativ medtages afrapporteringsform og datoer herfor.

Det er derfor helt afgørende, at Initiativ nr. 13 igangsættes, og omfatter alle initiativer. I modsat fald vil vi om 4 år stå i samme situation, hvor der igangsættes en række nye initiativer uden at der foreligger dokumentation for effekten af tidligere initiativer.

Hvis der er behov for ved siden af selve restaurationsplanen at have et politisk dokument, som udtrykker holdninger til andre forhold vedrørende kultur- og fritidslivet i København, kan dette vedtages særskilt.

Restaurationsplanens vision

Der savnes en mere tydelig sammenhæng mellem på den ene side det, der anføres som Restaurationsplanens vision, og på den anden side de konkrete initiativer der er indeholdt i Restaurationsplanen.

Det anføres i udkastet bl.a.:

”København skal være en attraktiv og levende by for både københavnere og turister. Det kræver et restaurations- og natteliv af høj kvalitet.”

En sådan ambition forudsætter, at der gives rum til initiativer, som kan udvikle restaurations- og nattelivet i den ønskede retning.

Vi finder det derfor påfaldende, at stort samtlige punkter i kataloget over initiativer i Restaurationsplanen vedrører begrænsninger i bevillingshavernes muligheder for at udøve deres erhverv.

Initiativerne i udkastet til Restaurationsplan bærer i højere grad præg af afvikling end af udvikling.

Vi forventer, at der frem mod endelig vedtagelse af Restaurationsplanen gøres en betragtelig indsats for at højne kvaliteten i initiativkataloget, således at vægtningen af initiativer flyttes fra begrænsende tiltag, over mod tiltag der kan skabe udvikling i restaurations- og nattelivet.

Dokumentation for udsagn

Udkastet til Restaurationsplan indeholder generelt en række udsagn vedrørende faktiske forhold, hvor det fremstår uklart, om der er tale om udsagn baseret på evidensbaserede undersøgelser, eller om der blot er tale om holdningsmæssigt baserede udsagn.

Vi opfordrer til, at Restaurationsplanen inden endelig vedtagelse generelt omskrives, således at alene dokumenterede udsagn medtages. Komplekse problemstillinger bliver sjældent løst ved unuancerede beskrivelser af omtvistede forhold.

Af eksempler kan nævnes:

- A) *"Mange borgere og beboerforeninger i blandt andet Indre By tilkendegiver, at generne fra særligt "festen i gaden" har nået et uacceptabelt niveau, og at dele af byen har nået et mætningspunkt, når det kommer til natteliv."*

Dette udsagn er baseret på præmisser om, (1) at de borgere og beboerforeninger, der henvises til, udgør en repræsentativ gruppe, (2) at der findes en referenceramme for, hvad der er et acceptabelt niveau og (3) at de gener, der henvises til vedrørende festen i gaden og mætningspunkt, vedrører retligt relevante og berettigede forhold for driften af restaurations- og nattelivsvirksomheder.

- B) *"I visse områder af byen oplever beboerne alt for mange gener fra festen i gaden, og eftersom der er observeret en klar sammenhæng mellem disse gener og koncentrationen af serveringssteder, vil Københavns Kommune arbejde for at begrænse mængden af natteliv i de hårdest belastede områder."*

Dette udsagn er baseret på præmisser om, (1) at de beboere, der henvises til, udgør en repræsentativ gruppe, (2) at det kan identificeres hvilke områder i byen der konkret henvises til, når der omtales "visse områder af byen", (3) at de gener, der henvises til vedrørende festen i gaden vedrører retligt relevante og berettigede forhold for driften af restaurations- og nattelivsvirksomheder og (4) at der foreligger konkret dokumentation for den postulerede observerede sammenhæng mellem disse gener og koncentrationen af serveringssteder.

- C) *"Særligt i de sene aftentimer er mange borgere plaget af støj fra både restaurationer, trafik, udeserveringer, feststemte folk på gaden samt de nødvendige skraldebiler og spulemaskiner, der rydder op efter festen i gaden."*

Dette udsagn er baseret på en præmis om, at de "mange borgere", som der henvises til, udgør en repræsentativ gruppe.

