

Sagsnr.
2014 - 15735

Vedrørende Eurovision Song Contest 2014

Doknr.
307325

I april 2014 blev det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, via oplysninger i pressen opmærksomt på en sag vedrørende Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til Eurovision Song Contest 2014 (ESC 2014).

Dato
12. oktober 2016

Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, besluttede den 23. maj 2014 blandt andet på baggrund af Statsforvaltningens udtalelse af 11. april 2014 om, at Københavns Kommunes støtte til arrangementet måtte antages at være i overensstemmelse med såvel kommunalfuldmagtsregler som statsstøtteregler, at tage sagen op. Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede s.d. Københavns Kommune, Region Hovedstaden, Kulturministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet samt Statsforvaltningen om udtalelser.

Social- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Resumé af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

Følgende er sammenfattende Social- og Indenrigsministeriets opfattelse:

Vedrørende hjemlen for Københavns Kommunes engagement i ESC 2014

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at ESC 2014 var en opgave, der påhvilede DR og dermed en statslig institution. Som udgangspunkt er det ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne en kommunal opgave at varetage statslige opgaver, medmindre der kan påvises en særlig kommunal interesse i den pågældende opgavevaretagelse.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at det utvivlsomt er en lovlig kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsregler at arrangere musikfestivaler og herved varetage kulturelle opgaver samt hensyn til turisme- og erhvervsudvikling. Social- og Indenrigsministeriet finder endvidere, at det er et lovligt hensyn, at kommunen herved tiltrækker borgere og turister fra andre kommuner og fra udlandet samt skaber opmærksomhed omkring kommunen med henblik på at tiltrække erhvervsvirksomheder til kommunen.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse kan det forhold, at Eurovision Song Contest er en international begivenhed, som varetages på vegne af European Broadcasting Union (EBU), som er et internationalt organ, og som først og fremmest har et internationalt publikum, give anledning til nogen tvivl om, hvorvidt en kommune lovligt kan være engageret i Eurovision Song Contest. Heroverfor står imidlertid, at Københavns Kommune som værtsby for arrangementet havde en naturlig interesse i de forventede afledte effekter, som placeringen af arrangementet havde i forhold til



kultur, turisme og erhvervsudvikling. På den baggrund og under hensyn til DR's oplysninger om, at det er almindelig praksis, at værtsbyen yder støtte til Eurovision Song Contest, er Social- og Indenrigsministeriet mest tilbøjeligt til at mene, at der forelå en sådan særlig interesse i ESC 2014, at det var lovligt, at Københavns Kommune var engageret heri. Det er dog en forudsætning, at kommunens andel af de samlede udgifter stod i forhold til den kommunale interesse i arrangementet, idet den kommunale støtte ellers ville betyde, at kommunen havde ydet tilskud til DR og dermed den statslige opgavevaretagelse.

Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Københavns Kommunes andel af udgifterne – 23,2 mio. kr. mod de statslige udgifter på i alt 131,1 mio. kr. svarende til ca. 19 pct. af de statslige udgifter – lever op til kravet om, at kommunens andel af de samlede udgifter skal stå i forhold til den kommunale interesse i arrangementet. Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det var lovligt, at kommunens engagement i ESC 2014 blandt andet fandt sted via tilskud til Projektselskabet ESC 2014 ApS (Projektselskabet), som havde til formål at varetage opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af opgaver, herunder tilvejebringe venue (spillested) til arrangementet.

Det er derfor Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Københavns Kommunes engagement i ESC 2014 var hjemlet i kommunalfuldmagtsreglerne.

Vedrørende hjemlen for Region Hovedstadens engagement i ESC 2014

Det følger af § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regioners opgaver på kulturområdet og forarbejderne til bestemmelsen, at regioner kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder, herunder yde støtte til enkeltstående kunstneriske begivenheder i form af for eksempel musikfestivaler m.v.

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at Region Hovedstadens støtte på i alt 60,7 mio. kr. til ESC 2014 var hjemlet i ovennævnte bestemmelse, der ikke sætter begrænsninger i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er andre myndigheder, der har ansvaret for den pågældende begivenhed, beløbets størrelse eller organiseringen af opgaven.

Det er derfor Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Region Hovedstadens engagement i ESC 2014 var hjemlet i § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regioners opgaver på kulturområdet.

Vedrørende forpligtelsen for Københavns Kommune og Region Hovedstaden til økonomisk forsvarlig forvaltning

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Denne retsgrundsætning gælder også for regionerne.

Det antages, at der er rum for et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse indebærer de forhold, som Statsrevisorerne har redegjort for i beretning nr. 16/2016 om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014, ikke, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden har udvist en sådan klart uforsvarlig adfærd, at den nævnte grundsætning om forsvarlig økonomisk forvaltning kan anses for tilsidesat.

Det bemærkes herved blandt andet, at det kommunale tilsyn er et retligt tilsyn, og at det ikke tilkommer Social- og Indenrigsministeriet at udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunale eller regionale økonomiske dispositioner.



Vedrørende statsstøtteretlige overvejelser i forhold til Københavns Kommune og Region Hovedstaden

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at hverken Københavns Kommune eller Region Hovedstaden i forbindelse med kommunens og regionens støtte til ESC 2014 ydede statsstøtte, som efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) burde have været anmeldt til Kommissionen.

Det er således Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at hverken Københavns Kommune eller Region Hovedstaden har ydet støtte i strid med TEUF artikel 107, stk. 1, til DR, Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (REDA) eller Projektselskabet.

For så vidt angår spørgsmålet om støtte til DR henvises herved navnlig til, at det efter EBU's regler alene var DR, som kunne og skulle have ansvaret for afvikling af ESC 2014, hvorfor støtten til etablering af venue m.v. ikke kan antages at opfylde betingelsen efter TEUF art. 107, stk. 1, om samhandlingspåvirkning.

For så vidt angår spørgsmålet om støtte til REDA henvises herved navnlig til, at REDA, i det omfang klargøringsarbejderne har tilført B & W Hallerne og dermed REDA blivende værdi, har betalt den markedsmæssige værdi herfor, hvorfor Projektselskabets afholdelse af omkostninger til klargøring af B & W Hallerne som venue for ESC 2014 ikke kan antages at opfylde betingelsen efter TEUF art. 107, stk. 1, om begunstiggelse af en virksomhed.

For så vidt angår spørgsmålet om støtte til Projektselskabet henvises herved navnlig til, at Projektselskabet alene havde til formål på vegne af Københavns Kommune og Region Hovedstaden at varetage kommunens og regionens almene og ikke-kommercielle interesser i at være værter for en stor kulturel begivenhed, som der ikke var et marked for, hvorfor betingelsen efter TEUF art. 107, stk. 1, om støtte til en virksomhed, som varetager økonomisk aktivitet på et marked, ikke er opfyldt.

Udtalelsens opbygning

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse er bygget således op:

1. Sagens baggrund (side 4-52)
Her redegøres kronologisk for de faktiske oplysninger og udtalelser, som Social- og Indenrigsministeriet har modtaget til brug for behandlingen af sagen.
2. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse (side 52-73)
Her redegøres i afsnit 2.1-2.7 for de regler, som indgår i Social- og Indenrigsministeriets undersøgelse, og den retlige vurdering, som Social- og Indenrigsministeriet har foretaget på baggrund af de under afsnit 1 nævnte oplysninger og udtalelser.
 - 2.1 De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence
 - 2.2 Emner for Social- og Indenrigsministeriets udtalelse
 - 2.3 Grundlaget efter medielovgivningen for afholdelse af ESC 2014
 - 2.4 Hjemlen til Københavns Kommunes engagement i ESC 2014
 - 2.5 Hjemlen til Region Hovedstadens engagement i ESC 2014
 - 2.6 Forpligtelsen for Københavns Kommune og Region Hovedstaden til økonomisk forsvarlig forvaltning
 - 2.7 Statsstøtteretlige overvejelser vedrørende Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til ESC 2014



1. Sagens baggrund

1. Danmark vandt Eurovision Song Contest (ESC) i 2013, og Danmarks Radio (DR) fik derfor af European Broadcasting Union (EBU) ansvaret for at arrangere sangkonkurrencen i 2014.

ESC er verdens største musikkonkurrence, som består af 3 tv-shows – 2 semifinaler og en finale. EBU udstikker retningslinjer og minimumskrav for produktionen af de 3 tv-shows og til organiseringen af selve ESC-arrangementet, for eksempel til fester, sikkerhed, og hvordan deltagerdelegationer skal serviceres.

DR skulle forestå produktionen af de 3 tv-shows i ESC 2014 og ønskede at indgå en aftale med en værtsby, som kunne påtage sig de øvrige opgaver i relation til arrangementet, herunder stille et egnet venue¹ til rådighed.

Den 5. juni 2013 lagde DR følgende tekst ud på DR's hjemmeside:

"DR skal arrangere Eurovision Song Contest (ESC) i maj 2014, og inviterer i den forbindelse interesserede og egnede aktører til at tilkendegive sin interesse som venue for arrangementet.

Seriøse aktører som kan stille et velegnet venue til rådighed i en 6-ugers periode i april/maj 2014, kan ved henvendelse til Søren Therkelsen, Relation Manager ESC 2014, på e-mail STHE@dr.dk rekvirere nærmere information."

Interesserede kunne herefter hos DR rekvirere "Request for Information (RFI) vedrørende værtskab ved Eurovision Song Contest 2014", hvori der var anført, hvilke informationer som DR ønskede for at kunne vurdere potentielle samarbejdspartnere. Det var blandt andet informationer om motivation og erfaringer, venue, hoteller, logistik, samarbejde og omkostningsbetragtninger.

DR gik på baggrund heraf i sommeren 2013 i dialog med flere potentielle værtsbyer som led i en forhandlingsrunde, hvor potentielle venues til ESC 2014 blev afdækket.

2. Hovedstadsregionens turismeorganisation Wonderful Copenhagen² (herefter WoCo) indsendte i juni 2013 på vegne af Københavns Kommune og Region Hovedstaden samt en bred kreds af øvrige aktører i hovedstaden et bud på ESC 2014 til DR.³ Budgettet indeholdt 3 mulige venues: Parken, et telt ved DR Byen og B&W-hallerne på Refshaleøen.

I DR's forhandlinger om København som værtsby deltog WoCo, Københavns Kommune, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (herefter REDA). Parken trak sig efterfølgende som venue, og DR fandt ikke teltløsningen egnet. Da DR valgte København som værtsby for ESC 2014, blev B&W-hallerne på Refshaleøen derfor valgt som venue.

WoCo stiftede den 31. august 2013 et anpartsselskab - Projektselskabet ESC 2014 ApS - til at udføre værtsbyopgaverne. I vedtægter af 31. august 2013 for Projektselskabet ESC 2014 ApS (herefter Projektselskabet) er der blandt andet anført følgende:

¹ Det engelske udtryk for "spillested".

² Wonderful Copenhagen er hovedstadsregionens turismeorganisation, som arbejder for at fremme og udvikle erhvervs- og ferieturismen i Region Hovedstaden til gavn for almenlystige interesser. Wonderful Copenhagen er en erhvervsdrivende fond og finansieres gennem bidrag fra erhvervslivet, organisationer og det offentlige, herunder flerårige finansieringsaftaler med Region Hovedstaden. Bestyrelsen består af 13 medlemmer, heraf 2 udpeget af Region Hovedstaden, 1 udpeget af Københavns Kommune, 1 udpeget af Frederiksberg Kommune og 2 udpeget af Kommunekontaktrådet for Region Hovedstaden. Se mere om Wonderful Copenhagen på dette link:

³ <http://www.visitcopenhagen.dk/da/wonderful-copenhagen/kobenhavn/om-fonden>

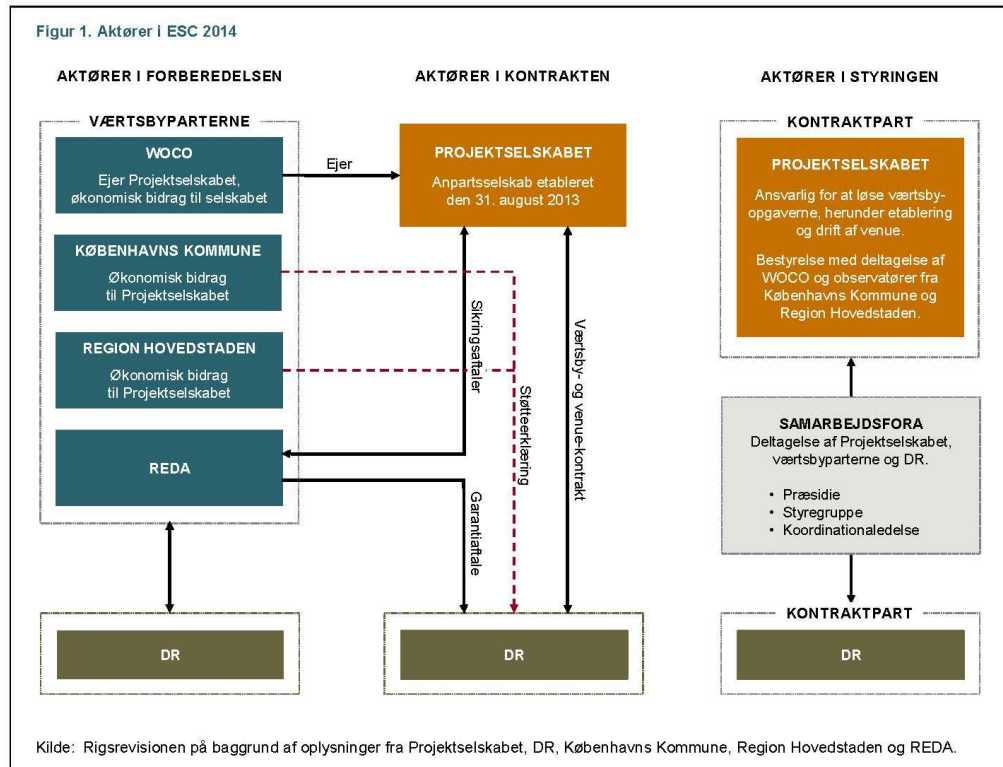
http://www.visitcopenhagen.dk/sites/default/files/asp/visitcopenhagen/Corporate/PDF-filer/ESC2014-red/bilag_c_-_koebenhavns_bud_paa_esc_2014.pdf



”
...
2.1 Selskabets formål er at varetage opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af Eurovision Song Contest 2014 i København.
...
3.1 Selskabet har en selskabskapital på nominelt DKK 80.000.
...”

Projektselskabets bestyrelse bestod af 3 personer fra WoCos daglige ledelse og en observatør fra henholdsvis Københavns Kommune og Region Hovedstaden.

3. Rigsrevisionen har udarbejdet følgende oversigt over de myndigheder og organisationer, der var involveret i tilrettelæggelsen af ESC 2014:



4. Den 1. september 2013 indgik Projektselskabet og DR en Værtsby & Venueaftale ("Aftalen"), som indeholder en række detaljerede bestemmelser om, hvilke opgaver der påhvilede henholdsvis DR, som var hovedansvarlig for tv-produktionen af ESC 2014, og Projektselskabet, som var hovedansvarlig for venue, samt preevents, city og venue dressing, hoteller, transporter, trafikregulering, guider, velkomstfest, Eurovision Village, Euroclub, sikkerhed m.m. Aftalen indeholdt endvidere bestemmelser om ned-sættelse af forskellige samarbejdsfora: et *præsidium*, som bestod af Københavns Kommunes overborgmester, regionsrådets formand, DR's mediedirektør og Projektselskabets bestyrelsesformand, en *styregruppe*, som bestod af repræsentanter fra Københavns Kommune, DR og REDA, samt en *koordinationsledelse*, som bestod af repræsentanter fra Projektselskabet, DR og REDA. Aftalen var blandt andet vedlagt et budget for ESC 2014 på 38.264.000 kr.

I aftale af 6. september 2013 mellem Københavns Kommune og Region Hovedstaden på den ene side og DR på den anden side er anført blandt andet følgende:

"Vi er bekendt med den mellem DR og Projektselskabet ESC 2014 ApS (Projektselskabet) indgåede Værtsby og Venue aftale af den 1. september 2013 med tilhørende bilag ("aftalen"), hvorefter Projektselskabet overfor DR har påtaget sig de i Aftalen påhvilede opgaver og øvrige forpligtelser i forbindelse med afholdelsen af ESC 2014.



Kommunen og Regionen finder det både naturligt og værdifuldt, at ESC 2014 afholdes i København, hvorfor vi støtter op om Projektselskabets deltagelse i ESC 2014 på de aftalte vilkår.

...

Kommunen og Regionen er bevidste om, at der er udfordringer og risici forbundet med afvikling af ESC 2014 i København, da den af [Projektselskabet] valgte lokation på Refshaleøen er en uafprøvet lokation i forhold til et arrangement af ESC's størrelse.

...

Udover den økonomiske støtte, som blandt andre Kommunen og Regionen yder til Projektselskabet, og som DR er bekendt med, vil Kommunen og Regionen bestræbe sig på i videst muligt omfang at være med til at tilvejebringe de bedst mulige forhold for afholdelsen af ESC 2014, herunder ved anvendelse af de betydelige erfaringer, som Kommunen og Regionen tidligere har opnået i forbindelse med afvikling af andre store internationale events i hovedstadsområdet, for eksempel MTV, klimatomøde osv.

...

Kommunen er opmærksom på, at Fonden Wonderful Copenhagen ("WoCo"), som ejer den samlede selskabskapital i det til formålet etablerede projektselskab, har påtaget sig for Projektselskabets regning og risiko at udføre eller lade udføre de opgaver, som efter Aftalen påhviler Projektselskabet.

...

Det kan oplyses, at Kommunen tidligere – blandt andet efter realiseringen af store events og andre arrangementer, hvor der ofte ikke på forhånd kan have et entydigt overblik over den endelige økonomi forbundet med sådanne projekter – efter en konkret vurdering har bevilget supplerende finansiel støtte til projekter.

Kommunen lægger op til, at der i budget 2014 indsættes følgende formulering:

"Parterne bekræfter den støtteerklæring, som Københavns Kommune har givet til DR, hvoraf fremgår, at Københavns Kommune i videst muligt omfang vil bestræbe sig på at være med til at tilvejebringe de bedst mulige forhold for afholdelse af ESC 2014.

Endelig er parterne enige om, at Københavns Kommune skal nedsætte en kommunal myndighedstaskforce, som skal bistå med hjælp og rådgivning til planlægningen og afviklingen af ESC 2014 i forhold til alle givne kommunale myndighedsforhold. ...

..."

Der blev endvidere indgået en stort set enslydende aftale af 6. september 2013 mellem Københavns Kommune og Region Hovedstaden på den ene side og REDA på den anden side.

5. Det fremgår af beslutningsprotokol af 24. september 2013, at Hovedstadens Regionsråd på sit møde samme dag traf følgende beslutninger:

1. at regionsrådet bevilger 7 mio. kr. ex. moms til afholdelse af Det Europæiske Melodi Grand Prix 2014 i København på Refshaleøen,
2. at regionsrådet giver tilsagn om en underskudsdækning på op til 3 mio. kr., og
3. at tilskuddet på 7 mio. kr. ex. moms finansieres af midler afsat under Øvrig regional udvikling i 2013, og at underskudsdækning i givet fald finansieres af midler under Øvrig regional udvikling i 2014."

I ovennævnte beslutningsprotokol er endvidere anført blandt andet følgende om baggrunden for regionsrådets beslutning:

"...



Det er besluttet, at Det Europæiske Melodi Grand Prix 2014 skal afholdes i København i B&W-hallerne på Refshaleøen. Wonderful Copenhagen har stiftet et projektselskab, som har indgået aftale med Danmarks Radio (DR) om varetagelse af "Værtsby"-opgaverne.

Region Hovedstaden og Københavns Kommune har underskrevet en støtteerklæring, hvori parterne tilkendegiver, at de ud over den økonomiske støtte til projektselskabet vil arbejde for, at Det Europæiske Melodi Grand Prix 2014 afvikles så effektivt, smidigt og værdifuldt så muligt.

Budgettet for eventen forventes at være ca. 35 mio. kr. excl. udgifter til en kompensation til de nuværende lejere i B&W-hallerne. Budgettet går til finansiering af lokalitet, udsmykning i værtsbyen samt forskellige arrangementer. Herudover finansierer DR selve tv-produktionen samt deltagerne fra delegationerne. Det forventes at beløbe sig til mere end 100 mio. kr.

SAGSFREMSTILLING

Det Europæiske Melodi Grand Prix 2014 er en stor international event, og placeringen af eventen i hovedstadsregionen vil bidrage til at tiltrække turister og brande København og hovedstadsregionen internationalt. Afholdelse af Melodi Grad Prix understøtter Region Hovedstadens begivenhedsstrategi, og Wonderful Copenhagen har med opbakning fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden arbejdet for at få eventen til København.

Der forventes deltagere fra ca. 40 lande, ca. 100 delegerede og ca. 2000 pressefolk til arrangementet. Hertil kommer tilrejsende fans og publikummer til tre shows (to semifinaler og en finale) samt op til ti generalprøver.

Aftale om værtsby

Der er indgået en aftale mellem DR og et nyt projektselskab stiftet af Wonderful Copenhagen om afholdelse af Det Europæiske Melodi Grand Prix 2014 i B&W-hallerne på Refshaleøen. I aftalen forpligter projektselskabet sig til finansiering af lokalitet (Venue) og aktiviteter/udsmykning i værtsbyen/regionen.

Refshaleøen på København bliver omdannet til "Eurovision Island". Der bliver etableret et stort pressecenter og hele Københavns centrum bliver omdannet til "Eurovision Village". Der bliver etableret en "Fanmile" fra Hovedbanegården til Kongens Nytorv, hvor der er præcis en mil (1,6 km) samt en Euroclub - en natklub for besøgende med akkreditering. Desuden forventes en lang række udenomsaktiviteter, der vil gøre Melodi Grand Prix til en folkefest.

Projektselskabet er stiftet med formål om at opfylde aftalen med DR og ejes 100 % af Fonden Wonderful Copenhagen. Selskabet modtager kontante tilskud fra Region Hovedstaden, Københavns Kommune og Wonderful Copenhagen, hvortil kommer aftaler om tilskud i form af arbejdsydelser, sponsorindtægter mv.