Såfremt udsagn som de citerede skal indgå i Restaurationsplanen, må dette være baseret på, at Københavns Kommune har evidensbaseret dokumentation for de forhold, der fremstår som faktiske oplysninger blåstemplet af Kommunen.

Såfremt Københavns Kommune ikke måtte være i besiddelse af en sådan fyldestgørende dokumentation for udsagnene, må disse enten udgå af Restaurationsplanen, eller ændres således at det tydeligt fremgår, at der er tale om politiske holdninger, som ikke kan tillægges vægt ved bevillingsmyndighedens behandling af konkrete ansøgninger i henhold til restaurationsloven.

Navnlig den gentagne anvendelse af udtryk som "mange borgere", er problematisk, idet dette skaber et indtryk af, Kommunen uden videre accepterer dette som faktum. Der foreligger imidlertid ikke dokumentation for, om der er tale om berettigede klager, der vedrører restaurations- og nattelivet.

Fra drukkåret til kulturbåret natteliv

Det anføres i udkastet til Restaurationsplan bl.a.:

"Endelig vil Københavns Kommune arbejde for i højere grad at understøtte det alternative natteliv og de kulturaktører, der i mindre grad er økonomisk afhængige af salg af alkohol, som arbejder med kunstneriske formater og som skaber sunde, inkluderende og forpligtende fællesskaber. I den forbindelse vil kommunen undersøge muligheden for at oprette en mini-arrangementspulje for mindre kulturaktører, der skaber nattelivsarrangementer med et kulturelt fokus."

Hertil bemærkes, at vi lægger til grund, at Københavns Kommune ikke igangsætter initiativer, der er konkurrenceforvridende.

Bekæmp grænseoverskridende adfærd og diskrimination

Det anføres i udkastet til Restaurationsplan som et konkret initiativ:

"9. Certificering af serveringssteder"

Under motiveringen af dette initiativ omtales samarbejde med serveringssteder om at uddanne dørmænd og barpersonale til at forhindre og håndtere diskrimination og anden uacceptabel adfærd i nattelivet.

Det fremstår uklart, hvad begrebet "certificering" i denne sammenhæng indebærer.

Vi understreger for alle tilfældes skyld, at der alene kan igangsættes initiativer, som kan rummes inden for restaurationslovens bestemmelser om dørmænd og ansatte på restaurationsvirksomheder.

Samarbejde om nedbringelse af gener

Det anføres i udkastet til Restaurationsplan bl.a.:

"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.”

Det fremstår uklart, hvad der henvises til, når det anføres, at der ”fortsat” skal lægges vægt på, om restauratører har iværksat positive og betryggende initiativer for at reducere gener.

Det bemærkes, at det anførte er indeholdt i et afsnit i Restaurationsplanen, hvor emnet er samarbejde, men selve brødteksten fremstår som initiativer, der skal udgå fra restauratøren selv.

I den nugældende restaurationsplan fra 2017 er indeholdt følgende:

”De enkelte restaurationer kan ikke stilles til ansvar for festen i gaden, men da der er en tydelig sammenhæng mellem en høj koncentration af natåbne restaurationer og øget ”fest i gaden”, er restauranterne væsentlige samarbejdspartnere i forhold til at begrænse generne fra festen i gaden. Bevillingsnævnet skal i sin praksis for nattilladelser lægge øget vægt på, at krav om samarbejde og ansvar for at nedbringe gener strammes op, og bliver et vilkår for at drive restaurationsforretning i København.

Kommunen præsenterer i en handleplan en række initiativer, der kan nedbringe generne fra nattelivet de konkrete steder, hvor belastningen er størst. Der er også enkelte overordnede initiativer, som kan være med til fremover at skabe et natteliv i København med færre gener for de omkringboende...”

Indledningsvis skal det fremhæves, at der i udkastet til Restaurationsplan savnes en gentagelse af, at ansvaret for festen i gaden ikke påhviler de enkelte restaurationer.

Derudover er der i den nugældende restaurationsplan lagt op til, at arbejdet med begrænsninger i generne fra festen i gaden skal etableres som et samarbejde med Københavns Kommune, hvor Kommunen skal fremkomme med en handleplan med initiativer.