I forbindelse med aftalens indgåelse bliver der nedsat et præsidium, bestående af Københavns Kommunes overborgmester, Regionsrådsformanden, DR's Mediedirektør og projektselskabets bestyrelsesformand. Præsidiets skal følge implementeringen af Melodi Grand Prix og sikre en effektiv og rettidig dialog mellem de involverede parter i forhold til løsning af eventuelt større eller kritiske problemstillinger, som måtte opstå i forhold til afviklingen af eventen.

Budget

Afholdelse af Melodi Grand Prix finansieres af hhv. projektselskabet og DR. Projektselskabet finansierer venue (lokalitet), aktiviteter samt udsmykning i byen/regionen. DR betaler for selve showet og værtskabet i forhold til de mange deltagere. Udgiften for DR er ikke oplyst, men det forventes, at den kan være mere end 100 mio. kr.



Udgifterne for projektselskabet i forbindelse med lokalitet, arrangementer og udsmykning forventes at være ca. 35 mio. kr. excl. udgifter til kompensation til de nuværende lejere i B&W-hallerne på Refshaleøen. Københavns Kommune yder et tilskud på 14,5 mio. Refshaleøens ejendomsselskab REDA bidrager med ca. 5 mio. kr. Wonderful Copenhagen bidrager med ca. 4 mio. kr., og endelig vil der være indtægter fra sponsorater mv. på ca. 4,5 mio. kr. Hertil kommer Region Hovedstaden, som foreslås at bidrage med 7 mio. kr. ex. moms.

I et så stort projekt vil der naturligvis være usikkerhed omkring udgifterne. Det foreslås derfor, at regionen giver et tilsagn om en underskudsdækning på op til 3 mio. kr. En underskudsdækning vil først komme til udløsning i 2014, og en endelig bevilling heraf vil derfor først blive forelagt regionsrådet i 2014.

Derudover vil regionen i sin generelle markedsføring og i forbindelse med andre aktiviteter markedsføre Melodi Grand Prix.

..."

6. Det fremgår af Københavns Borgerrepræsentations beslutningsprotokol af 10. oktober 2013, at Borgerrepræsentationen samme dag tiltrådte følgende indstilling:

"...

Indstilling om,

1. at der gives en anlægsbevilling på i alt 14,5 mio. kr. til Økonomiudvalget i 2013 som tilskud til projektselskabet ESC 2014 i forbindelse med Københavns værtskab for Eurovision Song Contest 2014, ... "

I ovennævnte beslutningsprotokol er om baggrunden for indstillingen endvidere anført blandt andet følgende:

"...

DR offentliggjorde mandag den 2. september, at København havde vundet værtskabet for Eurovision 2014, som skal afholdes på Refshaleøen. Københavns Kommune har sammen med Wonderful Copenhagen, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab (REDA) forhandlet med DR om værtskabet siden ultimo juni 2013.

Løsning

Københavns Kommune har sammen med de øvrige parter; Wonderful Copenhagen, Region Hovedstaden og Refshaleøens Ejendomsselskab (REDA) udarbejdet det bud, som DR accepterede den 1. september 2013.

Juridisk konstruktion

DR har indgået en såkaldt "Værtsby- og Venueaftale" med et projektselskab, der er oprettet til formålet. Selskabet er oprettet og ejes alene af Wonderful Copenhagen, som også har udpeget bestyrelsen og direktionen. Københavns Kommune har sammen med Region Hovedstaden observatørstatus i bestyrelsen.

Københavns Kommunes økonomiske støtte til Eurovision 2014 vil blive tilført projektselskabet, så snart der er truffet endelig politisk beslutning herom, og indstillingen er godkendt af Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen. Det tilsvarende gælder for Region Hovedstadens bidrag, som er på 7 mio. kr. samt en underskudsgaranti på 3 mio. kr. Region Hovedstadens bidrag forventes politisk godkendt den 24. september i regionsrådet.

Københavns Kommunes økonomiske ansvar er inden for rammen af det mandat og den økonomiske støtte på 14,5 millioner kroner. Udover det økonomiske bidrag afgiver Kø-



benhavns Kommune og Region Hovedstaden en støtteerklæring overfor DR, der ikke er juridisk bindende. En tilsvarende støtteerklæring afgives overfor REDA.

Organisering

Den organisation som skal lede planlægningen og afholdelsen af Eurovision 2014, er beskrevet i den aftale, som DR har indgået med projektselskabet:

- *Præsidium*: Skal overse implementeringen af Eurovision 2014. Wonderful Copenhagen sekretariatsbetjener præsidiet. Deltagelse af Økonomiforvaltningen samt Region Hovedstaden, DR's Mediedirektør og Projektselskabets Bestyrelsesformand.
- *Styregruppe*: Skal løse uenigheder i koordinationsledelsen og uforudsete udfordringer. Deltagelse af Økonomiforvaltningen og DR.
- *Koordinationsledelse*: Koordinerer den daglige drift i alle arbejdsgrupperne. Deltagelse af Økonomiforvaltningen.
- *Arbejdsgrupper*: Udfører den daglige drift. Deltagelse af Økonomiforvaltningen og øvrige forvaltninger efter behov.
- *Myndighedstaskforce*: Københavns Kommune nedsætter en myndighedstaskforce med deltagelse af Teknik- og Miljøforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Økonomiforvaltningen.
- *Malmø-samarbejde*: Malmø afholdte et succesfuldt Eurovision 2013, og Projektselskabet og Københavns Kommune har etableret et tæt samarbejde om erfaringsudveksling på flere områder.

Program for Eurovision 2014

Nedenfor er skitseret de foreløbige officielle programpunkter for afholdelsen af Eurovision 2014 i København

- Overdragelsesceremoni "Insigma" i januar 2014: Malmøs borgmester overdrager værtskabet til København.
- Head of Delegations møde 16-17 marts 2014: København er vært for et formøde med delegationsledere fra alle de deltagende lande på Rådhuset.
- Åbningsceremoni og fest søndag den 4. maj 2014.
- Socialt program for de delegerede fra ultimo april til medio maj 2014. København er vært for alle de delegerede samt akkrediterede fans og journalister.
- Eurovision 2014 Show: semifinaler den 6. og 8. maj samt finale den 10. maj 2014 på Refshaleøen. Der vil ligeledes være mindst 2 generalprøver til hvert shows. Der afholdes derfor minimum 9 shows i alt.

Folkelige events i byen

I forbindelse med afholdelsen af Eurovision 2014 på Refshaleøen skal der foregå en række indsatser koordineret af Værtsbyen, som skal inddrage Københavns borgere og de besøgende fra resten af Danmark og udlandet. Wonderful Copenhagen og DR estimerer, at der kommer ca. 1500 journalister og op til 100.000 besøgende alene på Refshaleøen i de to uger, der ligger op til finalen den 10. maj.

"Fan-mile"

På pladserne fra Rådhuspladsen til Kongens Nytorv skal der dannes en "fan-mile", hvor der er mulighed for at placere mange af de arrangementer, som arrangeres i forbindelse med Eurovision 2014. Wonderful Copenhagen har modtaget støtteerklæringer fra bl.a. Roskilde Festivalen, Distortion og Jazz festivalen, som er interesserede i at bidrage med initiativer til denne "fan-mile".

European Green Capital Award

I 2014 er København European Green Capital. E 2014 er en oplagt kanal til at sprede dette budskab, lave fælles arrangementer, fælles presse osv.

Frivillighedskorps

Copenhagen Volunteers og øvrige frivillige bliver en vigtig del af afholdelsen af Eurovision.

Inddragelse af Københavns Kommunes ansatte



Det tilstræbes, at Københavns Kommunes ansatte bliver inddraget og føler sig som en del af eventen. F.eks. ved at trække lod om et antal billetter til et af de planlagte shows eller generalprøver.

Værdiskabelse for København

Wonderful Copenhagen estimerer at afholdelsen af Eurovision 2014 i København vil generere:

- Op mod 80.000 overnatninger – både kommercielle og ikke kommercielle
- En turismebaseret omsætning for op mod 125 mio. kr.
- Værdifuld, global medieomtale og -synlighed, med bl.a. 170 mio. TV seere.

...”

7. I aftale af 18. oktober 2013 mellem Region Hovedstaden og Projektselskabet ESC 2014 er blandt andet fastsat bestemmelser om forudsætninger for regionens udbetaling af de i Hovedstadens Regionsråds beslutningsprotokol af 24. september 2013 anførte bevillinger, herunder om afrapportering, ansvar for projektets gennemførelse mv.

8. I Wonderful Copenhagen's notat af 21. november 2013 om overnatningseffekt af Eurovision 2014 er anført blandt andet følgende:

”Wonderful Copenhagen estimerer, at ESC vil skabe op mod 80.000 overnatninger (både kommercielle og ikke-kommercielle, både hotel og andre overnatningsformer). Samtidig skønnes det, at disse overnatninger ud fra estimater og nøgletal omkring døgnforbrug vil give en omsætning på op mod 125 mio. kr.

Det samlede overnatningsbehov i forbindelse med Eurovision fordeler sig på følgende kategorier af deltagende.

	Overnatninger	Døgnforbrug	Omsætning
1) Før ESC ugen	15.000	2.000	30 mio. kr.
2) Delegationer	8.400	2.000	17 mio. kr.
3) Journalister	9.000	2.000	18 mio. kr.
4) Tilskuere	48.000	1.200	58 mio. kr.
I alt	80.400		123 mio.kr.

Baggrund

Eurovision strækker sig over en eventuge med to semifinaler (6. og 8. maj) samt en finale (10. maj), udover en række generalprøver (formentlig seks eller syv), hvortil der også sælges billetter. Der vil være tilskuerkapacitet til hvert show på ca. 10.000 publikummer. En del af disse pladser vil dog gå til journalister, delegationer mm. Der vurderes, bl.a. med baggrund i analysen fra ESC i Malmø 2013, at der vil være 80-90.000 tilskuere i alt til de mange shows. Der er dog færre individer end det samlede tilskuertal, da de tilrejsende tilskuere typisk vil overvære mere end ét show i gennemsnit.

Hvert land møder frem med en delegation på mellem 10 og 50 mennesker. Til ESC i Malmø i 2013 var der 1.200 i de officielle delegationer (svarende til 30 i gennemsnit), hvilket er det samme antal, der estimeres i København i 2014. Til ESC i Malmø var der omkring 1.700 journalister, mens der i København forventes et lidt højere antal, omkring 2.000 journalister. Det estimeres, at godt tre fjerdedele vil være tilrejsende journalister med et overnatningsbehov.”

9. I en redegørelse⁴ af 23. januar 2014 om ESC 2014 anførte Projektselskabet blandt andet følgende:

⁴ Det er ikke anført, hvem redegørelsen er udarbejdet til, eller på hvis foranledning den er udarbejdet.



”Baggrund

København vandt i efteråret 2013 værtskabet for Eurovision Song Contest 2014 (ESC). Eurovisionen afholdes i begyndelsen af maj, og de gamle B&W-haller på Refshaleøen i København skal danne rammerne om arrangementet. Placeringen i B&W-hallerne giver unikke muligheder for at brande København og hovedstadsregionen med kant og kompromisløshed – særligt inden for de felter, hvor byen og regionen i forvejen har styrkepositioner, herunder særligt bæredygtighed og grønne løsninger, livsstil, kreativitet og mangfoldighed, muligheder for børn og unge samt samarbejdet på tværs af Øresund.

ESC kan betragtes som et enormt udstillingsvindue til resten af verden, og har derfor potentiale til på både kort og lidt længere sigt at bidrage til at tiltrække yderligere events, konferencer og turister - og dermed skabe arbejdspladser og vækst i regionen.

For at løse opgaven og de forpligtelser, der ligger i værtsrollen, har parterne bag Wonderful Copenhagen (Københavns Kommune og Region Hovedstaden) været enige om, at Wonderful Copenhagen etablerer et anpartsselskab - Projektselskabet ESC 2014 ApS (Projektselskabet). Wonderful Copenhagen's organisation er for Projektselskabets regning og risiko udførende sekretariat.

Projektselskabet har i udgangspunktet ingen selvstændig økonomi, der kan anvendes til at bemande og udføre de opgaver, der ligger i værtsbyrollen, og er derfor fuldstændig afhængig af ekstern finansiering. I forbindelse med etableringen tilkendegav Københavns Kommune og Region Hovedstaden i støtteerklæringer til Projektselskabets deltagelse i ESC 2014 over for DR dels politisk opbakning til gennemførelsen af projektet på de givne vilkår, dels tilsagn om økonomisk indskud i selskabet. Københavns kommune bidrager med 14,5 mio. kr., Region Hovedstaden bidrager med 7 mio. kr. og har stillet en under-skudsgaranti på 3 mio. kr.

Derudover betaler Refshaleøens Ejendomsselskab (REDA) 5,2 mio. kr. og Wonderful Copenhagen betaler 4,15 mio. kr.

Projektselskabet har – bl.a. med udgangspunkt i de nævnte støtteerklæringer - indgået en omfattende Værtsby og Venue-aftale (aftalen) med Danmarks Radio (DR), der har ansvaret for selve TV-transmissionen af ESC. Aftalen indeholder en lang række forpligtelser, som Projektselskabet skal løfte.

Status

Godt halvvejs inden afviklingen af ESC kan det konstateres, at projektet er i god gænge med fornuftig fremdrift på en række områder: Eurovision School Contest for børn og unge, der dækker hele Danmark og Skåne, er ved at udfoldes, og fokuserer på læring om bæredygtighed; der er indgået aftale om, at det officielle transportmiddel for delegerede er elbiler; der er etableret samarbejder med en lang række frivillige organisationer, der bidrager til at løfte arrangementet; efterskoleelever over hele landet medvirker i musikkonkurrencen Tribute to Eurovision; kulturlivet i regionen er involveret og engageret, og samarbejdet har potentiale for længere levetid end ESC; med udgangspunkt i nærhedsprincippet er der etableret kontakt til mange af de små og kreative virksomheder, der har til huse på Refshaleøen – bl.a. om underleverancer inden for catering og til selve produktionen; der er positivt samarbejde med flere fonde, der finansielt har muliggjort en større og bredere involvering, end det oprindelige budget tillader; der er indgået aftaler med erhvervsskoler om etablering af kommentatorbokse – et arbejde udført af unge under uddannelse, som står uden læreplads.

De positive historier fylder således godt, men der er også alvorlige udfordringer.

Ved at vælge de gamle B&W-haller som venue for ESC, valgte man en løsning forbundet med stor kompleksitet og med mulig påvirkning af projektet fra en række på forhånd ubekendte faktorer, da der ikke forelå præcis viden om bygningernes funktionsmuligheder og byggetekniske natur. I forvejen er værtsrollen for ESC omfattende og kompleks, og der



opereres med en forholdsvis stram tidsplan - med udgangspunkt i en absolut deadline i form af et TV-transmitteret show for godt 170 mio. seere verden over.

Derfor blev der i sommeren 2013 gennemført grundige analyser og vurderinger af B&W-hallerne og deres omgivelser. Der blev anvendt rådgivning fra rådgivende ingeniører og fra en række event- og koncertarrangører med indgående erfaring med afholdelse af store begivenheder.

Projektselskabet fik dog først i efteråret – efter at værtsskabet var gået til København - fuld adgang til B&W-hallerne (herunder mulighed for at tømme hallerne for alt indhold, som containere mm.), og over de sidste måneder er etableringsarbejdet gradvist påbegyndt. På nuværende tidspunkt må det konstateres, at de kvalificerede skøn fra sommeren 2013, som dannede grundlag for udformningen af budgettet, var for optimistiske.

På nuværende tidspunkt er der således opstået uforudsete problemstillinger vedrørende venue, som har alvorlig betydning for budgettet. Disse udfordringer skal adresseres i løbet af den allernærmeste fremtid.

For en række øvrige poster må Projektselskabet på grundlag af de nu kendte facts erkende, at der burde være sat yderligere midler af som buffer. Parterne har dog - som det også fremgår af støtteerklæringen fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden - fra start af været bevidste om de udfordringer og risici, der er forbundet med et så stort projekt som afviklingen af ESC i København, herunder også muligheden for, at der kan opstå uforudsete udgifter.

Udfordringer

Nedenfor er først en hovedproblemstilling og dernæst en række øvrige uforudsete problemstillinger beskrevet. Problemstillingerne er primært relateret til etablering af venue. Endelig præsenteres Projektselskabets forslag til løsning.

Hovedproblemstilling: Søjler i B&W-hallen

Hovedproblemstillingen vedrører tre bærende søjler i B&W-hallerne, der i forbindelse med klargøring af B&W-hallerne til TV-transmissionen er blevet fjernet. Herefter er der etableret en alternativ konstruktion. Nedtagningen har været projekteret fra projektets start, men udbedringen har vist sig væsentligt mere kompliceret end først estimeret af de rådgivende ingeniører, hvilket i sig selv har betydet meromkostninger. Samtidig er etableringen af B&W-hallerne blevet forsinket.

Derudover har den tekniske løsning, som er indhentet hos de rådgivende ingeniører, vist sig ikke at matche de fysiske krav, som DR har stillet. Konkret drejer det sig om, at bæreevnen i den tagkonstruktion, der skal bære lys- og lydudstyret er underdimensioneret. Dette skyldes uforudsete byggetekniske hensyn, som først er blevet identificerede i en fælles proces med DR medio december. DR har efter eget udsagn ikke mulighed for at ændre deres krav til den lyd- og lystekniske løsning, og derfor skal problemstillingen løses. Det betyder, at projektet påføres yderligere omkostninger.

Løsningen af denne problemstilling er efter DR's opfattelse helt afgørende for, at showet i det hele taget kan gennemføres.

På den baggrund vurderes det fra rådgivende ingeniører, at fjernelsen af bærende søjler i B&W-hallerne vil være forbundet med udgifter i størrelsesordenen 9.913.900 kr., hvoraf de 2 mio. kr. som oprindeligt forudsat umiddelbart finansieres af REDA. Det efterlader et akut finansieringsbehov på 7.913.900 kr.

Øvrige problemstillinger

Ud over problemstillingen med søjlerne er det Projektselskabets vurdering, at det grundet projektets karakter ikke kan garanteres, at der ikke opstår yderligere uforudsete udgifter. Der er derfor behov for en buffer.



Der er på nuværende tidspunkt kendskab til en række vigtige budgetposter, som der efter aftalens indgåelse og efter at arbejdet i B&W-hallerne er igangsat er opstået usikkerhed om. Disse budgetposter redegøres der kort for nedenfor:

Klima og temperatur: Efter at B&W-hallerne er blevet tømt for indhold (containere mv.), står det klart, at de vilkår, som B&W-hallerne byder i forhold til temperatur og ventilation, afviger fra de beregninger, der blev foretaget i sommeren 2013, forud for aftalens indgåelse.

Flyvepunkter: Etableringen af den nye tagkonstruktion efter fjernelse af søjlerne samt tilpasning af bæreevne, jf. ovenfor, har medført behov for at designe en ny konstruktion for det gitter (flyvepunkter), som alt lyd- og lysudstyr skal hænges op i.

Tilpasning af udendørs arealer samt placering af back stage: For at leve op til de EBU-specificerede krav i aftalen fsva. indretning af back stage areal, har det været nødvendigt at tilpasse placeringsplanen. Det betyder, at der skal anlægges en kørevej, udjævnes udendørs flader, så der kan opstilles telte og udlægges asfalt, ligesom en vold skal nivelles.

Energi: Det er vurderingen, at energibehovet i B&W-hallerne er større end antaget i de oprindelige beregninger, der blev foretaget i samarbejde med landets førende specialister.

Sikkerhed: I budet til DR blev der budgetteret med udgifter til sikkerhed på Refshaleøen, svarende til niveauet for store, internationale sports- og kulturbegivenheder i København. Projektselskabet er imidlertid efterfølgende blevet mødt af skærpede krav fra European Broadcasting Union's side (EBU har rettighederne til ESC), herunder krav om opstilling af gennemlysningsmaskiner.

Transport/logistik: Ift. el-biltransporten er der fundet en partner. Derimod er det ikke lykkedes at etablere de nødvendige partnerskaber/sponsorater med relevante busoperatører, som der på baggrund af tidligere erfaringer var forventning om kunne indgås.

I forlængelse af udfordringen ift. transport og logistik bør det nævnes, at der pågår en dialog omkring hensigtsmæssigheden og signalværdien i at bruge frivillig i stedet for lønnet arbejdskraft til at varetage denne opgave. Det er Projektselskabets forventning, at det vil være muligt at anvende frivillige chauffører, hvorfor der ikke pt. forventes ekstra omkostninger vedrørende denne budgetpost.

Løsningsforslag

Løsningen af de økonomiske problemstillinger, der er nævnt ovenfor, er basal for gennemførelsen af ESC. Projektselskabet har i forvejen et skarpt fokus på økonomien og gør alt for at minimere omkostningerne og skabe ekstra indtægter, bl.a. gennem kommercielle indtægter fra hotelsamarbejder, salg af billetter og mad- og drikkevarer.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at de øvrige aktiviteter, som Projektselskabet er ansvarlig for i forhold til ESC, er på sporet – både indholdsmæssigt og økonomisk. Det bliver et gennemført arrangement med folkelig forankring fra ung til gammel, regionale og landsdækkende kampagner og en by klædt på til fest – og venskabsbyer i Odense, Aarhus, Malmø, Sidney og Beijing.

Det skal også nævnes, at DR på en række punkter har udvist fleksibilitet og imødekommenthed i forhold til deres oprindelige krav om løsninger, eksempelvis i relation til etablering af Green Room (opholdsrum til kunstnere) og publikumstribuner.

Løsningsforslag:

Projektselskabet står således pt. med to udfordringer:

- Et akut finansieringsbehov på 7.913.900 kr. til søjlerne i B&W-hallen



- Behov for en buffer på minimum 5 mio. kr. som der fremadrettet kan trækkes på ifm. uforudsete udgifter

På den baggrund anmoder Projektselskabet de offentlige bidragsydere – Københavns Kommune og Region Hovedstaden – samt Wonderful Copenhagen om at tilvejebringe finansiering af samlet set 12.913.900 kr., der kan anvendes til ovennævnte formål.”