Københavns Kommune har i de forløbne 4 år siden den nugældende restaurationsplans vedtagelse ikke fremlagt eller præsenteret sådanne konkrete initiativer for samarbejde mellem den enkelte restauratør og Kommunen om tiltag, der kan begrænse generne fra festen i gaden.

Det er derfor i direkte modstrid med de faktiske forhold, når det i udkastet til Restaurationsplan anføres, at Bevillingsnævnet i afgørelser derfor fortsat skal lægge vægt på, om restauratører har iværksat positive og betryggende initiativer for at reducere gener.

De positive og betryggende initiativer skal efter den nugældende restaurationsplan udgå fra Kommunen, og det er tenderende det usaglige, at der i udkastet til Restaurationsplan lægges op til, at Kommunen fralægger sig ansvaret for ikke at have levet op til den nugældende restaurationsplan ved at omformulere forholdet til, at initiativet skal udgå fra restauratørerne.

Samarbejde om nedbringelse af gener

Det anføres i udkastet til Restaurationsplan bl.a.:

"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 udsækningssteder) 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 gadestrækninger, hvor nattelivsgenerne er ved at tage overhånd, således der f.eks. indføres et stop for nye nattilladelser og udvidelser af bestående nattilladelser."

Som påpeget indledningsvis i dette høringssvar kan en restaurationsplan ikke indeholde hverken generelle eller konkrete bestemmelser om, hvordan bevillingsmyndigheden skal træffe afgørelser i henhold til restaurationsloven.

Det er efter vores opfattelse derfor dybt betænkeligt, at Restaurationsplanen indeholder bestemmelser om, at Bevillingsnævnet "ska" administrere restaurationsloven og tilmed går så vidt, som til at anvende formuleringen "pålægges".

Vi forventer, at sådanne formuleringer inden endelig vedtagelse af Restaurationsplanen omskrives, således at det tydeligt fremgår, at der alene er tale om politiske holdninger eller tilkendegivelser, som Bevillingsnævnet ikke er forpligtet til at inddrage ved behandlingen af konkrete ansøgninger.

Herudover bemærker vi, at der er sket en reduktion af antallet af nattilladelser i Indre By og på Indre Nørrebro.

Der har navnlig gennem de seneste 10 år været igangsat en række tiltag, som har været rettet mod restauratørerne med det formål at nedbringe gener fra festen i gaden.

Der findes imidlertid ikke dokumentation for, at en reduktion i antallet af nattilladelser fører til nedbringelse af gener fra festen i gaden.

Antallet af adgangssøgende gæster i nattelivet er ikke faldende, men derimod stigende. En yderligere reduktion af antallet af nattilladelser i Indre By og på Inde Nørrebro, vil føre til, dels at der skabes yderligere kødannelser uden for restauranterne, og dels at der skabes større trafik mellem restaurationsvirksomhederne, når de adgangssøgende gæster forsøger at finde en restaurant, hvor de kan få adgang.

Dermed vil effekten af en yderligere reduktion være stik det modsatte af formålet. Den øgede belastning på gadeplanet vil føre til større støjgener.

Den intensive regulering af vilkårene for drift af restaurationsvirksomhed, som allerede er gældende, herunder regulering af støjforhold, fører til, at støjgenerne ikke udgår fra restaurationsvirksomhederne.

Generne fra festen i gaden er netop "i gaden", og det vil derfor ikke have nogen eller kun meget begrænset effekt, at gennemføre yderligere tiltag der alene vedrører driftsvilkårene for restaurationsvirksomhederne.

Det er vores opfattelse, at Københavns Kommune vedvarende gentager den samme fejl ved at forsøge at løse problemer med gener fra festen i gaden ved at regulere forholdene inde på restauranterne.

Temaet i de skiftende restaurationsplaner er det samme, men Københavns Kommune foretager ikke målinger på effekten af de forskellige tiltag, og dermed skabes der ikke et evidensgrundlag for, hvilke tiltag der konkret fremmer formålet. Der igangsættes ved vedtagelsen af hver ny restaurationsplan blot en række nye tiltag, uden at der foreligger tilbundsående undersøgelser af, om tiltagene fra de tidligere restaurationsplaner har haft den ønskede virkning.

Rekom Group A/S

Allan Steen Lyng
Snr. Legal Director