10. Det fremgår af beslutningsprotokol af 4. februar 2014, at Hovedstadens Regionsråd på sit møde samme dag traf følgende beslutninger:

- ”1. **at** regionsrådet bevilger op til 4,34 mio. kr. til dækning af uforudsete udgifter i forbindelse med afviklingen af Eurovision Song Contest,
2. **at** underskudsgarantien på 3 mio. kr. disponeres, og
3. **at** midlerne findes indenfor budgetrammen til kulturområdet under Øvrig Regional Udvikling.”

I beslutningsprotokollen er endvidere om baggrunden for regionsrådets beslutning anført blandt andet følgende:

”RESUME

I forbindelse med etablering af de fysiske rammer for Eurovision Song Contest i B&W-hallerne på Refshaleøen har der vist sig en række uforudsete udgifter, som er afgørende for gennemførelse af eventen. Investorerne bag afviklingen af ESC (Wonderful Copenhagen, Københavns Kommune, Refshaleøens Ejendomsselskab samt Region Hovedstaden) skal tage stilling til, hvorvidt parterne ønsker at yde tillægsbevilling til projektselskabet og derved sikre gennemførelsen af ESC.

SAGSFREMSTILLING

...

Omdannelse af B&W-hallerne på Refshaleøen

Da det blev besluttet at afholde ESC i B&W-hallerne på Refshaleøen, stod det også klart, at det var en velovervejede satsning, der indeholdt usikkerheder på det tidspunkt, hvor beslutningen skulle træffes. Omdannelse af B&W-hallerne til funktionel ramme om så stor en event, har vist sig at udgøre en større udfordring end først antaget. En af årsagerne har været, at projektselskabet først kunne få optimal adgang til hallerne og gennemføre egentlige forundersøgelser af disse i efteråret 2013, efter at København havde vundet værtskabet. I forbindelse med, at arbejdet omkring omdannelse af B&W-hallerne er gået i gang, har det imidlertid vist sig, at der vil være yderligere omkostninger til klargøring.

Samlet set er der opstået en række alvorlige og uforudsete problemstillinger vedrørende de fysiske rammer, som har alvorlig betydning for budgettet. Disse udfordringer skal adresseres i løbet af den allernærmeste fremtid, for at projektet skal kunne realiseres. Alternativet er, at arrangementet ikke kan afvikles i København. Disse omkostninger er der ikke budgetteret med, og de kræver dermed en ekstrabevilling for at kunne finansieres.

Økonomiske udfordringer

De udfordringer, der har vist sig at have alvorlige og uforudsete økonomiske konsekvenser, er især relateret til fjernelsen af tre bærende søjler i hallerne, klima- og temperaturstyring, energiforbrug, ophæng af lys- og lydudstyr, sikkerhed samt transport og logistik. De tre bærende søjler, som skal fjernes, har vist sig at kræve en stærkere teknisk løsning end først forventet, og alene denne del af projektet viser sig at koste 8 mio. kr. mere end først budgetteret. Underskudsgarantien fra Region Hovedstaden, der hermed disponeres, bidrager til finansiering af denne ekstra udgift. Den ekstrabevilling, der søges om her, er udover denne.

Projektselskabet ved Wonderful Copenhagen har erkendt overfor Region Hovedstaden og Københavns Kommune, at der i den oprindelige budgetlægning ikke er taget tilstrækkeligt



forbehold for uforudsete udgifter. Derfor har der nu vist sig et behov for yderligere finansiering til dækning af dels omkostninger, som er forbundet med udfordringerne nævnt ovenfor. Den grundlæggende risiko forbundet med afvikling af ESC i midlertidige fysiske rammer på Refshaleøen har vist sig at kræve yderligere finansiering til at sikre afviklingen, og det haster med en beslutning, idet arenaen ellers ikke kan stå klar til tiden og selve showet ikke kan afvikles.

Wonderful Copenhagen indgår i projektselskabet og vil således forventes at finde yderligere midler til medfinansiering af de uforudsete udgifter på lige fod med de øvrige parter. Det forventes, at Wonderful Copenhagen omprioriterer inden for sin eksisterende økonomiske ramme, og langsigtede konsekvenser i forbindelse med en evt. ekstrabevilling vil skulle indgå i forbindelse med fornyelsen i 2014 af resultatkontrakten med Wonderful Copenhagen, hvor udgangspunktet for fornyelsen er, at bevillingsniveauet ikke hæves.

Potentiale for fremtidigt samarbejde

Samarbejdet mellem parterne i projektselskabet, i særdeleshed mellem Region Hovedstaden og Københavns Kommune, udgør et vigtigt fundament for det fremtidige samarbejde om udvikling af regionen. Region Hovedstaden og Københavns Kommune er hovedaktører og den dynamo, der skal sikre vækst og udvikling i fremtiden. Det er således af afgørende betydning, at der vises engagement i samarbejdet omkring ESC og projektselskabet. Herved understøttes den positive udvikling i samarbejdet mellem regionen og kommunen.

...

ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Samlet forventes der at være behov for en yderligere finansiering til afvikling af ESC på 13 mio. kr., som foreslås ligeligt fordelt med 1/3 til hver af parterne bag projektselskabet, Region Hovedstaden, Københavns Kommune og Wonderful Copenhagen.

Region Hovedstadens andel af det samlede behov for medfinansiering er således 4,34 mio. kr., som finansieres under Øvrig Regional Udvikling via kulturområdet.

..."

I Region Hovedstadens notat af 11. februar 2014 til regionsrådet om statsstøtteregler mv. i forhold til regionens engagement i ESC 2014 er blandt andet anført følgende:

"Der har i pressen været rejst spørgsmål om, hvorvidt bl.a. regionens engagement i afviklingen af det europæiske melodi grand prix – ESC 2014 – er i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler og EU's konkurrenceregler. Nærværende notat tager alene stilling til lovligheden af regionens engagement i afviklingen af begivenheden.

Hjemmel i national lovgivning

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om regionsloven, at regionerne på kulturområdet ikke har ansvar for konkrete opgaver, men som led i udarbejdelsen af udviklingsplaner for den overordnede regionale udvikling har mulighed for at medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder og udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Kultur forstås i denne sammenhæng bredt og omfatter således eksempelvis også idrætsområdet. Afvikling af ESC 2014 i hovedstadsregionen er en del af den regionale begivenhedsstrategi, som igen er en del af den regionale udviklingsplan, som regionsrådet har vedtaget i henhold til planloven. Regionen har således efter national lovgivning mulighed for at støtte afvikling af enkeltstående markante kulturbegivenheder som ESC 2014.

Statsstøtteregler

I henhold til EU-lovgivningen må der ikke ydes statsstøtte (herunder kommunal og regional offentlig støtte), som "fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at



begunstige visse virksomheder eller visse produktion ... i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

...

Den valgte model for afvikling af ESC 2014

Som det fremgår af regionsrådets behandling af sagen i september 2013 står Danmarks Radio for afvikling af TV-produktionen af grand prixet. Danmarks Radio har indgået en værftsby- og venueaftale med et projektselskab under Wonderful Copenhagen, som bl.a. skal stå for indretning og klargøring af afviklingsstedet (venue) for grand prixet i henhold til de konkrete krav, som Danmarks Radio og EBU (European Broadcasting Union) stiller i forbindelse med afvikling af et arrangement af denne størrelse. Regionen og Københavns Kommune og Wonderful Copenhagen har ydet et økonomisk tilskud til projektselskabet med henblik på at selskabet kan løfte opgaven. Da kommunen og regionen gennem tilskud finansierer den væsentligste del af projektselskabets virksomhed må projektselskabets varetagelse af opgaven efter administrationens opfattelse sidestilles med en offentlig varetagelse af opgaven, svarende til en in-house opgavevaretagelse.

Forholdet til statsstøttere reglerne

Støtte til projektselskabet

Hvis der ses på, om den offentlige støtte til *projektselskabet* kan være i strid med statsstøttere reglerne, er det administrationens opfattelse, at dette ikke er tilfældet, dels fordi selskabets varetagelse af opgaven er at sidestille med en in-house varetagelse af opgaven, dels fordi den offentlige støtte ikke giver virksomheden *en bedre stilling* på markedet end den ellers ville have haft, og fordi der ikke er tale om, at støtten påvirker *samhandlen* mellem medlemsstaterne.

Støtte til Danmarks Radio

Den offentlige støtte ydes til afvikling af melodi grand prix og støtten er derfor i denne forstand støtte til Danmarks Radio. En vurdering af, om denne støtte er i strid med statsstøttere reglerne resulterer også i, at dette ikke er tilfældet. Advokatfirmaet Poul Schmidt, der som kammeradvokat rådgiver staten, har således vurderet, at Danmarks Radio lovligt kan modtage støtten, som ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, da det alene er Danmarks Radio, der efter EBU's regler kan gennemføre årets melodi grand prix – ESC 2014. ...”

Det konkluderes i notatet, at Region Hovedstadens støtte til ESC 2014 ikke vurderes at være i strid med EU's statsstøttere regler, idet der henvises til ovennævnte vurdering foretaget af Advokatfirmaet Poul Schmith i et brev af 11. februar 2014 til Region Hovedstaden.

11. I Advokatfirmaet Poul Schmiths brev af 11. februar 2014 er blandt andet anført følgende:

” ...

1. KONKLUSION

...

For så vidt angår spørgsmålet om statsstøtte er det min vurdering, at Region Hovedstadens delvise finansiering af klargøringen af B&W-hallerne i forhold til DR ikke er i strid med EU-statsstøttere reglerne, allerede fordi der ikke eksisterer et europæisk marked i relation til afviklingen af Melodi Grand Prix, og fordi bevillingen fra Region Hovedstaden til DR via Projektselskabet ikke påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne.

Der er således tale om et arrangement, der efter EBU's regler skal afvikles i og fra Danmark, og arrangementet ville ikke kunne afvikles eller transmitteres af andre (kommerciel-



le) medievirksomheder, hvorfor der ikke består nogen risiko for konkurrenceforvridning på tværs af grænserne.

2. SAGENS FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

... EBU er overordnet ansvarlig for Melodi Grand Prix og ejer rettighederne hertil.

I september 2013 traf DR – efter at have vurderet en række potentielle værtsbyer, der havde søgt om værtskabet, herunder Herning og Horsens – beslutning om at placere Melodi Grand Prix 2014 i København på Refshaleøen. Beslutningen blev efterfølgende godkendt af EBU.

DRs samlede budget til Melodi Grand Prix udgør ca. 190 mio. kr., og det er i regi af EBU tilsigtet, at omkostninger og indtægter stort set balancerer. Det nævnte DR-budget vedrører selve afviklingen og transmitteringen af Melodi Grand Prix.

For så vidt angår events i København, faciliteterne på Refshaleøen, klargøring af B&W-hallerne, transport, logistik, udsmykning mv. er der indgået aftale mellem DR og Projektselskabet ESC 2014 ("Projektselskabet").

Projektselskabet er fuldt ud ejet af Wonderful Copenhagen og er kapitaliseret med midler fra henholdsvis Region Hovedstaden, Københavns Kommune og Wonderful Copenhagen. Det fremgår af udkastet til vedtægter for projektselskabet, at selskabets formål er at varetage opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af Melodi Grand Prix 2014.

Den 1. september 2013 indgik DR og Projektselskabet en aftale om afviklingen af Melodi Grand Prix 2014. Formålet med aftalen er at regulere de opgaver, der skal varetages af "værtsbyen", dvs. København. Denne aftale er efter det oplyste fortrolig. DR har ikke ønsket at give Region Hovedstaden en kopi af aftalen, og jeg har derfor ikke kunnet gøre mig bekendt med indholdet heraf.

[Citat af støtteerklæringen af 6. september 2013, som er citeret ovenfor under punkt 4 i Social- og Indenrigsministeriets udtalelse]

...

3.2 Statsstøtte

DR er en selvstændig offentlig institution omfattet af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed

...

Det fremgår af § 12, stk. 2, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, at DR's opfyldelse af public service-forpligtelserne fastsættes i en public service-kontrakt mellem kulturministeren og DR. Melodi Grand Prix er indeholdt i public service-forpligtelserne.

[redegørelse for TEUF artikel 107, stk. 1, og EU-bestemmelser samt Kommissionens vejledning om støtte til radio- og tv-virksomhed]

Den danske lovgivning vedrørende finansieringen af DR, herunder beregningen af den del af licensmidlerne, der tilgår DR, er i overensstemmelse med ovenstående vejledning fra Kommissionen.

I relation til DR lægger jeg til grund, at de midler, som Region Hovedstaden har bidraget med til afviklingen af Melodi Grand Prix, er ydet inden for rammerne af "Øvrig Regional Udvikling" og har til formål at øge kendskabet til regionen og en heraf afledt øget omsætning fra turisme mv.

Hvorvidt der er tale om statsstøtte i EU-retlig forstand beror på en vurdering af, hvorvidt betingelserne i TEUF artikel 107, stk. 1, er opfyldt. Det må lægges til grund, at der er tale om statsmidler, og at midlerne på selektiv vis ydes til én bestemt virksomhed, nemlig DR,



der udøver økonomisk aktivitet i traktatens forstand. To af de fire kumulative betingelser er således umiddelbart opfyldt.

Det er imidlertid min vurdering, at betingelserne om påvirkning af samhandlen mellem medlemsstaterne og risikoen for forurening af konkurrencen ikke kan anses for opfyldt i forhold til DR under de givne omstændigheder, jf. nedenfor.

Selvom DR udøver økonomisk virksomhed i EU-retlig forstand, er afviklingen og transmitteringen af Melodi Grand Prix ikke en ydelse, der er genstand for konkurrence, idet det alene er de public service-medievirksomheder, der er medlemmer af EBU, og som repræsentant for værtslandet kan få adgang til at vinde opgaven forbundet med afviklingen af Melodi Grand Prix. DR er således blevet tildelt retten og pligten til at afvikle Melodi Grand Prix på baggrund af den danske sejr i 2013, og der er ikke andre medievirksomheder, der kan få adgang til dette isolerede "marked".

Der er følgelig ikke adgang for andre medievirksomheder, herunder hverken EBU-medlemmer eller andre, kommercielle medievirksomheder, til at stå for afviklingen af Melodi Grand Prix. Følgelig er der tale om et monopolmarked, der skifter fra år til år afhængig af placeringerne i musikkonkurrencen. Valget af de public service-medievirksomheder, der skal stå for afviklingen af Melodi Grand Prix, er således koblet direkte til selve den musikalske konkurrence, og der består ikke noget alternativt marked i relation til afviklingen af Melodi Grand Prix.

Afviklingen af Melodi Grand Prix er en public service-forpligtelse, der er indeholdt i de samlede public service-forpligtelser, der er pålagt DR. I det omfang udgifterne hertil ikke dækkes af eksempelvis Region Hovedstaden og Københavns Kommune inden for disse myndigheders respektive juridiske og økonomiske råderum, vil udgifterne skulle afholdes af licensmidler som betaling for de public service-forpligtelser, der påhviler DR. Dette ville eventuel skulle ske ved en særskilt merbevilling vedtaget ved aktstykke.

På den baggrund er det sammenfattende min vurdering, at der ikke fra Region Hovedstaden er ydet ulovlig statsstøtte til DR i forbindelse med bevillingen af midler til Projekt-selskabet ESC 2014, jf. TEUF artikel 107, stk. 1.

..."

12. I Wonderful Copenhagens notat af 21. februar 2014 om samfundsmæssige effekter af Eurovision Song Contest 2014 er der anført blandt andet følgende:

"...

Afholdelsen af en stor international begivenhed som Eurovision Song Contest kaster en række vigtige samfundsmæssige effekter af sig, både kort- og langsigtede.

...

- 1) de umiddelbare økonomiske effekter af Eurovision
- 2) den synlighed som Eurovision skaber
- 3) attraktionskraften som Eurovision er med til at skabe.

...

1) Effekter på samfundsøkonomien

...

- **Eurovision skaber forretningsvækst i regionen:** Forsigtigt anslået vil omkring 25.000 personer komme tilrejsende fra ind- og udland for at deltage i og opleve Eurovision. ... De tilrejsende vil skabe en betydelig omsætning i regionens økonomi – gennem overnatninger på hoteller, shopping, restaurantbesøg og andet forbrug – på op mod 125 mio. kr. hvilket er et forsigtigt estimat. Til sammenligning skabte IOC-topmødet i oktober 2009 en turismeøkonomisk omsætning på 64 mio. kr. Der er altså tale om en betydelig turismeøkonomisk omsætning fra Eurovision til gavn for regionens virksomheder. Der forventes op mod 80.000 ekstra overnatninger i regionen som følge af perioden, hvoraf mange vil være på kommercielle overnatningssteder. Ud over omsætningen, der skabes af de tilrej-



sende skaber også selve produktionen af Eurovision, herunder især TV-produktionen, men også alle de øvrige elementer, infrastruktur, outreach, mv. en omsætning, der formodes at løbe op i ca. 250 mio. kr. Det er penge, som i meget høj grad går til virksomheder i regionen, og dermed skaber forretningsmuligheder for en meget bred kreds af virksomheder og underleverandører i regionen.

- **Eurovision skaber jobs i regionen:** Den turismemæssige jobeffekt af en turismeomsætning på 125 mio. kr. er ca. 180 nye jobs, ... Samlet kan det altså anslås, at Eurovision giver en jobskabelse på mere end 500 personer. ...
- **Eurovision skaber offentligt provenu.** En turismeomsætning på 125 mio. kr. medfører også indtægter til de offentlige kasser – skatter og afgifter - på estimeret 42 mio. kr. ...

2) Effekter for hovedstadens internationale synlighed

Eurovision er verdens største musikkonkurrence. Det er en international begivenhed. Over halvdelen af de, som indtil nu har købt billet til Eurovision i København er udlændinge. Selve begivenheden forventes at blive set af mere end 170 mio. mennesker i Europa. Hertil kommer et formentligt lige så stort antal mennesker i den øvrige del af verden, ikke mindst i Kina og Australien, hvor Eurovision er et meget populært fænomen. Denne mængde af synlighed forekommer kun meget sjældent og kan udelukkende sammenlignes med andre tidligere mega-events i København som fx IOC's Olympiske Kongres, COP15 og VM i landevejscykling.

Dækningen vil tillige ske fra op mod 2000 tilrejsende journalister fra hele verden. Det er ikke bare Eurovision-showsne, som disse medier dækker. Eurovision strækker sig over ca. 10 dage, og erfaringsmæssigt betyder det, at København som by og region vil få en meget betydelig medieomtale.

Outreach begivenhederne i hovedstaden, herunder på den fanmile, som vil blive etableret, forventes at blive oplevet af op mod 1 million mennesker, som forventes at deltage i disse folkelige aktiviteter. Der vil være tale om en blanding af tilrejsende til Eurovision, turister, som er her af anden årsag og lokale københavnere. Erfaring fra tidligere events viser, at det er netop dette "kulturmøde" med danskerne, som er med til at skabe udlandets positive billede af danskerne.

I forbindelse med Eurovision vil Wonderful Copenhagen gennemføre en vurdering af den internationale medieeffekt af Eurovision. I Malmø skønnedes det, at medieværdien af Malmøs samlede omtale var på mere end 1 milliard svenske kroner (annonceværdien af at skulle købe en tilsvarende omtale).

3) Effekter for hovedstadens attraktionskraft

Både DR og produktionsselskabet, der står for værtsbyopgaverne, har en kommunikationsstrategi, der bygger på at fortælle verden om en storby og en region med mangfoldighed, høj livskvalitet, grønne løsninger og ikke mindst med mod til skabe nye fortællinger om sig selv.

Det er netop valget af B&W-hallerne udtryk for, men også brugen af el-biler, offentlig transport og cykler til de delegerede og tilrejsende afspejler det. Målet er, at "verden" skal sige "Copenhagen did it again", som man tidligere har gjort det med eksempelvis VM i landevejscykling, hvor byen og regionen blev brugt som den fortællende ramme, der skabte billederne, som gik verden rundt.

Alle disse elementer har til formål at øge hovedstadens attraktionskraft på en række områder.

- **Synlighed skaber reason-to-go:** Den store internationale synlighed som kommer København til gode i forbindelse med Eurovision vurderes også at have en positiv langsigtet effekt på turismen i byen. ...



- **Ambassadører og genbesøg:** De mange internationale besøgende, der har en god oplevelse i København, vil ofte have lyst til at komme tilbage på et senere tidspunkt. ...
- **Stolthed og fællesskab:** Eurovision vil med stor sandsynlighed, ligesom tidligere events, skabe et fællesskab omkring festlighederne for en meget stor del af den lokale befolkning. ...
- **Øresundsregional integration:** Specifikt for Eurovision er der, grundet Malmøs værtskab i 2013, en stor gevinst i det tætte samarbejde omkring eventen på tværs af landegrænsen mellem Danmark og Sverige. ...

Fælles for alle de ovenstående positive effekter er at de skal ses i et langsigtet perspektiv – og som led i en langsigtet strategi. Over de sidste 10 – 15 år har den danske hovedstad skabt sig selv en langt stærkere international synlighed, som en storbyattraktion, der er tiltrækkende at besøge, bo og investere i. Selv om det er vanskeligt at sætte præcise tal på kan det dokumenteres, at Danmarks hovedstad gennem en lang række begivenheder – ofte med et særligt dansk twist – har skabt opmærksomhed om sig selv internationalt.

Det gælder helt tilbage fra afholdelsen af Eurovision 2001, MTV's Europe Music Award i 2006, Outgames i 2009, COP15 i 2009, VM i landevejscykling i 2011 mv. Andre ting der har været med til at give Danmark og København en øget opmærksomhed er udnævnelsen af Restaurant Noma som verdens bedste tre år i træk, at danske tv-serier som Forbrydelsen, Broen og Borgen eksporteres til hele verden, den store globale udbredelse af dansk mode, design og arkitektur osv.

Tidligere var København stort set ikke at finde på de internationale rankings. Det er man i dag. Det er også i dette langsigtede perspektiv, at Eurovision skal vurderes: som en mulighed hovedstaden har taget som led i en langsigtet strategi for at hævde sig som en attraktiv storbyregion på den internationale scene.

4) Potentielt negative effekter

Der kan, ud over de ovenstående positive effekter, også være potentielt negative effekter i forbindelse med afholdelsen af events og specifikt Eurovision. Disse kan være:

- **Fortrængning af anden forretning:** ...
- **Trafikale udfordringer:** ...
- **Miljøbelastning:** Turisme og events medfører i sig selv en miljøbelastning idet de mange tilreisende oftest kommer med fly. Der søges dog bæredygtige løsninger på transporten i byen, så det påvirker miljøet mindst muligt. ..."

13. I Advokatfirmaet Letts notat af 21. februar 2014 om statsstøttereftlig vurdering af Københavns Kommunes økonomiske bidrag til Projektselskabet ESC 2014 ApS i forbindelse med afholdelse af Eurovision Song Contest 2014 er blandt andet anført følgende:

"1. Baggrund og formål

...

Efter en udvælgelsesproces, hvor danske byer, som ønskede at være vært for ESC 2014, indsendte deres projektforslag til DR, blev København af DR valgt som værtsby for ESC 2014.

Som led heri stiftede fonden Wonderful Copenhagen ("WoCo") – som blandt andet er finansieret af Region Hovedstaden og Københavns Kommune ("Kommunen") – Projektselskabet ESC 2014 ApS ("Projektselskabet"). Projektselskabet, der ejes 100 % af WoCo, har alene til formål at løse opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af ESC 2014 og indgik den 1. september 2013 en Værtsby- og Venueaftale med DR. Projektselskabet har ikke til formål at generere overskud og vil efter planen blive likvideret, når ESC 2014 er afholdt.



ESC 2014 skal efter DR's valg afholdes på Refshaleøen i B & W-værftets tidligere sektionshaller (B&W-hallerne), som ejes af Refshaleøens Ejendomsselskab A/S ("REDA"). REDA oppebærer ikke nogen gevinst ved at stille B&W-hallerne til rådighed. Eksisterende lejere af B&W-hallerne fraflytter midlertidigt hallerne som følge af arbejdet med ESC 2014. Lejerne modtager i den forbindelse ulempekompensation fra Projektselskabet, der ligeledes betaler REDA kompensation, svarende til huslejetabet som følger af, at lejerne midlertidigt fraflytter B&W-hallerne.

For at gøre B&W-hallerne egnede til at kunne danne ramme om ESC 2014, er det nødvendigt at udføre visse nærmere specificerede vedligeholdelsesarbejder i hallerne. ... Dette arbejde forestås af REDA, som også selv afholder de dermed forbundne omkostninger.

B&W-hallerne og det omkringliggende venueområde skal endvidere midlertidigt indrettes, så DR i maj 2014 kan producere ESC 2014 i hallerne. Klargøringsarbejdet, som Projektselskabet i det væsentligste forestår og bekoster, omfatter blandt andet leje af tribuner, telte, inventar, toiletter, generatorer mv., indvendig beklædning af hallerne, herunder tæppebelægning, kommentatorbokse, indretning af sidefaciliteter, udførelse af udendørs belægninger designet specielt til ESC 2014 og indhegning af venueområdet.

REDA vil ikke efterfølgende få gavn af de af Projektselskabet udførte klaringsarbejder og de dertil afholdte omkostninger. Arbejdet vedrører meget specifikt særindretning af B&W-hallerne og øvrige for ESC 2014 nødvendige arbejder. Efter ESC 2014's afholdelse fjernes særindretningen igen. De særegne bygningsændringer, som DR har krævet for at kunne producere ESC 2014 i hallerne, er uden blivende værdi for REDA. ...

Efterfølgende har det vist sig dyrere end forventet at gøre B&W-hallerne egnede til afholdelsen af ESC 2014. Det skyldes særligt ekstraomkostninger forbundet med fjernelsen af 3 bærende søjler i hallerne, som DR har krævet, Kommunen, Region Hovedstaden og WoCo har derfor valgt at lægge op til, at de samlede merudgifter til ovennævnte poster dækkes af Projektselskabet via et supplerende tilskud på i alt 13 mio. kr.

Kommunen har på denne baggrund anmodet LETT om at vurdere, om Kommunens økonomiske bidrag til afholdelsen af ESC 2014 er i overensstemmelse med statsstøtteretten.

2. Konklusion

...

3. Statsstøtteretlig vurdering

3.1 Statsstøtteretlige betingelser

For at der kan foreligge statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1 skal følgende fem betingelser være opfyldt:

- 1) Der skal foreligge en overførsel af statsmidler, som kan tilregnes staten,
- 2) Der skal være ydet en økonomisk fordel/støtte til en eller flere virksomheder,
- 3) Støtten skal være selektiv,
- 4) Støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, og
- 5) Støtten skal påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne

Betingelserne er kumulative og skal således alle være opfyldt, førend statsstøtte foreligger.

Betingelserne for statsstøtte efter konkurrencelovens § 11 a svarer til betingelserne efter TEUF artikel 107, når der bortses fra betingelsen om samhandelspåvirkning (nr. 5). Konkurrencelovens § 11 a skal fortolkes i overensstemmelse med TEUF artikel 107-109. Efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 2, finder lovens bestemmelser om statsstøtte dog ikke anvendelse, når støtten er i overensstemmelse med offentlig regulering. Begrebet "offentlig regulering" omfatter blandt andet reglerne om kommuneres ulovbestemte opgaver, dvs. kommunalfuldmagten. Kommunens økonomiske bidrag til Projektselskabet i forbin-



delse ESC 2014 er af Kommunen vurderet at være inden for rammerne af kommunalfuldmagten. På den baggrund vil konkurrencelovens forbud mod statsstøtte ikke finde anvendelse i relation til de nævnte økonomiske bidrag.

Vurderingen i det følgende foretages derfor alene efter TEUF artikel 107.

3.2 DR

[Sammenfattende begrundelse svarende til Advokatfirmaet Poul Schmiths konklusion i ovennævnte brev af 11. februar 2014 til Region Hovedstaden, jf. pkt.11, i hvilket det anføres, at der ikke i forhold til DR kan antages at være tale om statsstøtte omfattet af TEUF artikel 107].

...

3.3 Projektselskabet

...

Spørgsmålet er i lyset heraf, om Projektselskabet er en *virksomhed* i statsstøtteretlig forstand, og i bekræftende fald, om overførslen af midler fra Kommunen giver Projektselskabet en *fordel, der påvirker samhandelen mellem medlemsstater*.

Efter statsstøttereglerne fortolkes virksomhedsbegrebet bredt. Det afgørende er, om der udøves en økonomisk aktivitet, det vil sige enhver aktivitet, der består i levere varer og tjenesteydelser på et marked. Det er således ikke afgørende, hvilken juridisk status den modtagende virksomhed har, hvordan den er finansieret, om den er offentligt eller privat ejet, eller om den søger at optjene profit eller drives på non-profit basis.

Udøvelse af offentlig myndighed er modsat ikke en økonomisk aktivitet, der udspiller sig på et marked. Statsstøttereglerne finder derfor som udgangspunkt ikke anvendelse, når offentlige myndigheder udfører offentlige opgaver herunder arrangerer kulturelle begivenheder af almen interesse.

ESC 2014 er en stor kulturel begivenhed af almen interesse, som ikke afholdes med økonomisk vinding for øje. Hvis ikke Kommunen og Region Hovedstaden via overførslen af midler til Projektselskabet medfinansierede afholdelse af ESC 2014, ville det ikke være muligt for København at blive værtsby.

Var København ikke blevet værtsby, ville alternativet have været, at en anden dansk by skulle være værtsby. Derimod ville det efter det oplyste ikke komme på tale at lade en privat virksomhed forestå afholdelsen af ESC 2014. På den baggrund finder jeg det overvejende sandsynligt, at værtsbyens opgaver forbundet med afholdelse af ESC 2014 ikke er en økonomisk aktivitet, som udspiller sig på et marked i statsstøtteretlig forstand. Det følger heraf, at jeg finder det overvejende sandsynligt, at heller ikke Projektselskabets virksomhed er af økonomisk karakter, men bedst kan betragtes som udførelse af en offentlig opgave på linje med afholdelsen af andre offentligt finansierede kulturelle begivenheder. I den forbindelse tillægger jeg det betydning, at Projektselskabets eneste formål er at udføre opgaver i forbindelse med ESC 2014.

...

Dertil kommer, at Projektselskabet efter min vurdering ikke vil få en fordel, der påvirker samhandelen mellem medlemsstater. Jeg lægger i den forbindelse som nævnt til grund, at det ikke har været på tale at skabe et marked for afholdelsen af ESC 2014 (ved at lade private virksomheder stå for og finansiere afholdelsen), og at det derfor er udelukket, at aktører fra andre EU-medlemsstater kunne komme til at stå for afholdelsen af ESC 2014.

Sammenfattende er det derfor min vurdering, at betingelserne i TEUF artikel 107, stk. 1, ikke er opfyldt i forhold til Kommunens økonomiske bidrag til Projektselskabet, hvorfor bidragene ikke udgør statsstøtte.



3.4 REDA

Som nævnt afholder Projektselskabet en række omkostninger for at klargøre B&W-hallerne til afholdelsen af ESC 2014 i maj 2014. Omkostningerne betales med øremærkede penge, som selskabet har modtaget eller modtager fra Kommunen, Region Hovedstaden og WoCo. På den baggrund må det lægges til grund, at omkostningerne bliver afholdt ved betaling af statsmidler fra Projektselskabet (betingelse nr. 1). Det gælder også, selv om man måtte lægge til grund, at Projektselskabet ikke er en offentlig myndighed, idet statsstøttere reglerne også finder anvendelse ved overførsel af statsmidler til et uafhængigt privat selskab med henblik på selskabets videre fordeling af midlerne.

Videre må det lægges til grund, at REDA i statsstøtteretlig forstand er en virksomhed, at betingelsen om selektivitet (betingelse nr. 3) er opfyldt, da REDA ejer B&W-hallerne, som er genstand for det klargøringsarbejde, som Projektselskabet forestår og afholder omkostningerne til.

Hvis de af Projektselskabet afholdte omkostninger, som er forbundet med klargøringen af B&W-hallerne, skal udgøre statsstøtte til REDA efter TEUF artikel 107, stk. 1, skal afholdelsen af omkostningerne som nævnt føre til, at REDA opnår en økonomisk fordel (betingelse nr. 2). På baggrund af det oplyste mener jeg ikke, at det er tilfældet.

Jeg lægger i den forbindelse særlig vægt på, at klargøringsarbejderne, som Projektselskabet afholder omkostningerne til, efter det oplyste ikke tilfører B&W-hallerne blivende værdi. Klargøringsarbejdet er målrettet afholdelsen af ESC 2014, og B&W-hallerne og det omkringliggende venueområde vil straks efter ESC 2014's afholdelse blive tømt for tribuner, indvendig beklædning, generatorer, kommentatorbokse, inventar, telte mv. Efterfølgende vil B&W-hallerne derfor i al væsentlighed fremtræde som før klargøringsarbejdernes udførelse, og mulighederne for at anvende hallerne ses derfor ikke at være forbedret på grund af det arbejde, som Projektselskabet har forestået og afholdt omkostninger til.

De vedligeholdelsesarbejder, som udføres på B&W-hallerne i forbindelse med ESC 2014, og som eventuelt tilfører B&W-hallerne en vis blivende værdi, er efter det oplyste udelukkende udført på foranledning af REDA, som også selv afholder de dermed forbundne omkostninger. Disse er derfor ikke omfattet af statsstøttere reglerne.

Projektselskabets betaling af kompensation for REDA's tab af huslejeindtægter, som skyldes afholdelsen af ESC 2014 i B&W-hallerne, kan udgøre statsstøtte, hvis betingelserne derfor er opfyldt. Også i den forbindelse vil betingelserne om overførsel af statsmidler og selektivitet (betingelse nr. 1 og 3) umiddelbart være opfyldt. Det afgørende er derfor, om REDA opnår en økonomisk fordel ved at modtage kompensation for huslejetabet (betingelse nr. 2).

Efter det oplyste overstiger kompensationen ikke den sædvanlige huslejeindtægt, som REDA opnår ved at udleje B&W-hallerne til tredjemand (lejerne). Det er på den baggrund min vurdering, at betalingen af kompensation ikke fører til en økonomisk fordel for REDA. Videre mener jeg ikke, at betingelsen om samhandelspåvirkning (betingelse nr. 5) er opfyldt, da en eventuel markedspåvirkning ville være lokal. På den baggrund er det min vurdering, at kompensationen for huslejetabet, som Projektselskabet betaler REDA, ikke opfylder betingelserne for at udgøre statsstøtte.

I forhold til den markedsføringsværdi, som REDA opnår ved, at ESC 2014 afholdes i B&W-hallerne, er det min vurdering, at såfremt REDA må antages at skulle have ydet en betaling herfor, ville denne betaling skulle ske til DR, som sammen med EBU besidder rettighederne til ESC 2014, og ikke til Projektselskabet. Et eventuelt spørgsmål om statsstøtte til REDA i den forbindelse vedrører derfor DR og ikke Kommunen eller Projektselskabet.



Sammenfattende er det på det foreliggende grundlag min vurdering, at Projektselskabets finansiering af arbejdet med at klargøre B&W-hallerne og venueområdet til afholdelsen af ESC 2014 ikke udgør statsstøtte omfattet af TEUF artikel 107, stk. 1, og at finansieringen derfor ikke udgør statsstøtte i forhold til REDA. ...”

I Advokatfirmaet Letts notat af 24. februar 2014 om redegørelse for vedligeholdelses- og klargøringsarbejderne i og omkring B&W-hallerne i forbindelse med ESC 2014 uddybede advokatfirmaet efter ønske fra Københavns Kommune baggrunden for, at der ikke efter advokatfirmaets opfattelse var tale om statsstøtte til REDA.

14. Ved e-mail af 24. februar 2014 fremsendte Københavns Kommune ovennævnte notat af 21. februar 2014 til Statsforvaltningen under henvisning til, at kommunen var blevet bekendt med, at Statsforvaltningen overvejede, om der var grundlag for at rejse en tilsynssag.

Ved breve af 25. februar 2014 anmodede Statsforvaltningen i anledning af avisartikler Københavns Kommune henholdsvis Region Hovedstaden om udtalelser om lovligheden af kommunens henholdsvis regionens økonomiske støtte til istandsættelse og indretning af B&W-hallerne.

15. I et notat af 27. februar 2014 til Københavns Kommunes økonomiudvalg er det anført, at kommunen forventede at afholde udgifter i forbindelse med myndighedsopgaver m.v. i tilknytning til ESC 2014. Der var tale om ca. 7,5 mio. kr. til renhold, trafikplan, cykelsti, ekstra beredskab hos brandvæsen mv.

I en udtalelse af 12. marts 2014 til Statsforvaltningen anførte Københavns Kommune blandt andet følgende:

” ...

Københavns Borgerrepræsentation har den 10-10-2013 bevilget 14,5 mio. kr. i kommunal støtte til afholdelsen af Eurovision Song Contest 2014 i København (ESC 2014) og behandler den 13-03-2014 indstilling om yderligere støtte på 8,74 mio. kr., Støtten ydes som tilskud til Projektselskabet ESC 2014 ApS, jfr. nedenfor, og som anført i bilag 5 til sidstnævnte indstilling udbetales yderligere støtte kun i tilfælde af, at Statsforvaltningen senere vurderer, at støtten er lovlig, eller at Statsforvaltningen vurderer, at der ikke er grundlag for at rejse en tilsynssag.

...

Ad 1 Kommunal støtte i forbindelse med afholdelse af ESC 2014

Der er – med støtte i såvel tilsynspraksis som i den juridiske litteratur – etableret en årelang praksis for, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagten kan yde støtte til gennemførelse af kulturelle aktiviteter og arrangementer såvel til almen glæde for kommunens borgere som med henblik på markedsføring af kommunen, herunder turistfremmende formål. I tilslutning hertil kan peges på Statsamtet Københavns udtalelse af 27-09-2004, hvori Københavns Kommunes økonomiske engagement i afviklingen af MTV Europe Music Awards i København i 2006 blev vurderet at kunne ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

I forbindelse med den kommunale støtte er en række betingelser, hvis opfyldelse er en forudsætning for lovligheden af støtten.

For det første må der ikke ved støtten ske begunstigelse af enkeltvirksomheder.



I forhold hertil vil der vedr. Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (REDA) nedenfor særskilt blive redegjort for de klargørings- og ekstraarbejder vedr. B&W-hallerne, som REDA ikke selv skal afholde, ...

Derudover henvises til bilag A [Advokatfirmaet Letts notat af 21. februar 2014, jf. ovenfor pkt. 13], hvori den kommunale støtte til gennemførelsen af ESC 2014 behandles i en statsstøtteretlig kontekst i forhold til hhv. Danmarks Radio (DR), Projektselskabet ESC 2014 ApS (Projektselskabet) og REDA.

Som oplyst i bilag A blev København af DR valgt som værtsby for ESC 2014, og som led heri stiftede Wonderful Copenhagen (WoCo) Projektselskabet. WoCo er en fond, som har turistfremme som formål og finansieres gennem offentlige og private bidrag, herunder flerårige finansieringsaftaler med Region Hovedstaden, jfr. [hjemmeside WoCo](#).

Projektselskabet, som blandt andet er finansieret af Region Hovedstaden (Regionen) og Københavns Kommune, ejes 100 % af WoCo og har alene til formål at løse opgaver i forbindelse med forberedelsen og afviklingen af ESC 2014. Projektselskabet indgik den 01-09-2013 en Værtsby- og Venueaftale med DR.

Projektselskabet har ikke til formål at generere overskud og vil efter planen blive likvideret, når ESC 2014 er afholdt. Københavns Kommunes støtte til ESC 2014 ydes alene som tilskud til Projektselskabet. Københavns Kommune hæfter ikke i øvrigt for udgifter til Projektselskabet eller REDA, som ejer B&W-værftets tidligere sektionshaller, hvor ESC 2014 skal afholdes.

For det andet skal der være fri og lige adgang for borgerne til det arrangement, hvortil kommunen yder støtte.

Hertil bemærkes, at kommunens støtte sikrer muligheden for, at DR afvikler ESC 2014 i København og ikke andetsteds i Danmark, men at DR i øvrigt udbyder billetterne til de shows, som tilsammen udgør ESC 2014, til alle via sædvanlige billetsalgskanaler.

Desuden vil afviklingen af ESC 2014 i København være afsæt for en række åbne arrangementer og aktiviteter, som udspringer heraf, f.eks. den folkelige "Fan-mile" fra Rådhuspladsen til Kgs. Nytorv.

For det tredje er kommunen ikke berettiget til at opnå fortjeneste ved kulturarrangementer.

Som anført er kommunens rolle alene at yde støtte til Projektselskabet, som ejes af WoCo og *ikke* har til formål at opnå overskud.

Uanset, at kommunen således ikke har en *umiddelbar* og *direkte* fortjeneste på eller økonomisk interesse i ESC 2014, ligger det imidlertid som indledningsvis anført i kommunens engagement, at ESC 2014 både på kort og langt sigt, især via TV-transmissionerne til store dele af verden, betyder en betydelig positiv effekt for den del af kommunens erhvervs- og turismelev, hvis indtægter knytter sig til turister og besøgende, og brander København som en åben, velfungerende og attraktiv kulturmetropol.

Sidstnævnte er bl.a. alment anerkendt som et vigtigt parameter, når internationale virksomheder skal beslutte sig for etablering af (område)domiciler.

...

Samlet er det kommunens vurdering, at den kommunale støtte til ESC 2014 modsvarer af en almennyttig kommunal interesse i at kunne være værtsby for ESC 2014.

Ad 2 og 3 Oprindelige omkostninger samt ekstraomkostninger



Med henvisning til bilag A, side 2, er snitfladen mellem REDA og Projektselskabet aftalt således, at REDA afholder udgifter, som må henregnes til vedligeholdelse eller på anden måde skal anses som en (varig) forbedring af B&W-hallerne.

Projektselskabet derimod skal afholde udgifter, som er midlertidige og/eller kan betegnes som særindretninger, som ikke kan anses for (varige) forbedringer.

Som bilag E vedlægges det oprindelige udgiftsbudget, som lå til grund for forhandlingerne med DR i august 2013 om værtskabet for ESC 2014.

I bilag E er markeret udgiftsposter for i alt 5,227 mio. kr., som relaterer sig til vedligeholdelse/forbedringer og afholdes af REDA. Det bemærkes, at af samleposten "aircondition og ventilation" på 900.000 kr. afholder REDA de 500.000, som relaterer sig til etablering af ventilation, mens Projektselskabet afholder de resterende 400.000 kr. til aircondition, jfr. nedenfor. Øvrige omkostninger i henhold til bilag E, herunder til "klargøring af overflade i Eurovision Park" og til "venue dressing", jfr. nærmere nedenfor, afholdes af Projektselskabet.

I relation til omkostninger og disses fordeling mellem REDA og Projektselskabet vil der på denne baggrund blive redegjort særskilt vedr. følgende poster, ...

- a. Søjler
- b. Udendørs belægninger mv. (Eurovision Park mm.)
- c. Indendørs belægning
- d. Aircondition og ventilation
- e. Vandtætning, tag
- f. Yderligere bufferbeløb mv.

Forud for redegørelsen vedr. pkt. a-f skal det i øvrigt bemærkes, at bilag E er udarbejdet under betydeligt tidspres til brug for forhandlingerne med DR, herunder at Projektselskabet især ved valget af de gamle skibsværftshaller som fysisk ramme for et stort og teknisk krævende event som ESC 2014, trods analyser og forundersøgelser, påtog sig en betydelig risiko, bl.a. fordi der først efterfølgende efter tømning for containere mv. er opnået fuld adgang til hallerne.

Bilag E og konstatering af ekstraomkostninger bør ses i denne kontekst.

Ad a. Søjler

Som følge af behovet for at opnå den ønskede scenografi, optimale kameravinkler mv., stillede DR krav om fjernelse af 3 bærende søjler mellem de to B&W-haller. Søjlerne står på række med en afstand af ca. 16 m til hinanden. Med meget kort frist blev det fra rådgiverside bekræftet, at dette var statisk muligt, idet omkostningerne herved blev estimeret til 2 mio. kr., hvilket beløb indgik i bilag E som en omkostning, som skulle bæres af REDA.

På baggrund af efterfølgende yderligere undersøgelser og statiske beregninger, stod det imidlertid klart, at fjernelsen af søjler alene kunne gennemføres som en midlertidig foranstaltning i den snefrie del af året, idet forstærkningen af konstruktionen ved fjernelse af de tre søjler ikke også ville kunne bære den estimerede mulige snelast på taget i vinterperioden. Der henvises i denne forbindelse til pkt. 2.13, side 7, og pkt. 4.9, side 13-14, i den som bilag F vedlagte fagbeskrivelse for stålentreprise af 25-10-2013 (med bilag A1.4)

REDA indhentede herefter tilbud på udførelsen af arbejdet med fjernelse og retablering af søjler efter ESC 2014, idet laveste tilbud dog på ovenstående baggrund medførte en betydelig budgetoverskridelse i forhold til det i bilag E afsatte beløb.

Efterfølgende har der tillige vist sig behov for en forstærkning af den midlertidige konstruktion som følge af forøget vægtbelastning fra DR's produktionsudstyr, således at den sam-



lede omkostning vedr. søjler, inkl. forcering, retablering, rådgiver og følgeudgifter udgør knap 10 mio. kr.

Dette har medført, at Projektselskabet har anmodet kommunen, Regionen og WoCo om yderligere støtte på 8 mio. kr. til dækning af budgetoverskridelsen i henhold til bilag E, idet bemærkes, at REDA har vedstået at bidrage med 2 mio. kr. vedr. søjlerne, uanset at der ikke er tale om en permanent fjernelse af de tre søjler.

Midtconsult, som har bistået med rådgivning og udbudsmateriale i forhold til søjler, har bekræftet, at det, uanset den yderligere forstærkning, vil være nødvendigt med søjleretablering efter ESC 2014. Dog er det ikke afklaret, om det evt. kan vise sig tilstrækkeligt med en løsning, hvor der kun genindbygges én søjle frem for den ellers forudsatte retablering med de eksisterende 3.

Skulle det vise sig tilstrækkeligt med genindbygning af en enkelt søjle, vurderes dette dog at være uden konkret positiv betydning for REDA's fremtidige drift af B&W-hallerne. Hallerne forventes efterfølgende anvendt til den hidtidige anvendelse til langtidsudlejning, hvor det er ganske uden betydning, om der mellem enkelte søjler ikke er 16, men 32 m afstand.

Det bemærkes tillige, at det må stå klart, at afholdelse af ESC 2015 i B&W-hallerne i tilfælde af ny dansk sejr i ESC 2014 heller ikke er muligjort ved genindbygning af kun én søjle, ligesom der efter planlagt åbning af multiarenaen i København (Copenhagen Arena) primo 2016 næppe kan forventes at blive henlagt lignende arrangementer til B&W-hallerne fremover.

Ad b. Udendørs belægninger mv. (Eurovision Park mm.)

I relation til klargøring af overflade i Eurovison Park, jfr. bilag E, vedlægges som bilag G entreprisekontrakt med underbilag mellem Projektselskabet og NCC Construction Danmark A/S (NCC) om flytning af jordvold, rydning og etablering af plads for telte, tilhørende kørevej samt lægning af kloak med en anslået entreprisum på 1,5 mio. kr.

Udgifterne vedrører altovervejende flytning af jordvold for etablering af brandvej med grusbelægning og herfor nødvendig etablering af dræn og kloak.

Efter ESC 2014 vil jordvolden blive retableret og vejen herved dækket. Udgiften til voldens retablering andrager i henhold til tilbud, indhentet af Projektselskabet, 445.000 kr. Projektselskabet ønsker derimod ikke at anvende midler på udgiften forbundet med at sløjfe kloakken efter ESC 2014, også under hensyn til at etableringsudgiften vedr. kloakken har været beskeden.

Det må på denne baggrund lægges til grund, at der uanset de af Projektselskabet afholdte udgifter i henhold til bilag H ikke vil være tilført REDA's ejendom nogen eller højst ubetydelig og ikke målbar merværdi, jfr. tillige senere nedenfor.

Som også anført i bilag B, pkt. 3.4, foretages tillige af Projektselskabet asfaltering af delområder ved B&W-hallerne, som er specifikt rettet mod afholdelsen af ESC 2014, herunder som helt jævn adgangsvej for de (højhælede) fest- og gallaklædte gæster, som kendetegner et ESC-show.

Der er alene tale om udlægning af et tyndt slidlag, som efter ESC 2014 fjernes af Projektselskabet, der har indhentet samlet tilbud på ca. 300.000 kr. for affræsning af den udlagte asfaltbelægning ved og i hallerne, jfr. nedenfor ad c. I øvrigt ville belægningen være uden egentlig værdi for REDA, der som anført efterfølgende forventes at fortsætte den hidtidige anvendelse til langtidsudlejning, som ikke vil være påvirket heraf.

Ad c. Indendørs belægning



Som anført i bilag E blev der afsat midler til såkaldt "venue dressing", som skal afholdes af Projektselskabet.

Som en del heraf indgår udgifter til delvis udjævning af hallernes betongulv i form af asfaltering med et tyndt slidlag. Også eksisterende riste, dæksler og skinner asfalteres over, hvorved adgang og afvanding forhindres under ESC 2014.

Projektselskabet forestår af samme grund fjernelse af den lagte asfalt efter ESC 2014, ad b ovenfor, og der er således tale om en midlertidig "indretning".

Ad d. Aircondition og ventilation

Som ovenfor side 4 er i bilag E "aircondition og ventilation" en samlepost, hvoraf REDA afholder de 500.000, som relaterer sig til etablering af ventilation, mens Projektselskabet afholder de resterende 400.000 kr. til aircondition.

Afholdelse af udgifterne som anført svarer til det ovenfor og i bilag B beskrevne fordelingsprincip, hvorefter REDA bekoster etablering af varig mekanisk ventilation i hallerne, mens Projektselskabet dækker udgiften til etablering af midlertidig aircondition under ESC 2014.

I det omfang de nævnte tiltag ikke er tilstrækkelige til at opnå en tilfredsstillende klima- og temperaturstyring, vil det være op til Projektselskabet via bufferbeløb til uforudsete udgifter at afholde udgifter til supplerende midlertidige løsninger.

Ad e. Vandtætning, tag

Der er i bilag E afsat midler til "vandtætning lystætning af S1+S2, udvendig klargøring", som skal afholdes af REDA.

Denne udgift, som relaterer sig til B&W-hallernes tag/tagkonstruktion, anses som almindelig vedligeholdelse og er derfor afholdt af REDA.

Ad f. Yderligere bufferbeløb mv.

Projektselskabet har udover støtte i relation til budgetoverskridelse vedr. søjler anmodet kommunen, Regionen og WoCo om yderligere støtte på 5 mio. kr. som et bufferbeløb til fremadrettet dækning af uforudsete udgifter vedr. ESC 2014.

Som også tilfældet for anvendelsen af den øvrige støtte har Projektselskabet over for kommunen bekræftet, at bufferbeløbet i givet fald alene vil blive anvendt til dækning af udgifter til midlertidige løsninger vedr. ESC 2014, herunder f.eks. til opsætning af telte, toiletvogne, tribune, pressecenter, energi, sikkerhed osv.

Herudover har Projektselskabet haft udgifter til myndighedsbehandling, herunder byggesagsgebyrer, til Københavns Kommune på ca. 4,4 mio. kr., jfr. indstilling til Borgerrepræsentationen den 13-03-2014.

I tilslutning til ovennævnte punkter skal for god ordens skyld, herunder især i forhold til punkterne a-c, supplerende fra kommunens side fremhæves, at REDA, jfr. ovenfor under a., afholder 2 mio. kr. af den samlede udgift til flytning af søjler mellem de to B&W-haller og retablering uden konkret positiv betydning for fremtidig driften af hallerne.

Det gøres derfor gældende, at *hvis* der – i modsætning til den i nærværende udtalelse indeholdte vurdering – havde kunnet konstateres afholdt omkostninger af Projektselskabet, som evt. ville kunne tilskrives en mindre varig værdi for REDA, bør der således (forlods) tages højde for REDA's afholdelse af de nævnte 2 mio. kr.

..."



Det fremgår af Københavns Borgerrepræsentations beslutningsprotokol af 13. marts 2014, at Borgerrepræsentationen samme dag tiltrådte følgende indstilling:

” ...

1. at Københavns Kommune bidrager med yderligere finansiering til Projektselskabet bag Eurovision på 8,74 mio. kr. (anlæg) ved, at der gives en tillægsbevilling på 8,74 mio. kr. til Økonomiudvalgets anlægsbevilling ”Tilskud Københavns værtskab for Eurovision Song Contest 2014”,...”

I ovennævnte beslutningsprotokol er om baggrunden for indstillingen endvidere anført blandt andet følgende:

” ...

Københavns Kommune har den 24. januar 2014 og 3. februar 2014 modtaget henvendelser fra Wonderful Copenhagen og Projektselskabet med ønske om yderligere finansiering til Eurovision på i alt 17,4 mio. kr. ØU blev mundtligt orienteret om sagen den 4. februar 2014. Henvendelserne var lagt til orientering på aflæggerbordet.

Merudgifterne skyldes dels yderligere, uforudsete udgifter i forbindelse med etablering af de fysiske rammer for Eurovision Song Contest i B&W-hallerne på Refshaleøen, som er afgørende for gennemførelse af eventen. De udfordringer, der har vist sig at have alvorlige og uforudsete økonomiske konsekvenser, er især relateret til fjernelsen af tre bærende søjler i hallerne. I redegørelsen fra Projektselskabet vurderes det, at der samlet set er behov for yderligere 12,9 mio. kr. til denne del af projektet.

Heraf skal 5 mio. kr. anvendes til en buffer til uforudsete udgifter, da der stadig er en række usikkerheder omkring hvad klargøringen af venue kræver af eks. sikkerhed, energiforbrug, indeklima og klargøring af udendørsarealer.

Wonderful Copenhagen indstiller, at de 12,9 mio. kr. finansieres ligeligt fordelt mellem Wonderful Copenhagen, Region Hovedstaden og Københavns Kommune med hver 4,34 mio. kr. Der vil ske en tilbagebetaling efter samme fordelingsnøgle, hvis bufferen ikke bruges helt.

Herudover har Projektselskabet fremsendt en henvendelse, der er et tillæg til den første og vedrører Projektselskabets udgifter til myndighedsbehandling, herunder til behandlingen af byggesagen. Udgifterne hertil forventes ifølge Teknik- og Miljøforvaltningen at udgøre ca. 4,4 mio. kr. Den samlede, ønskede finansiering udgør dermed ca. 17,3 mio. kr.

Løsning

Det foreslås, at Københavns Kommune i alt bidrager med 8,74 mio. kr. som yderligere finansiering til projektselskabet, da dette er en forudsætning for, at Eurovision kan gennemføres som planlagt. Beløbet dækker dels Københavns Kommunes andel af merudgifter til etablering af venue og buffer, dels en del af de udgifter til myndighedsbehandling, som pålægges Projektselskabet.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil ekstraordinært påtage sig renhold omkring fan-mile og de nødvendige afmærkningsplaner og trafikafspærringer for henholdsvis 525.000 kr. og 250.000 kr. Teknik- og Miljøforvaltningen vil herudover påtage sig organiseringen af transport- og logistikopgaven sammen med Projektselskabet og Politiet for 150.000 kr.

...”

16. Det fremgår af beslutningsprotokol af 8. april 2014, at Hovedstadens Regionsråd samme dag blev orienteret om forskellige spørgsmål i anledning af en tvist mellem DR og Projektselskabet om afholdelse af udgifter, herunder på baggrund af ønske fra regionsrådet om spørgsmålet om, hvorvidt der var sikkerhed for, at leverandørerne til



ESC 2014 ville få deres tilgodehavender dækket. Af beslutningsprotokollen fremgår blandt andet følgende:

”...

Finansiering af omtvistede udgifter

Det er indtil videre aftalt mellem projektselskabet og DR, at projektselskabet afholder de omtvistede udgifter, men finansieret af billetindtægterne før afregning af billetindtægten til DR. Det er også aftalt mellem parterne, at spørgsmålet om, hvem disse udgifter endeligt skal påhvile, tages op til forhandling mellem parterne efter afvikling af ESC 2014. Kan man ikke blive enige, og fastholder DR sit krav, må spørgsmålet afgøres ved voldgift.

Der blev i forbindelse med orienteringen af regionsrådets medlemmer spurgt til, hvad der sker, såfremt projektselskabet taber voldgiftssagen helt eller delvist. Selskabet vil i så fald forventeligt få et underskud i en størrelsesorden, som selskabet ikke umiddelbart må forventes at kunne dække af egne midler og selskabet må i så fald isoleret set – hvis ikke andre træder til – erklæres konkurs. Der blev ligeledes spurgt til, om selskabets økonomiske situation med en anpartskapital på 80.000 kr. – og/eller en tabt voldgiftssag - ville kunne få indflydelse på, om selskabet ville kunne betale sine leverandører i henhold til indgåede aftaler.

...

Såfremt projektselskabet må meddele DR, at selskabet ikke kan fuldføre opgaven vil enten REDA overtage fuldførelsen af venue i henhold til den stillede garanti eller også vil DR selv gennemføre opgaven. Størrelsen af den sluttelige regning, som der i givet fald skal føres voldgiftssag om, vil være påvirket af, om projektselskabet selv gør arbejdet færdigt, om REDA gør det eller DR gør det. I sidstnævnte tilfælde må udgiften forventes at være større end ellers.

Såfremt projektselskabet måtte opgive at fuldføre venue, må en afvikling af projektselskabets engagement tilrettelægges således, at leverandører, der har leveret ydelser til projektselskabet inden da, får honoreret deres krav. Administrationen vil anmode Wonderful Copenhagen om i givet fald at sikre dette.

Dækning af et eventuelt underskud i Projektselskabet efter afvikling af ESC 2014

DR's og REDA's ageren i sagen har i det hidtidige forløb efter administrationens opfattelse været påvirket af frykten for at sidde tilbage med det reelle økonomiske ansvar for et eventuelt underskud i projektselskabet, såfremt selskabet ikke er i stand til at svare enhver sit, når ESC 2014 er afviklet og eventuelle voldgiftssager er afsluttet.

Selv om der er foretaget den fornødne adskillelse af projektselskabets og Wonderful Copenhagen's økonomi med henblik på at sikre, at projektselskabet alene hæfter med sin kapital for sine forpligtelser, kan den begrænsede hæftelse således vise sig at være en hindring for den planlagte afvikling af ESC 2014 – i sidste ende måske endda med merudgifter til følge.

Hertil kommer, at det i dansk sammenhæng vil være usædvanligt, dersom et offentligt støttet operatørselskab må opgive at fuldføre sin opgave og likvidere med tab for tredjemand til følge, hvad enten tabet må bæres af en anden offentlig myndighed som DR eller af en privat virksomhed. Et sådant forløb, må også antages reelt at kunne blokere for eller vanskeliggøre tiltrækning af fremtidige større events i hovedstadsregionen i strid med målsætningen i den af regionsrådet godkendte begivenhedsstrategi, som er en del af regionens erhvervsudviklingsstrategi.

Forslag til løsning

Det fremgår af mødesagen fra regionsrådets møde den 4. februar, at Wonderful Copenhagen ”indgår i projektselskabet og vil således forventes at finde yderligere midler til med-



finansiering af de uforudsete udgifter på lige fod med de øvrige parter. Det forventes, at Wonderful Copenhagen omprioriterer inden for sin eksisterende økonomiske ramme, og langsigtede konsekvenser i forbindelse med en evt. ekstrabevilling vil skulle indgå i forbindelse med fornyelsen i 2014 af resultatkontrakten med Wonderful Copenhagen, hvor udgangspunktet for fornyelsen er, at bevillingsniveauet ikke hæves.”

På denne baggrund vil administrationen efter drøftelse med Københavns Kommune anmode Wonderful Copenhagen om at sikre, at Wonderful Copenhagen som stifter af projektselskabet indestår for et eventuelt underskud i projektselskabet, og at leverandørgæld, som stiftes inden projektselskabet eventuelt må meddele DR, at selskabet ikke kan opfylde værtsby- og venueaftalen, kan betales.

...

Regionsrådet har ikke ansvaret for afvikling af ESC 2014 – det er Danmarks Radios ansvar. Regionsrådet har heller ikke ansvar for valget af BW-hallerne på Refshaleøen som lokation, dette valg er også truffet af DR. Det retlige ansvar for tilvejebringelse af scenefaciliteter mv. – venue – ligger hos det af Wonderful Copenhagen stiftede projektselskab, som med økonomisk støtte fra kommune, region og Wonderful Copenhagen har indgået værtsby- og venueaftalen med DR. Regionsrådets ansvar i denne forbindelse begrænser sig således umiddelbart til at påse, at den bevilgede støtte er i overensstemmelse med lovgivningens regler og til at påse, at eventuelle vilkår for støtten overholdes.

...

Det er administrationens opfattelse, at der med de ovenfor nævnte initiativer, herunder at Wonderful Copenhagen indestår for projektselskabets gæld vurderes at være tilstrækkelig sikkerhed for, at leverandører vil få betaling for leverede ydelser.

...”

17. I brev af 11. april 2014 til Københavns Kommune udtalte Statsforvaltningen, at kommunen efter Statsforvaltningens opfattelse ikke havde handlet i strid med hverken kommunalfuldmagtsreglerne eller reglerne om statsstøtte ved via Projektselskabet ESC 2014 ApS at yde økonomisk tilskud til selskabet bag B&W-hallerne. Om baggrunden herfor er anført blandt andet følgende:

”...

Sagen har givet Statsforvaltningen anledning til at vurdere om kommunens økonomiske bidrag har karakter af støtte og i så fald lovligheden heraf.

Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 107, stk. 1, lyder således:

[Citat af TEUF artikel 107, stk. 1]

Statsstøtte må ikke ydes uden forudgående anmeldelse til EU-Kommissionen, der administrerer reglerne og efter anmeldelse vurderer, om statsstøtte er forenelig med det indre marked (gennemførelsesforbuddet).

Som led i Statsforvaltningens almindelige tilsyn med kommunerne føres der også tilsyn med kommunernes iagttagelse af gennemførelsesforbuddet. Statsforvaltningens tilsyn omfatter i den forbindelse en vurdering af, hvorvidt den pågældende støtte opfylder betingelserne for statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1.



DR er som medlem af EBU forpligtet til at arrangere ESC 2014. For at gøre hallerne egnede til afholdelse af så stort et event og til den deraf følgende transmitteringsopgave, har DR krævet diverse vedligeholdelsesopgaver og bygningsændringer foretaget.

Klargøringsarbejderne er blandt andet finansieret via den af Københavns Kommune ydede støtte.

Ud over de almindelige retsgrundsætninger, der fastslår, at en kommune ikke må yde støtte til erhvervsvirksomhed er det i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 107 bestemt, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, som udgangspunkt er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

For at der er tale om statsstøtte skal alle ovennævnte betingelser være opfyldt.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at den støtte Københavns Kommune yder til DR – via Projektselskabet – ikke udgør statsstøtte i strid med TEUF artikel 107, stk. 1, allerede fordi støtten ikke er egnet til at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder. Statsforvaltningen har lagt vægt på, at DR med sin status som public servicevirksomhed og som det eneste danske medlem af EBU, har fået pålagt at afholde ESC 2014 efter den danske sejr ved ESC 2013. Som en konsekvens heraf er øvrige medievirksomheder afskåret fra opgaven, der derfor ikke kan blive genstand for konkurrence, ligesom samhandelen mellem medlemsstater vil være upåvirket.

I denne sag tilføres støtten ikke direkte fra kommunen til virksomheden, men via Projektselskabet. Det er fast antaget, at en sådan indirekte støtte er ulovlig i samme omfang, som en direkte økonomisk støtte ville være det. En kommune kan ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og virksomheden eller aktiviteten mv. yde en støtte, som ikke kan ydes direkte, jf. Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., 2. udgave af Karsten Revsbech, side 182.

En kommune har på et ulovbestemt grundlag mulighed for at varetage visse opgaver uden direkte lovhjemmel - de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Opgaverne er blandt andet afgrænset af det såkaldte almennyttekriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode. Der må heller ikke ske begunstigelse af enkeltpersoner eller virksomheder.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af en individuel interesse hos en enkelt erhvervsvirksomhed.

Kommunen kan yde økonomisk støtte i det omfang, der derved varetages en lovlig kommunal interesse, uanset om støtten ydes direkte eller via Projektselskabet, idet Projektselskabets eneste formål er, at løse opgaver i forbindelse med afviklingen af ESC 2014.

Det antages, at kommunalfuldmagten giver hjemmel til at støtte turistfremmende formål generelt og i den forbindelse tage initiativer med henblik på at reklamere for kommunen som turistmål. Ligeledes er det antaget, at en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagten kan støtte kulturelle aktiviteter. Der kan dog kun ydes støtte til en aktivitet i et omfang, der svarer til den kommunale interesse.

Statsforvaltningen finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at støtten og størrelsen heraf står i et rimeligt forhold til den interesse kommunen har i form af branding af byen, øget turisme og derigennem øget indtjening. Statsforvaltningen lægger



vægt på kommunens oplysninger om den ikke ubetydelige effekt TV-transmissionerne til udlandet vil have for den del af erhvervslivet, der knytter sig til turisme.

Som sagen er oplyst, afholder REDA selv de omkostninger der er forbundet med ændringer og vedligeholdelse, der efter afholdelse af ESC 2014 vil have tilført hallerne ændringer/forbedringer med en værdi for REDA. Som eksempel herpå nævnes vedligeholdelsesarbejder på taget, reparation af porte, etablering af naturlig ventilation med videre.

Derimod afholder Projektselskabet alene udgifter, der knytter sig til klargøringsarbejdet og de dermed forbundne ændringer af hallerne. Foruden leje af tribuner, telte, inventar, toiletter, indvendig beklædning af hallerne m.v., der er nævnt i den forbindelse, udføres der også såkaldt særindretning – ændringer, der umiddelbart efter ESC 2014 føres tilbage til oprindelig stand. Det omfatter blandt andet udendørs og indendørs belægninger og midlertidig aircondition. Som det er oplyst overfor Statsforvaltningen, bliver der med disse ændringer ikke tilført hallerne nogen blivende/varig værdi, og hallerne vil efter ESC 2014 i al væsentlighed fremtræde som før ændringerne dog med enkelte undtagelser.

Efter et krav fra DR er der fjernet 3 bærende søjler i hallerne. Som der nærmere er redegjort for i sagsfremstillingen ovenfor, har et rådgivningsfirma overfor kommunen bekræftet nødvendigheden af, at reetablere søjlerne. Det er dog endnu uvist, om alle tre søjler reetableres.

Statsforvaltningen finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke tilføres REDA nogen værdi, hvad enten der reetableres en, to eller tre søjler. Det har indgået i Statsforvaltningens vurdering, at REDA selv afholder 2 millioner kroner af den samlede udgift på knap 10 millioner kroner til flytning af søjler i hallerne, uden at der konkret kan tilskrives en positiv betydning for den efterfølgende drift af hallerne.

Sammenfattende er det derfor Statsforvaltningens vurdering, at København Kommunes økonomiske bidrag til Projektselskabet for udførelse af klargøringsarbejdet i B&W-hallerne ikke har karakter af støtte. Henset hertil er der heller ikke ydet statsstøtte i strid med TEUF artikel 107, stk. 1, der derfor heller ikke skulle have været anmeldt til EU-Kommissionen.

...”

I perioden 6.-10. maj 2014 blev ESC 2014 afviklet i overensstemmelse med planen herom i B&W-hallerne.

18. I brev af 8. maj 2014 til Statsforvaltningen anførte Region Hovedstaden blandt andet følgende som svar på Statsforvaltningens anmodning af 25. februar 2014 om en udtalelse:

”...

§ 3a [i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet] fastlægger regionernes opgaver på kulturområdet, og det fremgår af bestemmelsen at ”regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift.”

Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at regionerne kan medvirke i form af at yde tilskud, stille garantier eller selv varetage opgaven. Det fremgår også, at regionerne selvstændigt kan arbejde med enkeltstående kunstneriske arrangementer, udstillinger, festivaler, stævner, messer mv. Med enkeltstående menes, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorizont. Det fremgår endeligt af bemærkningerne, at regionerne ikke kan forestå anlægsopgaver eller bidrage til kulturelle anlæg på anden vis. Den koordinerende rolle, som regionerne kan spille på kulturområdet, skal ske som led i arbejdet med udarbejdelse af udviklingsplaner for den overordnede regionale udvikling. Medvirken til kulturelle



arrangementer er navnlig relevant med regionens udviklingsopgaver på eksempelvis erhvervs- og turismeområderne.

Afviklingen af ESC 2014 i hovedstadsregionen er en enkeltstående kulturbegivenhed og udgør en del af den regionale begivenhedsstrategi, ligesom den supplerer initiativer i den regionale udviklingsplan, som regionsrådet har vedtaget i henhold til planloven.

Regionen har således efter national lovgivning mulighed for at støtte enkeltstående kulturbegivenheder.

I forbindelse med klargøringen af B&W-hallerne er der indgået aftale mellem Danmarks Radio og Projektselskabet ESC 2014 (Projektselskabet). Projektselskabet er 100 % ejet af Fonden Wonderful Copenhagen, og finansieres med tilskud fra Wonderful Copenhagen, Københavns Kommune og Region Hovedstaden. Selskabets formål er at varetage opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af ESC 2014, herunder at stille de fysiske rammer til rådighed for Danmarks Radios afvikling af kulturbegivenheden. Projektselskabet afholder udgifter til de særindretninger af B&W-hallerne, der er nødvendige til afholdelse af ESC 2014. Der er ifølge Projektselskabets oplysninger tale om en række ændringer og installationer, som er midlertidige, og som fjernes igen når ESC 2014 er slut. Ændringerne kan ikke betegnes som varige forbedringer, og kan ikke danne grundlag for B&W-hallernes mulige fremtidige brug som eventlokalitet eller kulturinstitution. Ifølge Projektselskabets oplysninger vil udgifter, som må betragtes som varig vedligeholdelse eller forbedring af B&W-hallerne blive afholdt af REDA. Projektselskabet har ikke til formål at generere overskud, og vil, som det fremgår ovenfor, blive opløst efter afslutningen af ESC 2014.

Regionsrådet i Region Hovedstaden har den 24. september 2013 bevilget 7 mio. kr. til støtte til afholdelsen af Eurovision Song Contest 2014 (ESC 2014) i København, samt stillet 3 mio. kr. i underskudsgaranti. Som bilag til dagsordenen var vedlagt støtteerklæring af 29. august 2013, og der er 18. oktober 2013 indgået aftale med vilkår for bevillingen. ... Regionsrådet traf desuden den 4. februar 2014 beslutning om at bevilge yderligere 4,34 mio. kr. til finansiering af ESC 2014, ligesom underskudsgarantien samtidig blev frigivet. ... Midlerne fra regionen er ydet inden for rammerne af regionens budget til "Øvrig Regional Udvikling", og har som led i begivenhedsstrategien til formål at øge kendskabet til regionen og en heraf afledt øget omsætning fra turisme m.v. Tilskuddet er ydet til Projektselskabet.

Region Hovedstaden er på baggrund af ovenstående af den opfattelse, at der er hjemmel til at yde støtten som støtte til en enkeltstående kulturbegivenhed i medfør af § 3a i lov om kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet.

... ”

19. I breve af 23. maj 2014 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, Københavns Kommune, Region Hovedstaden, Kulturministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet og Statsforvaltningen om udtalelser, idet Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, oplyste, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op vedrørende Københavns Kommunes og Region Hovedstadens engagement i ESC 2014.

I brevet af 23. maj 2014 til Københavns Kommune anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, kommunen om en udtalelse om blandt andet kommunens hjemmel til at yde støtte til ESC 2014 og om støttens forhold til EU's statsstøtteregler.

I brevet af 23. maj 2014 til Region Hovedstaden anførte Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet samme dag havde anmodet



Statsforvaltningen og Kulturministeriet, jf. nedenfor, om udtalelser om hjemmelsgrundlaget for regionens støtte til ESC 2014, herunder med udgangspunkt i den udtalelse, som Region Hovedstaden havde afgivet herom til Statsforvaltningen. Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede endvidere regionen om en udtalelse om regionens overvejelser om EU's statsstøtteregler.

I brevet af 23. maj 2014 til Kulturministeriet anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, Kulturministeriet om en udtalelse om blandt andet det retlige grundlag for afholdelsen af ESC 2014 i Danmark, finansieringen heraf samt om, hvordan den af Københavns Kommune og Region Hovedstaden ydede støtte forholdt sig til EU's statsstøtteregler på det kulturelle område.

I brevet af 23. maj 2014 til Erhvervs- og Vækstministeriet anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet om en udtalelse om, hvilke erhvervsudviklingsaktiviteter henholdsvis regioner og kommuner kan bidrage til finansieringen af i henhold til lov om erhvervsfremme og regional udvikling.

I brevet af 23. maj 2014 til Statsforvaltningen anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, Statsforvaltningen om en udtalelse om hjemmelsgrundlaget for den af regionen ydede støtte.

20. I Erhvervs- og Vækstministeriets e-mail af 27. maj 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, er anført blandt andet følgende:

"...

Af lov om erhvervsfremme og regional udvikling § 13, stk. 1, fremgår det, at kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for:

- 1) innovation, herunder bruger- og medarbejderdrevet innovation, ressourceeffektivitet, videndeling og videnopbygning,
- 2) anvendelse af ny teknologi, herunder automatisering og digitalisering,
- 3) etablering og udvikling af nye virksomheder,
- 4) udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer,
- 5) vækst og udvikling i turismeerhvervet og
- 6) udviklingsaktiviteter i yderområderne.

Tilsvarende fremgår det af lovens § 9, stk.1, at regionsrådet kan medfinansiere aktiviteter til fremme af regional erhvervsudvikling inden for de ovenstående 6 områder. De regionale vækstfora afgiver indstilling til regionen om anvendelse af regionale udviklingsmidler til erhvervsformål, jf. lovens § 10, stk.4. Det fremgår af lovens § 9, stk.1, at regionsrådet efter indstilling fra vækstfora kan medfinansiere aktiviteter til fremme af regional erhvervsudvikling. Denne indstilling fra vækstfora kan Regionsrådet ifølge § 9, stk. 2 acceptere eller afvise.

Af lovens § 9, stk. 4 og 6 samt § 13, stk. 2, fremgår det, at aktiviteterne skal være til gavn for en åben kreds af erhvervslivet, samt at aktiviteterne ikke må virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, herunder må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder.

De nævnte erhvervsudviklingsaktiviteter *skal* for regionernes vedkommende iværksættes i regi af selvstændige juridiske enheder, jf. § 9, stk. 5. For kommunernes vedkommende *kan* aktiviteterne gennemføres i regi af selvstændige enheder, men kommunen må også selv være udførende, jf. § 13, stk.2.

..."

21. I udtalelse af 20. juni 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, anførte Københavns Kommune blandt andet følgende:



”...

Ad 1. Kommunens hjemmel til at støtte ESC 2014

I forhold til kommunens hjemmel til at yde støtte til afholdelsen af ESC 2014 i København henvises til kommunens udtalelse af 12-03-2014 til Statsforvaltningen, som har tiltrådt kommunens vurdering af hjemlen til at støtte kulturelle arrangementer med henblik på at glæde borgerne, fremme turismen og markedsføre byen.

I kommunens udtalelse – med heri indeholdte links til bevillingsindstillinger – er det oplyst, at kommunens støtte til ESC 2014 er ydet som tilskud til Projektselskabet ESC 2014 ApS, som har indgået en værtsbyaftale med DR. Kommunens medfinansiering af projektselskabet er begrænset til kommunens nævnte tilskud, og kommunen hæfter ikke i øvrigt for udgifter til projektselskabet eller Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (REDA).

Støtten, som i alt andrager 23,24 mio. kr., er bevilget af Borgerrepræsentationen hhv. den 10-10-2013 (14,5 mio. kr.) og den 13-03-2014 (8,74 mio. kr.).

Førstnævnte del af kommunens støtte er givet på baggrund af det som bilag E til kommunens udtalelse af 12-03-2014 fremlagte oprindelige udgiftsbudget for ESC 2014 på Refshaleøen på 38,264 mio. kr., hvoraf REDA som ejer af B&W-hallerne afholdt (de markerede udgifter) på i alt 5,227 mio. kr.

I forhold til sidstnævnte del af kommunens støtte bemærkes, at der er redegjort herfor dels i indstilling til Borgerrepræsentationen den 13-03-2014, dels i kommunens udtalelse af 12-03-2014.

Der var dels tale om Projektselskabet ESC 2014 ApS' ekstraudgifter på i alt ca. 13 mio. kr. til hhv. fjernelse af søjler mellem hallerne af hensyn til tv-produktionen og til et bufferbeløb til dækning af forventede udgifter til en række midlertidige løsninger vedr. ESC 2014, dels Projektselskabets udgifter til myndighedsbehandling, herunder til behandlingen af byggesagen, på ca. 4,4 mio. kr.

De samlede ekstraudgifter androg således knap 17,4 mio. kr., hvortil kommunen ydede en støtte på 8,74 mio. kr., mens Region Hovedstaden og Wonderful Copenhagen bidrog med resten.

Hvad angår kommunens indirekte støtte til ESC 2014, henvises til Orienteringsnotat til Økonomiudvalgets aflæggerbord den 04.03.2014 [det ovenfor nævnte notat af 27. februar 2014, jf. pkt. 15].

I henhold til notatet er summen af de involverede forvaltningers udgifter budgetteret til i alt 9.028.000 kr., efter fradrag af (Økonomiforvaltningens) støtte til Projektselskabet ESC 2014 ApS.

Som indledningsvis anført i notatet er der i øvrigt, ”grundlæggende (...) enten tale om udgifter, der vedrører myndighedsopgaver, eller udgifter til arrangementer, som afholdes i forbindelse med Eurovision. En række af disse arrangementer ville under alle omstændigheder skulle afholdes og er blot blevet kædet sammen med Eurovision for at sikre en større gennemslagskraft. Der er altså ikke i disse tilfælde tale om, at Kommunen er blevet påført yderligere udgifter i forbindelse med Eurovision.”

Med hensyn til forholdsmæssigheden mellem størrelsen af den kommunale støtte og den kommunale interesse i ESC 2014 henvises til det i kommunens udtalelse af 12-03-2014 anførte, herunder især i forhold til den positive betydning for vækst og beskæftigelse i København for såvel turismerelaterede som øvrige erhverv, jfr. desuden de i bilag C og D indeholdte vurderinger af effekterne af ESC 2014.

Det kan endelig oplyses, at kommunen ikke har ydet støtte til at dække et underskud forbundet med ESC 2014.



Ad 2. Kommunens overvejelser vedrørende EU's statsstøttere

Som hhv. bilag A og B til kommunens udtalelse af 12-03-2014 indgik de af advokatfirmaet Lett udarbejdede notater, hvortil henvises.

I bilag A er foretaget en statsstøtteretlig vurdering af kommunens støtte til Projektselskabet ESC 2014 ApS i forhold til DR, projektselskabet og REDA og særskilt begrundet, hvorfor der ikke er tale om statsstøtte til den pågældende. Som følge heraf foreligger der ikke pligt til at notificere.

I bilag B er i forhold til REDA redegjort for, hvorfor de af projektselskabet finansierede bygningsarbejder i og omkring B&W-hallerne ikke har blivende værdi for REDA.

Kommunens udtalelse af 12-03-2014 indeholder – som følge af Statsforvaltningens anmodning herom – en i forhold til bilag B udbygget redegørelse for, at der ikke via projektselskabet blev ydet støtte til REDA, som selv afholdt udgifter til vedligeholdelse eller (varige) forbedringer af B&W-hallerne.

Det bemærkes, at det på tidspunktet for udarbejdelse af kommunens udtalelse af 12-03-2014 som anført heri var uafklaret, om der var behov for et retablere én eller alle tre søjler mellem B&W-hallerne, som blev fjernet af hensyn til afvikling af ESC 2014.

Det er nu afklaret, at der er behov for at retablere to af de tre søjler.

I tilslutning til ovenstående bemærkes i øvrigt, at Københavns Kommunes Økonomiudvalg - på baggrund af et medlemsforslag om en redegørelse for mulighederne for at bevare (og sælge) forbedringerne i B&W-hallerne efter ESC 2014 – den 03-06-2014 fik forelagt vedlagte notat af 27-05-2014.

I notatet vurderes det, at projektselskabet *kan* sælge forbedringer til REDA (eller andre), såfremt dette sker til behørigt dokumenteret markedspris, idet der så ikke vil være tale om (ulovlig) støtte til REDA.

...”

22. I det ovenfor af Københavns Kommune anførte notat af 27. maj 2014 om mulighederne for at bevare forbedringerne i B&W-hallerne, jf. pkt. 21, er blandt andet anført følgende:

”...

Projektselskabet ESC 2014 ApS (Projektselskabet) har haft til opgave at forestå værftsbyforpligtelser i relation til ESC 2014, herunder ombygning af B&W-hallerne på Refshaleøen, idet Københavns Kommune m.fl. alene har ydet støtte til Projektselskabet.

Det er derfor også Projektselskabets opgave at forestå bl.a. retablering af B&W-hallerne efter ESC 2014.

Projektselskabet oplyser at være i færd med at afklare hvor stor en del af forbedringerne i relation til B&W-hallerne, der potentielt er af varig værdi.

Projektselskabet og Wonderful Copenhagen (WoCo) oplyser samtidig, at der de kommende måneder vil være forhandlinger med Refshaleøens Ejendomsselskab (REDA) i forhold til køb/overtagelse af eventuelle forbedringer, der kan gøres varige.

WoCo oplyser, at værdien af de varige installationer umiddelbart skønnes til omkring 8-9 mio. kr. I de kommende uger vil der blive udarbejdet en præcis værdiansættelse.



Hverken i henhold til EU's statsstøtteregler eller efter de danske kommunalretlige regler er det lovligt, at kommunen – via sin støtte til Projektselskabet – støtter REDA ved at betale for (varige) forbedringer af B&W-hallerne eller udearealer i tilknytning hertil.

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at der hverken i forhold til statsstøttereglerne eller kommunalfuldmagten er noget til hinder for, at Projektselskabet sælger forbedringer til REDA, såfremt et salg sker til markedspris, idet der så ikke vil være tale om (ulovlig) støtte til REDA.

I denne forbindelse er det naturligvis vigtigt, at Projektselskabet sikrer sig behørig dokumentation for fastsættelse af markedsprisen, jfr. i øvrigt herom ovenfor.

I og med, at der er tale om forbedringer i og ved B&W-hallerne er det umiddelbart ikke realistisk, at disse kan afhændes til andre private investorer, men i givet fald gælder som i forhold til REDA, at salg skal ske til markedspris.

...”

23. I udtalelse af 3. juli 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, anførte Statsforvaltningen, at Statsforvaltningen ikke fandt grundlag for at antage, at Region Hovedstaden var gået ud over rammerne for tildeling af støtte i medfør af § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet. Statsforvaltningen henviste herved til sin udtalelse af samme dag til Region Hovedstaden, hvori er anført blandt andet følgende:

”...

Regionen kan efter bestemmelsen [§ 5, stk. 1, nr. 2, i regionsloven] varetage regionale udviklingsopgaver og opgaver, der understøtter disse. Regionerne kan alene varetage de opgaver, som er positivt afgrænsede i lovgivningen. § 5, stk. 1, giver altså ikke hjemmel til regionernes varetagelse af opgaver, men indeholder udelukkende en oversigt over de opgaver, der i anden lovgivning er henlagt til dem.

Efter § 3a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet, har regionerne adgang til på kulturområdet at igangsætte kulturbegivenheder og udvikle kulturelle tilbud.

Følgende fremgår af § 3a i lovbekendtgørelse nr. 728 af 7. juni 2007 om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet:

§ 3a

Regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift.

Af de generelle bemærkninger til lovforslaget (L 53 fremsat den 24. februar 2005) fremgår følgende:

”Det foreliggende lovforslag udmønter den del af aftalen, der vedrører kulturområdet. Forligspartierne ønsker i forbindelse med reformen at fremme det lokale engagement i kulturlivet samt sikre varetagelsen af nationale kulturpolitiske hensyn.[...]

Som en konsekvens af kommunalreformen, hvor amtskommunerne nedlægges, og fem regioner etableres, findes udtrykket »regionale kulturaftaler« ikke længere fuldt dækkende. Aftalerne kan fremover indgås med en eller flere kommuner, og regionerne kan indgå i aftalerne med kommunerne inden for de kompetencer, der foreslås tillagt regionerne på kulturområdet.

[...]



Derudover indeholder lovforslaget en særlig hjemmel til, at regionerne kan påtage sig visse afgrænsede opgaver på kulturområdet. Som led i den politiske aftale om kommunalreformen præciseres det således, at regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Det vil være hensigtsmæssigt at indarbejde de således igangsatte kulturelle tilbud, som har regional udviklingseffekt, i de regionale udviklingsplaner.”

I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser fremgår følgende om § 3a:

”Bestemmelsen er ny. Teksten præciserer regionernes rolle på kulturområdet i henhold til den indgåede politiske aftale om kommunalreformen.

Regionerne får mulighed for at medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Denne medvirken kan regionerne gennemføre ved at yde tilskud, stille garantier eller ved selv at varetage opgaven. Hvis igangsætnings- eller udviklingsopgaverne skal videreføres efter opstarten, skal regionerne sikre, at der på forhånd er de fornødne aftaler med andre parter om evt. videreførelse af opgaverne. Sådanne parter kan fx være kommuner, institutioner, private personer eller virksomheder. Kultur forstås i denne sammenhæng bredt og omfatter således fx også idrætsområdet.

Den politiske aftale fokuserer i kulturafsnittet på regionernes rolle med igangsætning og udvikling af kulturbegivenheder og -tilbud. Derfor er det nævnt i loven, at sådanne begivenheder og tilbud skal videreføres af andre, hvis de skal drives mere permanent. Kulturbegivenheder og -tilbud, som regionerne selvstændigt kan arbejde med, kan fx være enkeltstående kunstneriske arrangementer, udstillinger, festivaler, stævner, messer osv. Ved enkeltstående forstås, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorizont.

Regionerne kan ikke forestå eller yde tilskud til vedvarende drift af kulturinstitutioner eller kulturaktiviteter. Regionerne kan herunder heller ikke stifte priser eller legater på kulturområdet. Regionerne kan efter bestemmelsen ligeledes ikke forestå anlægsopgaver eller bidrage til kulturelle anlæg på anden vis.”

Som det fremgår, får regionerne via denne bestemmelse mulighed for at medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Kultur skal i den forbindelse forstås bredt og kan for eksempel være enkeltstående kunstneriske arrangementer, udstillinger, festivaler, stævner, messer osv. Ved enkeltstående forstås, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorizont.

Endvidere fremgår det, at den koordinerende rolle, som regionen kan spille på kulturområdet, skal ske som led i arbejdet med udarbejdelse af udviklingsplaner for den overordnede regionale udvikling. Det er navnlig i sammenhæng med de øvrige regionale udviklingsopgaver på for eksempel erhvervs- eller turismeområderne, at udvikling af kulturelle tilbud er relevant.

Regionernes medvirken kan ifølge bemærkningerne til bestemmelsen tage form af tilskud, garantistillelse eller opgavevaretagelse.

Statsforvaltningen henviser til, at ESC 2014, som en konsekvens af den danske sejr ved ESC 2013, er en enkeltstående begivenhed, idet den kun finder sted én gang løbende over en periode på få dage. At arrangementet ikke er varigt, understøttes af det oplyste om, at udgifter til ændringer eller forbedringer med varig værdi alene afholdes af REDA. Projektselskabet afholder derimod udgifter til indretninger og installationer, der i det væsentligste er midlertidige og nedtages umiddelbart efter afholdelse af ESC 2014.

Herudover har det indgået i Statsforvaltningens vurdering, at ESC 2014 efter det oplyste er egnet til at understøtte initiativer i den regionale udviklingsplan i form af øget tilgang af



turister, øget omsætning og tiltrækning af såvel yderligere arrangementer som arbejdspladser.

Som sagen derfor er oplyst af Region Hovedstaden, finder Statsforvaltningen ikke grundlag for antage, at Region Hovedstaden er gået ud over rammerne for tildeling af støtte i medfør af § 3a i lovbekendtgørelse nr. 728 af 7. juni 2007 om Kulturministeriets kulturfalter med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet.

Statsforvaltningen foretager sig ikke videre på det foreliggende grundlag ...”

24. I Advokatfirmaet Letts notat af 11. august 2014 om statsstøtteretlig vurdering af REDA's betaling til Projektselskabet for varige forbedringer i B&W-hallerne og det omkringliggende område i forbindelse med afholdelsen af Eurovision Song Contest 2014 er blandt andet anført følgende:

”...

I forbindelse med afholdelsen af Eurovision Song Contest (”ESC 2014”) i B&W-værftets tidligere sektionshaller (”B&W-hallerne”) har Projektselskabet ESC 2014 ApS (”Projektselskabet”) – i modsætning til, hvad der oprindeligt var vurderingen – for at kunne afholde ESC 2014 måttet foretage en række varige forbedringer i B&W-hallerne samt på det omkringliggende areal på Refshaleøen (”Veneuområdet”), som ejes af Refshaleøens Ejendomselskab A/S (”REDA”). Den samlede kostpris for disse varige forbedringer på Veneuområdet har Projektselskabet nu (11. juni 2014) kunnet opgøre til DKK 8.690.923.

...

Projektselskabet og REDA har den 31. juli 2014 indgået aftale om, at REDA betaler Projektselskabet DKK 4.178.925 ekskl. moms for de varige forbedringer på Veneuområdet, som Projektselskabet har bekostet, og som som udgangspunkt forbliver på stedet. ...

Af aftalens bilag 1 fremgår det, at:

”De infrastrukturelle forbedringer og ændringer Projektselskabet gennemførte for ESC 2014 var designet specifikt til dette arrangement. Alle placeringerne af div. installationer blev således udelukkende prioriteret i forhold til hvordan DR ville have bygget og service-ret hallerne og sidefaciliteterne, helt uden REDAs indflydelse og uden hensyn til fremtidig brugeres behov. Da hovedparten af forbedringerne og ændringerne således ikke har en reel blivende værdi for REDA har Projektselskabet reetableret disse, herunder bl.a. re-etablering af de tre søjler i hallen og jordvoldene udenfor hallerne.

Der er imidlertid forbedringer/ændringer som Projektselskabet lader stå/ligge til REDAs fremtidig brug. Nedenfor er disse beskrevet og estimeret i forhold til deres konkrete værdi for REDA. Konklusionen er, at REDA betaler Projektselskabet 4,18 mio. kr. for permanente forbedringer/ændringer som REDA overtager fra Projektselskabet. Det er Projektselskabets vurdering, at estimatet på 4,18 mio. kr. modsvarer den reelle værdi af den fordel, som REDA har opnået ved at beholde de forbedringer/ændringer i Projektselskabet har udført på Refshaleøen. ...”

...

Det er min vurdering, at i det omfang Projektselskabet har afholdt omkostninger til varige forbedringer på Veneuområdet, udgør dette ikke statsstøtte i forhold til REDA, såfremt REDA betaler Projektselskabet et beløb svarende til værdien af den fordel, som REDA har opnået ved de varige forbedringer. Det er i den forbindelse min vurdering, at hvor REDA ikke fuldt ud får gavn af de varige forbedringer, og forbedringernes økonomiske værdi for REDA derfor er mindre end den af Projektselskabet afholdte kostpris, må REDA antages



at kunne nøjes med at betale et mindre beløb for forbedringerne end kostprisen, uden at REDA derved vil have modtaget statsstøtte i strid med TEUF artikel 107, stk. 1.

Sammenfattende er det på denne baggrund, og baseret på de af Projektselskabet foretagne skønsmæssige værdiansættelser af forbedringerne, min vurdering, at REDA's betaling af DKK 4.178.925 ekskl. moms vil medføre, at der ikke (længere, jf. nedenfor) foreligger statsstøtte i strid med TEUF artikel 107, stk. 1.

...

Projektselskabet og REDA's respektive krav overfor hinanden som følge af de af parterne hver især på aftalebasis afholdte omkostninger vedrørende forberedelse og gennemførelse af ESC 2014, herunder de afholdte omkostninger til de respektive anlægsarbejder på Venueområdet, har efter det oplyste først kunnet opgøres endeligt i løbet af juli 2014, således at parternes fordringer på hinanden først har været kendt ultimo juli 2014, umiddelbart forud for Aftalens indgåelse. Henset hertil, og til at det efter det oplyste aldrig har været parternes hensigt, at REDA skulle opnå en fordel i statsstøtteretlig forstand, må det antages, at statsstøtte i medfør af TEUF artikel 107, stk. 1, på intet tidspunkt har foreligget i den konkrete situation.

Henset til, at betalingen af beløbet på DKK 4.78.925 ekskl. moms på det foreliggende grundlag antages at indebære, at REDA ikke har modtaget statsstøtte, vil der efter de statsstøtteretlige regler ikke være pligt for REDA til at betale renter af det beløb, som REDA betaler Projektselskabet for de varige forbedringer, som forbliver på Venueområdet efter ESC 2014's afslutning.

..."

25. Det fremgår af beslutningsprotokol af 19. august 2014, at Hovedstadens Regionsråd på sit møde samme dag traf følgende beslutning:

"1. **at** der på baggrund af redegørelse og foreløbigt regnskab bevilges et ekstraordinært engangstilskud på 46 mio. kr. i 2014 til Wonderful Copenhagen til dækning af merudgifter i forbindelse med ESC 2014 mod en tilsvarende reduktion af grundtilskuddet fra Region Hovedstaden til Wonderful Copenhagen over de kommende 7 år, idet forslag til de nærmere forudsætninger for bevillingen forelægges på regionsrådsmødet, og

2. **at** sag om rammerne for indgåelse af ny resultatkontrakt med Wonderful Copenhagen forelægges for erhvervs- og vækstudvalg, forretningsudvalg og regionsråd i september måned."

I ovennævnte beslutningsprotokol er endvidere anført følgende om baggrunden for regionsrådets beslutning:

"...

Forretningsudvalget drøftede på sit møde den 3. juni 2014 status på afviklingen af Eurovision Song Contest (ESC) 2014 og bestilte i den forbindelse en redegørelse fra Wonderful Copenhagen om afviklingen af ESC 2014, herunder en belysning af årsagerne til det betydelige driftsunderskud i forbindelse med arrangementet. Redegørelsen er udarbejdet af det operatørselskab, Projektselskabet ESC 2014 ApS, som Wonderful Copenhagen stiftede med henblik på etablering af arena mv. til afvikling af melodi grandprixet, ESC 2014.

...

Det fremgår af redegørelsen, at det er Projektselskabets overordnede vurdering, at selskabet nåede sine turismæssige og markedsføringsmæssige mål i forbindelse med ESC 2014. Budgetterne for udvikling og realisering af de fleste eventaktiviteter er overholdt. Projektselskabet må imidlertid konstatere, at det samlede ESC 2014 projekt blev betydeligt mere omkostningskrævende end oprindeligt vurderet og budgetteret. De samlede omkostninger endte på 135 mio. kr. mod 35 mio. kr. i det oprindelige budget. Der er bogført



indtægter på 79 mio. kr. mod budgetteret 35 mio. kr., hvorefter regnskabsresultatet bliver et driftsunderskud på 58 mio. kr. Som det fremgår af redegørelsens konklusioner, var det etableringen og driften af den midlertidige arena i B&W-Hallerne, der gjorde det samlede projekt markant dyrere. Redegørelsen fremhæver primært fire årsager hertil:

- *B&W-Hallernes rå og uprøvede karakter*, herunder særligt voldsomme og uforudsete udfordringer med bl.a. flytning af bærende søjler, sikring af loftets bæreevne, placering af tribuner, etablering af varme, revidering af sikkerhedsplaner, etablering af teltby, kloakafledning mv.
- *Manglende forberedelsestid*, herunder særligt at projektet skulle realiseres, samtidigt med at det blev udviklet, og at det først var under forløbet, at showprojektet konkret tog form, hvilket påvirkede en lang række forhold vedrørende etableringen af arena-faciliteterne.
- *Høje ambitioner til showet*, herunder særligt at det undervejs blev tydeligt, at det showkoncept, som Danmarks Radio realiserede, indebar, at B&W-Hallerne skulle omdannes til noget, der havde karakter af en koncertsal.
- *Tidspres*, herunder særligt at hele projektet havde en ultimativ deadline, som gjorde det umuligt at bremse op og revidere undervejs – på trods af udfordringer, ændringer og vanskeligheder.

...

Dækning af underskuddet

Regionsrådet tog den 8. april 2014 til efterretning, at administrationen havde anmodet Wonderful Copenhagen, som stifter af Projektselskabet og indehaver af samtlige anparter, om at indestå for Projektselskabets underskud og sikre, at berettigede leverandørkrav mod Projektselskabet kunne honoreres. Wonderful Copenhagen har, som det fremgår af vedlagte brev fra bestyrelsen, mulighed for af egne midler selv at dække 12 mio. kr. af underskuddet, men har behov for supplerende tilskud til dækning af resten af underskuddet, da fonden ikke kan dække hele underskuddet på én gang.

...

Det er administrationens vurdering, at der på baggrund af redegørelsen og i forlængelse af regionsrådets behandling af sagen den 8. april 2014 er grundlag for at fastholde Wonderful Copenhagen på ansvaret for dækning af driftsunderskuddet. Det fremgår af revisors påtegning på regnskabet, at Projektselskabet ikke har "aftaler om finansiering. Der arbejdes på en løsning heraf. Før denne løsning er endeligt på plads, er der betydelig usikkerhed om selskabets fortsatte drift, hvorfor selskabet kan være ude af stand til at indfri sine forpligtelser." Det fremgår af regnskabet, at der pr. 25. juli er kortfristede gældsforpligtelser i form af leverandørgæld på 11 mio. kr.

Det fremgår af mødesagen fra regionsrådets møde den 8. april, at det i dansk sammenhæng vil være usædvanligt, dersom et offentligt støttet operatørselskab må opgive at fuldføre sin opgave og likvidere med tab for tredjemand til følge, og at et sådant forløb må antages reelt at kunne blokere for eller vanskeliggøre tiltrækning af fremtidige større events i hovedstadsregionen.

...

Det er ... administrationens vurdering, at Wonderful Copenhagen bør have mulighed for fortsat at kunne varetage den centrale rolle i tiltrækningen af turismeindtægter til regionen, som er dokumenteret i en evalueringsrapport fra 2013, udarbejdet efter anmodning af Vækstforum. Det er administrationens vurdering, at der ikke er et reelt alternativ til Wonderful Copenhagen som operatør på de turismefremmeaktiviteter, Region Hovedstaden ønsker udført fremadrettet. Det bemærkes herved, at fondens opgaver for Region Hovedstaden på turistfremmeområdet varetages efter lov om erhvervsfremme. Regionen kan ef-



ter loven ikke selv varetage opgaverne, som skal udføres af selvstændige juridiske enheder, hvor regionen kan være repræsenteret i bestyrelsen, men ikke kan have flertallet.

Det er administrationens opfattelse, at den foreslåede model, hvor organisationen får mulighed for at dække driftsunderskuddet i år, samtidig med, at tilskuddet "arbejdes af" i de kommende år, kan sikre begge disse hensyn. Det vil imidlertid fremadrettet på baggrund af redegørelsens konklusioner også være afgørende at sikre en konsolidering og professionalisering af administrationen i Wonderful Copenhagen i de kommende år med fokus på dels administrativ praksis som økonomistyring, budgettering, personaleansættelser m.v., dels effektmål og yderligere strategiske tiltag for at sikre en fortsat vækst i turismen i regionen. Redegørelsen har endnu ikke været forelagt for Wonderful Copenhagen's bestyrelse, men det fremgår af redegørelsen, at Projektselskabets direktør, som også har været underdirektør i Wonderful Copenhagen, er fratrådt.

Den fremadrettede professionalisering skal ske i samspil med Vækstforum ved en fastlæggelse af Region Hovedstadens krav til dels resultater, dels organisatorisk professionalisering i Wonderful Copenhagen i de kommende år. Det kan endvidere oplyses, at administrationen i foråret 2014 har igangsat en tværgående indsats i forhold til styring, resultat- og effektkrav samt professionel administrativ praksis for alle de organisationer og foreninger m.v., som Region Hovedstaden støtter med regionale udviklingsmidler.

..."

26. I Region Hovedstadens notat af 22. september 2014 til Hovedstadens Regionsråds medlemmer er det blandt andet anført, at markedsværdien af forbedringerne af B&W-hallerne for REDA afhænger af den konkrete nytte, som forbedringen har for REDAs anvendelse af ejendommen. Det er videre anført, at det ikke nødvendigvis er den samme værdi, som forbedringen har haft for Projektselskabet i forhold til de formål, som Projektselskabet skulle varetage, herunder til opfyldelse af DRs specifikke krav og ønsker til indretning og drift af venue. Notatet indeholder endvidere en gennemgang af, hvilke forbedringer der har været tale om, og på hvilken baggrund de er medtaget til fuld kostpris henholdsvis ikke fuld kostpris.

27. I Region Hovedstadens notat af 22. september 2014 til regionsrådet om ydelse af ekstraordinært tilskud til WoCo i forbindelse med dækning af Projektselskabets gæld er blandt andet anført følgende:

"...

På baggrund af redegørelse og regnskab traf regionsrådet på sit møde i august – stadig uden at være retligt forpligtet til det – beslutning om at yde et ekstraordinært tilskud mod tilbagebetaling til Wonderful Copenhagen med henblik på at Wonderful Copenhagen kunne opfylde den indeståelse for Projektselskabets gæld, som regionen havde anmodet fonden om at påtage sig.

Wonderful Copenhagen's ansvar

Det har været administrationens opfattelse, at Wonderful Copenhagen som stifter af Projektselskabet som operatørselskab for værtsbyopgaven måtte bære ansvaret for at opgaven blev gennemført og for at underskuddet blev dækket. Sagsfremstillingen til regionsrådets møde i august, hvor regionsrådet fik forelagt Projektselskabets redegørelse for forløbet og selskabets foreløbig regnskab, bygger da også på dette grundlag.

Det fremgår af mødesagen, at der efter administrationens opfattelse er baggrund for at fastholde Wonderful Copenhagen på dækning af underskuddet og at dette kan lade sig gøre ved den foreslåede model, hvor regionen som aftalepart i henhold til Wonderful Copenhagen's resultatkontrakt yder et ekstraordinært tilskud til dækning af Projektselskabets



underskud – et tilskud, som Wonderful Copenhagen tilbagebetaler i de kommende år gennem en årlig reduktion af det ordinære driftstilskud på 7 mio. kr.

Region Hovedstaden har som nævnt ikke været kontraktligt eller på anden måde retligt forpligtet i henhold til de indgåede aftaler til at dække underskuddet. Men regionen har – som det fremgår af mødesagen fra april – en selvstændig interesse i, som led i den vedtagne erhvervsudviklingsstrategi, at regionen fortsat kan tiltrække store begivenheder. Et forløb, hvor et offentligt støttet operatørselskab i givet fald måtte likvidere med tab for tredjemand, herunder leverandører, til følge, vil modvirke bestræbelserne på at realisere denne del af erhvervsudviklingsstrategien.

Region Hovedstaden har ikke været kontraktligt forpligtet til at yde underskuddækning, men regionens bestående kontraktsrelation med Wonderful Copenhagen giver mulighed for at regionen kan lægge en del af pengene til en underskuddækning ud og mulighed for at få dem igen. Den mulighed har den anden offentlige hovedtilskudsyder til afviklingen af ESC 2014, Københavns Kommune ikke. Hvis kommunen skulle bidrage yderligere til dækning af Projektselskabets underskud måtte det være i form af et engangstilskud, som kommunen ikke kunne kræve tilbagebetalt.

Den løsning, som regionsrådet har valgt, indebærer,
at berettigede kreditorer har kunnet få dækning for deres krav,
at Wonderful Copenhagen i 2014 dækker 21 % af Projektselskabets underskud og
at Wonderful Copenhagen fra 2015 - 21 dækker de resterende 79 %.”

28. I Hovedstadens Regionsråds udtalelse af 1. oktober 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, er blandt andet anført følgende:

”...

Regionens bidrag i forhold til Projektselskabet

Opgaven med klargøring af venue blev varetaget af fonden Wonderful Copenhagen, der som turistfremmeorganisation har tidligere erfaring med planlægning og afvikling af store kulturelle begivenheder. Wonderful Copenhagen valgte at henlægge varetagelsen af opgaven til et særskilt operatørselskab, kaldet Projektselskabet, som blev stiftet til formålet af Wonderful Copenhagen, der ejer samtlige anparter i selskabet. Projektselskabet indgik den 1. september 2013 aftale med Danmarks Radio om værtsby og venue.

Klargøringen af B&W-hallerne og det omkringliggende område blev herefter varetaget af Projektselskabet, som blev kapitaliseret med midler fra Wonderful Copenhagen, Københavns Kommune og Region Hovedstaden. Regionen har således ydet sit økonomiske bidrag til Projektselskabet.

Det er Region Hovedstadens opfattelse, at regionens økonomiske bidrag i forhold til Projektselskabet ikke kan karakteriseres som statsstøtte efter art. 107.

Regionen har til brug for sin vurdering lagt til grund, at Projektselskabet blev oprettet og drevet med det ene formål at afvikle ESC 2014 i samarbejde med Danmarks Radio. En sådan enkeltstående aktivitet har efter regionens vurdering ikke karakter af en økonomisk aktivitet i statsstøtteretlig forstand. Desuden er det regionens vurdering, at støtten ikke giver Projektselskabet en fordel, der er egnet til at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen mellem medlemsstater. Regionen har lagt til grund, at det er forudsat, at ESC 2014 blev arrangeret af Danmarks Radio i samarbejde med en dansk kommune og/eller region. Det har således ikke været en mulighed at lade en udenlandsk virksomhed stå for arrangementet.

Regionens bidrag i forhold til Danmarks Radio.

Regionen har ikke ydet bidrag til Danmark Radio. Region Hovedstaden har dog for så vidt angår Projektselskabets relation til Danmarks Radio lagt til grund, at afviklingen af ESC



2014 ikke var en begivenhed, der var genstand for konkurrence, allerede fordi opgaven blev pålagt Danmarks Radio ved sejren ved ESC 2013. Danmarks Radio har således ikke kunnet give adgang til at andre medier skulle stå for eller medvirke til afviklingen af ESC 2014. Da begivenheden heller ikke har kunnet afholdes i andre lande, har afviklingen heraf ikke påvirket samhandlen mellem medlemsstaterne.

Regionens bidrag i forhold til REDA

Regionen har ikke ydet bidrag til REDA. Regionen kan i denne forbindelse oplyse, at det forud for afgivelsen af bevillingerne var forudsat, at REDA ikke ville få gavn af det klargøringsarbejde, som Projektselskabet udførte i forbindelse med klargøringen af B&W-hallerne til ESC 2014. Det var således forudsat, at særindretninger efter afviklingen af ESC 2014 skulle fjernes igen, og at udgiften til eventuelle forbedringer eller vedligeholdelsesarbejder, som var integreret i bygningen, ville blive afholdt af REDA selv. Denne forudsætning var netop lagt til grund for at undgå en mulig konflikt med statsstøttere reglerne.

Region Hovedstaden kan oplyse, at Projektselskabet efterfølgende har oplyst, at det til brug for afviklingen af ESC 2014 var nødvendigt at foretage forskellige forbedringer af varig karakter af selve B&W-hallerne samt på det omkringliggende areal uden om B&W-hallerne på Refshaleøen. Projektselskabet har per 11. juni 2014 opgjort kostprisen for disse forbedringer til 8.690.923 kroner ex. moms ...

Projektselskabet har oplyst, at Projektselskabet og REDA den 31. juli 2014 indgik aftale om betaling af 4.178.925 kroner ex. moms fra REDA til Projektselskabet for de varige forbedringer på hallerne og de omkringliggende arealer, som forbliver varigt på lokaliteterne. Region Hovedstaden har fra Wonderful Copenhagen fået oplyst, at denne betaling er baseret på den markedsmæssige værdi af de givne varige forbedringer, og at begge parter har indgået aftalen om betaling baseret på et juridisk grundlag, der sikrer, at der ikke er tale om statsstøtte eller lignende.

REDA har ved Advokatfirmaet LETT fået udarbejdet en udtalelse om spørgsmålet, der konkluderer, at den betaling REDA har ydet for forbedringerne modsvarer værdien for REDA af forbedringerne. Regionen har ikke fundet anledning til yderligere overvejelser som følge af denne, og har lagt denne til grund. ...

Regionens forhold til Wonderful Copenhagen

Wonderful Copenhagen har efter afviklingen af ESC 2014 anmodet regionsrådet om et ekstraordinært tilskud til brug for delvis dækning af Projektselskabets underskud. Region Hovedstaden yder hvert år et driftstilskud til Wonderful Copenhagen som turistfremmeorganisation. Regionsrådet besluttede på sit møde i august 2014 at yde et ekstraordinært tilskud. Tilskuddet er ydet mod en tilsvarende reduktion af det årlige tilskud.

...

Regionens vurdering af statsstøtteproblematikken er i øvrigt i overensstemmelse med udtalelse fra Advokatfirmaet Poul Schmidt og Advokatfirmaet LETT om samme emne.

...

Anmeldelse af statsstøtte

Alle offentlige myndigheder, der planlægger at yde statsstøtte, skal som udgangspunkt anmelde støtteforanstaltningen til Kommissionen. Kravet følger af EU traktatens artikel 108, stk. 3.

Idet der efter regionens opfattelse ikke er eller har været tale om en statsstøtteforanstaltning, er det regionens opfattelse, at regionens økonomiske støtte til ESC 2014 ikke har været omfattet af notificeringspligten til Kommissionen.

..."



29. I mail af 12. december 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, gjorde en borger - Søren Skaftø - blandt andet gældende, at Hovedstadens Regionsråds beslutning om at yde et ekstraordinært tilskud til WoCo på 46 mio. kr. skulle betragtes som et lån. Søren Skaftø fandt, at beslutningen skulle have været godkendt af Statsforvaltningen efter § 13 i lånebekendtgørelsen for regioner, jf. bekendtgørelse nr. 1581 af 17. december 2013, hvorefter et regionsråd ikke uden særskilt tilladelse fra Statsforvaltningen kan afgive tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som regionen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at levere.

30. I Kulturministeriets udtalelse af 9. januar 2015 til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, er blandt andet anført følgende:

”...

Udtalelse fra DR [udtalelse af 1. september 2014]

Kulturministeriet har i anledning af Økonomi- og Indenrigsministeriets anmodning bedt DR om en udtalelse. DR har oplyst følgende, ...

”...

DRs udtalelse vedrører følgende to spørgsmål fra høringen:

”... hvad der er det retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014 i Danmark, herunder om det i det retlige grundlag er fastsat og/eller forudsat, at lokale og regionale myndigheder kan eller skal bidrage til arrangementet, og i givet fald i hvilket omfang og på hvilken måde.”

”... hvordan ESC 2014 er blevet finansieret, herunder hvordan og på hvilken baggrund udgifterne til arrangementet er fordelt mellem henholdsvis DR, Københavns Kommune og Region Hovedstaden.”

Det retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014

Det retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014 er både forankret i Radio- og fjernsynsloven samt retningslinjer fra EBU (European Broadcasting Union)

Radio og fjernsynsloven:

DR skal i henhold til Radio- og fjernsynsloven udøve programvirksomhed.

DR er i Radio- og fjernsynslovens § 12 forpligtet til at udføre public service-virksomhed. Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning, jf. radio- og fjernsynslovens § 10.

EBU retningslinjer:

EBU er en interesseorganisation for tv-stationer med public service-forpligtelser, der arbejder for bevarelse af public service. EBU har 73 medlemmer i 56 lande i Europa samt 36 associerede medlemmer i Asien, Afrika og Amerika. DR og TV2 Danmark er de danske medlemmer.

EBU ejer konceptet Eurovision Song Contest (herefter ESC) og bistår hvert år den tv-station, der har ansvaret for at producere årets udgave af ESC.

Danmark har siden 1957 med enkelte undtagelser deltaget i ESC. DR har arrangeret, afholdt og udsendt Dansk Melodi Grand Prix, hvori det danske bidrag til ESC findes, de år hvor Danmark har deltaget i ESC.



En betingelse for at deltage i ESC er, at hver deltagende tv-station forpligter sig og erklærer sig i stand til at producere og være vært for næste års ESC, såfremt den pågældendes bidrag vinder årets konkurrence.

EBU udstikker retningslinjer og minimumskrav ift. produktionen af selve de 3 tv-shows, men også til, hvordan man vil organisere selve eventen – fx afholdelse af en række relaterede arrangementer, serviceringen af delegationer fra de deltagende lande, sikkerhed i forbindelse med afholdelse af eventen m.m.

EBU stiller ikke direkte krav til en værtsby, men opstiller i stedet en række forventninger til, at den tv-station som afholder årets ESC indgår et samarbejde med en relevant operatør og værtsby.

DR inviterede, på baggrund af EBUs erfaringer fra en række tidligere værtskabshavende tv-stationer, interesserede værtsbyer til en forhandlingsrunde om ESC-værtskab i 2014. Denne forhandlingsrunde blev gennemført i sommeren 2013. I den forbindelse bød blandt andre København ind på værtskabet.

EBU stiller i tillæg til ovenstående krav om, at der gives en garanti fra landets regering om sikring af ytringsfriheden ("freedom of speech") i overensstemmelse med artikel 10 i Menneskerettighedskonventionen for alle deltagere, fans, akkrediterede journalister m.v. Kulturministeriet bekræftede dette forhold over for EBU i sommeren 2013.

Fordelingen af opgaver og udgifter mellem DR og Projektselskabet

DR og København indgik i begyndelsen af september 2013 en såkaldt Værtsby- og venueaftale om værtskabet for ESC 2014. I praksis blev aftalen indgået med Projektselskabet ESC 2014 ApS, som er ejet og stiftet af Fonden Wonderful Copenhagen. I tilbuddet om værtskabet for ESC 2014 indgik fire samarbejdspartnere, som alle stod bag aftalen: Københavns Kommune, Region Hovedstaden, REDA (Refshaleøens Ejendomsselskab) og Wonderful Copenhagen (WoCo). Det var på baggrund af krav fra Københavns Kommune, som ikke så sig i stand til at være direkte kontraktpart på grund af kommunalfuldmagten, at København stillede som krav til DR, at man indgik kontrakt med det til formålet stiftede Projektselskab.

Værtsby- og venueaftalen er således opdelt, at DR havde ansvaret for produktion af de 3 tv-shows, mens Projektselskabet havde ansvaret for alle øvrige opgaver, der var forbundet med afholdelse af arrangementet – defineret som hhv. værtsby- og venueopgaver.

Som "værtsbyopgaver" indgik bl.a. at sørge for delegationerne fra de deltagende lande, transportforhold for publikum, city og venue-dressing, events i byen mv. Disse opgaver tog dels udgangspunkt i de for ESC almindelige værtsbyopgaver og dels i de opgaver, som København bød ind med til DR i forhandlingsrunden op til indgåelse af Værtsby- og venueaftalen.

"Venueopgaver" bestod herudover bl.a. i at sørge for etablering og drift af selve tv-venue med sidefaciliteter (fx back stage, garderober, pressecenter, akkrediteringscenter, publikums adgangsforhold, m.m.) samt sikkerheden for hele området baseret på EBUs sikkerhedskrav.

I Værtsby- og venueaftalen fremgår, at Projektselskabet afholder samtlige udgifter til og bærer det fulde økonomiske ansvar for sine leverancer jf. ovenfor.

DR kan ikke redegøre for Projektselskabets finansieringskilder. I det nedenstående beskrives således alene DRs finansieringskilder.

Finansieringen af DRs udgifter

DRs leverancer blev finansieret ved en blanding af licensmidler og eksterne indtægter knyttet til ESC.



Samlet har DR haft indtægter fra billetter (ca. 10% af udgiftsniveauet), støtte fra EBU (cirka 35 mio. kroner – hvilket er et fast bidrag til den tv-station, som afholder årets ESC), sponserater (niveau oplyses ikke, da DR agerer på et konkurrencepræget mediemarked) og bidrag fra merlicensmidlerne (29,8 mio. kroner).”

Retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014

Kulturministeriet henholder sig til DR's redegørelse for det retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014.

Kulturministeriet kan supplerende oplyse, at det i § 10, stk. 2, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed er fastsat, at DRs udfyldelse af public service-forpligtelserne fastsættes i en public service-kontrakt mellem kulturministeren og DR. Public service-kontrakten er således det officielle styringsinstrument, hvori DR's public service-forpligtelser skal være formuleret. Kontrakten fastlægger størrelsen af DR's andel af licensprovenuet samt præciserer, hvilke opgaver DR forventes at opfylde for de tildelte licensmidler i kontraktperioden.

Under henvisning til anmodning af 21. juni 2013 fra DR til Kulturministeriet om, at DR tages i betragtning ved fordelingen af ikke-disponerede licensmidler med henblik på medfinansiering af ekstraordinære omkostninger for DR ved afholdelsen af ESC 2014 i Danmark, samt notits vedrørende den overordnede økonomiske ramme for ESC 2014 fremsendt af DR den 20. august 2013, meddelte kulturministeren ved skrivelse af 16. december 2013 til DRs bestyrelsesformand, at de mediepolitiske ordførere for partierne bag medieaftalen 2012-2014 den 5. december 2013 besluttede, at 29,8 mio. kr. tildeles DR til medfinansiering af programproduktionsomkostninger i forbindelse med ESC 2014. Skrivelsen udgør et tillæg til DRs public service-kontrakt for perioden 2013-2014.

Kulturministeriet kan desuden oplyse følgende om *styringsmodellen for DR*:

Det er i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og i DR's gældende public service-kontrakt fastsat, at DR er en selvstændig offentlig institution, og at bestyrelsen – der for flertallets vedkommende er udpeget af Folketinget – er DR's øverste ledelse. Det er desuden i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed fastsat, at DR's generaldirektør har det daglige programansvar og varetager den daglige administrative og økonomiske ledelse af DR. Herudover er det i DR's public service-kontrakt bl.a. fastsat, at kontrakten er baseret på lovgivningens bestemmelse om DR som en selvstændig offentlig institution uden for kulturministerens almindelige instruktionsbeføjelse.

DR's bestyrelse har derfor inden for de rammer, der er fastlagt i lovgivningen og public service-kontrakten, ansvaret for den overordnede tilrettelæggelse af programvirksomheden og fuld og uindskrænket rådighed over de tildelte licensmidler til anvendelse på de aktivitetsområder, der er angivet i lovgivningen og i kontrakten. Det tilkommer således bestyrelsen at prioritere i forhold til DR's økonomiske ramme og de public service-opgaver, som DR er pålagt.

§ 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet (jf. lovbekendtgørelse nr. 728 af 7. juni 2007)

Kulturministeriet kan i forhold til den af regionen ydede støtte til ESC 2014 oplyse følgende om § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet (jf. lovbekendtgørelse nr. 728 af 7. juni 2007):

§ 3 a har følgende ordlyd:

”§ 3 a. Regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift.”



Bestemmelsen blev indsat i lov nr. 563 af 24. juni 2005 om ændring af en række love på kulturområdet (Udmøntning af kommunalreformen på kulturområdet). Af forarbejderne til bestemmelsen i lovforslag af 24. februar 2005 fremgår følgende:

"Bestemmelsen er ny. Teksten præciserer regionernes rolle på kulturområdet i henhold til den indgåede politiske aftale om kommunalreformen.

Regionerne får mulighed for at medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Denne medvirken kan regionerne gennemføre ved at yde tilskud, stille garantier eller ved selv at varetage opgaven. Hvis igangsætnings- eller udviklingsopgaverne skal videreføres efter opstarten, skal regionerne sikre, at der på forhånd er de fornødne aftaler med andre parter om evt. videreførelse af opgaverne. Sådanne parter kan fx være kommuner, institutioner, private personer eller virksomheder. Kultur forstås i denne sammenhæng bredt og omfatter således fx også idrætsområdet.

Den politiske aftale fokuserer i kulturafsnittet på regionernes rolle med igangsætning og udvikling af kulturbegivenheder og -tilbud. Derfor er det nævnt i loven, at sådanne begivenheder og tilbud skal videreføres af andre, hvis de skal drives mere permanent. Kulturbegivenheder og -tilbud, som regionerne selvstændigt kan arbejde med, kan fx være enkeltstående kunstneriske arrangementer, udstillinger, festivaler, stævner, messer osv. Ved enkeltstående forstås, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorizont.

Regionerne kan ikke forestå eller yde tilskud til vedvarende drift af kulturinstitutioner eller kulturaktiviteter. Regionerne kan herunder heller ikke stifte priser eller legater på kulturområdet. Regionerne kan efter bestemmelsen ligeledes ikke forestå anlægsopgaver eller bidrage til kulturelle anlæg på anden vis.

Den koordinerende rolle, som regionerne inden for de beskrevne rammer kan spille på kulturområdet, skal ske som led i arbejdet med udarbejdelse af de udviklingsplaner for den overordnede regionale udvikling, som omfatter en lang række forskellige områder, jf. bestemmelserne i det samtidigt af miljøministeren fremsatte forslag til lov om planlægning. Det er navnlig i sammenhæng med de øvrige regionale udviklingsopgaver på fx erhvervs- eller turismeområderne, at udvikling af kulturelle tilbud er relevant."

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår følgende om bestemmelsen:

"[...]

Derudover indeholder lovforslaget en særlig hjemmel til, at regionerne kan påtage sig visse afgrænsede opgaver på kulturområdet. Som led i den politiske aftale om kommunalreformen præciseres det således, at regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Det vil være hensigtsmæssigt at indarbejde de således igangsatte kulturelle tilbud, som har regional udviklingseffekt, i de regionale udviklingsplaner.

Dette foreslås tillige afspejlet i lovens titel, som efter forslaget skal lyde: lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet."

Finansiering af ESC 2014

Kulturministeriet skal henvise til DR's redegørelse for fordelingen af opgaver og udgifter mellem DR og Projektselskabet og finansieringen af DR's udgifter, jf. ovenfor.

Kulturministeriet skal i forhold til finansieringen af DR's udgifter supplerende henvise til ministeriets redegørelse ovenfor i forbindelse med det retlige grundlag for afholdelse af ESC 2014, hvor der er redegjort for, at de mediepolitiske ordførere for partierne bag medieaftalen 2012-2014 den 5. december 2013 besluttede, at 29,8 mio. kr. fra overskydende



licensmidler tildeles DR til medfinansiering af programproduktionsomkostninger i forbindelse med ESC 2014.

...

EU's statsstøttere regler på det kulturelle område

Offentlig støtte på det kulturelle område kan indebære statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF. Artikel 107, stk. 1, bestemmer, at "Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder og visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne." Det fremgår af artikel 107, stk. 3, litra c og d, at som forenelige med det indre marked kan betragtes støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, og støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.

Det følger af artikel 108, stk. 3, TEUF, at nationale statsstøtteordninger som udgangspunkt skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen inden de iværksættes...

..."

31. Statsrevisorerne afgav i juni 2015 beretning nr. 16/2014 om Eurovision Song Contest 2014. Statsrevisorerne anførte blandt andet følgende i beretningen:

"Statsrevisorernes bemærkning

...

Danmarks afholdelse af Eurovision Song Contest i maj 2014 var vellykket, hvad angår tv-seertal, men værtsbyens budget for arrangementet blev overskredet med 57,9 mio. kr., svarende til en budgetoverskridelse på 167 %. Arrangementet har samlet set kostet skatteborgerne/licensbetalerne 215,2 mio. kr.

Statsrevisorerne anmodede om denne undersøgelse af, hvad der førte til budgetoverskridelsen, med henblik på at lære af de fejl, som er begået. Undersøgelsen har omfattet alle involverede aktører, dvs. DR og værtsbyparterne (Region Hovedstaden, Københavns Kommune, Wonderful Copenhagen, Projektselskabet og Refshaleøens Ejendomsselskab A/S). Den statslige revision har ikke revisionsadgang til de 4 sidstnævnte parter, der frivilligt har givet Rigsrevisionen adgang til oplysninger i sagen.

DR skulle forestå produktionen af 3 tv-shows og indgå aftale med en værtsby, som skulle stå for de øvrige opgaver i relation til arrangementet, herunder stille et egnet venue til rådighed.

Statsrevisorerne kritiserer, at værtsbyparterne organiserede Eurovision Song Contest 2014 på en måde, der hindrede et samlet overblik over og ansvar for projekt- og økonomistyringen. Særligt har aftalerne mellem værtsbyparterne medvirket til uenigheder og uigennemsigthed i projektet, ligesom Projektselskabet ikke har haft de nødvendige kompetencer og erfaringer til at styre et projekt af denne kompleksitet.

Statsrevisorerne fremhæver i den forbindelse følgende læringspointer:

1. Budgetoverskridelsen skyldtes et usikkert og mangelfuldt budgetgrundlag. Samtidig havde værtsbyparterne ikke tilstrækkeligt fokus på budgettet, bl.a. fordi det blev meldt ud, at opgaveløsningen gik forud for budgetoverholdelsen.



2. Budgetoverskridelsen skyldtes også ineffektiv styring og opfølgning. Projektselskabet havde ikke professionel erfaring med byggestyring, risikostyring, projekt- og økonomistyring, men blev tillagt det fulde ansvar for opgaveløsningen og bar den fulde økonomiske risiko.

3. Samarbejdsmodellen og aftalekomplekset mellem DR, Projektselskabet og de øvrige værtsbyarter virkede ikke fremmende på samarbejdet, men medvirkede til uenigheder og fokus på egeninteresser på bekostning af projektets økonomi og fremdrift.

...”

I Statsrevisorernes ovennævnte beretning er endvidere anført følgende oplysninger:

”...

Vores gennemgang af mailkorrespondance mellem repræsentanter fra Københavns Kommune og DR i den afsluttende fase af forhandlingerne viser, at kommunen havde en meget fremtrædende rolle i [kontrakt]forhandlingerne.

...

Der var formelt set ingen ansatte i Projektselskabet, da opgaverne primært blev udført af ansatte i WoCo med undtagelse af en ekstern konsulent i Projektselskabets daglige ledelse, en række øvrige eksterne konsulenter og en udlånt medarbejder fra henholdsvis Københavns Kommune og Region Hovedstaden. Derudover udlånte Københavns Kommune og Region Hovedstaden hver 25 ansatte, der fungerede som frivillige teamledere under selve ESC i maj 2014.

...

Projektselskabet forsøgte undervejs at generere merindtægter for at opveje det stigende udgiftspres. Projektselskabet forsøgte fx at lancere en VIP-pakke med en billet og et VIP-arrangement. Projektselskabet har oplyst, at salget af disse pakker svigtede på grund af krav fra DR, som selskabet fandt urimelige. Projektselskabet forventede at tjene ca. 1,5 mio. kr. på VIP-pakken, men endte i stedet med et tab på 1,5 mio. kr.

...”

32. På baggrund af Social- og Indenrigsministeriets anmodning herom fremsendte Kulturministeriet ved e-mail af 14. juni 2016 oplysninger om EBU's krav til samarbejde mellem TV-stationen og værtsby. I e-mailen er anført blandt andet følgende:

”...

DR oplyser, at EBU ikke stiller direkte krav om samarbejdsformen med host city, og der derfor ikke eksisterer et sæt af retningslinjer herom.

DR har fremsendt et uddrag fra EBU's retningslinjer for ESC 2014. Uddraget er fra annexe 1, der fastsætter hostbroadcasterens forpligtelser. DR oplyser, at det bl.a. fremgår, at EBU forpligter hostbroadcaster til at finde et passende venue og til at sikre, at der er en række faciliteter osv.

DR har desuden fremsendt et kommunikationsmemo, som DR modtog fra EBU umiddelbart efter DRs ESC-sejr i maj 2013. DR oplyser, at det fremgår, at hostbroadcaster på et tidligt tidspunkt melder ud, at der skal findes en værtsby.”

I det omtalte udaterede kommunikationsmemo fra EBU er anført blandt andet følgende:

”...

How will the Eurovision Song Contest be financed?



The Eurovision Song Contest is a co-production between approximately 40 public broadcasters from all over Europe, who contribute to the production budget, along with national and international sponsors. ...

Why should we host the Eurovision Song Contest?

... The contest will put a valuable international spotlight on the hosting country and city, which benefits from hosting the contest economically. ...”

På baggrund af Social- og Indenrigsministeriets forespørgsel herom i e-mail af 14. juni 2016 oplyste DR i e-mail ligeledes af 14. juni 2016, at EBU havde oplyst, at det er almindelig praksis, at værtsbyen yder støtte til Eurovision Song Contest, og at man altid anbefaler host broadcaster at anmode om støtte fra Host City.

33. I e-mail af 20. juni 2016 anmodede Social- og Indenrigsministeriet Region Hovedstaden om oplysninger om, hvilke indtægter der lå til grund for en indtægtspostering på ca. 7 mio. kr. i Projektselskabets regnskab for ESC 2014.⁵

I e-mail af 21. juni 2016 til Social- og Indenrigsministeriet har Region Hovedstaden oplyst følgende:

”...

Regnskabsposten i perioderegnskabet for projektselskabet ESC 2014 Aps for perioden 31. august 2013 til 25. juni 2014 i note 2 til balancen på kr. 7.097.660 er sammensat af følgende posteringer:

Hotelaftaler	1.165.830
Food & Beverage, INCO, Halvandet, fanmile	1.450.000
VIP Catering, Rasmus BB	-1.422.095
Diverse scrapværdi, REDA	4.178.925
Sponsorater	1.725.000
Samlet	7.097.660

...”

Region Hovedstaden har efterfølgende telefonisk oplyst over for Social- og Indenrigsministeriet, at den ovenfor anførte ”scrapværdi” omhandler det beløb, som REDA betalte for varige forbedringer af B&W-hallerne. Region Hovedstaden har endvidere vedrørende posteringen ”Food & Beverage” oplyst, at der er tale om indtægter på en forpagtningsaftale, som i store træk blev modsvaret af den anførte postering ”VIP Catering”.

2. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

2.1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen fører herunder tilsyn med, om en given støtteforanstaltning er ulovlig på grund af manglende iagttagelse af gennemførelsesforbuddet i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 108, stk. 3, 3. pkt.⁶

⁵ Regnskabet findes på dette link, side 545:

<https://www.regionh.dk/politik/nye-moeder/Documents/RR19082014Bilagtilsag17NY.pdf>

⁶ Se nærmere om de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence vedrørende EU's statsstøtteregler i Økonomi- og Indenrigsministeriets, nu Social- og Indenrigsministeriets, udtalelse af 19. august 2013. Udtalelsen findes på følgende link:

<http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase.aspx?query=statsst%c3%b8tte>



Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes eller regionernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige. Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse⁷ og § 31 i regionsloven.⁸

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale eller regionale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og § 31 i regionsloven.

2.2. Emner for Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

Social- og Indenrigsministeriet har på baggrund af sagens oplysninger fundet anledning til at udtale sig om følgende emner:

- Grundlaget efter medielovgivningen for afholdelse af ESC 2014, jf. afsnit 2.3
- Hjemlen til Københavns Kommunes engagement i ESC 2014, jf. afsnit 2.4
- Hjemlen til Region Hovedstadens engagement i ESC 2014, jf. afsnit 2.5
- Forpligtelsen for Københavns Kommune og Region Hovedstaden til økonomisk ansvarlig forvaltning, jf. afsnit 2.6
- Statsstøtteretlige overvejelser vedrørende Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til ESC 2014, jf. afsnit 2.7

Det bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at Hovedstadens Regionsråds beslutning om at yde et ekstraordinært tilskud til Wonderful Copenhagen (herefter WoCo) ikke skulle have været forelagt Statsforvaltningen til godkendelse efter § 13 i bekendtgørelse om regioners låntagning.⁹ Efter denne bestemmelse kan et "regionsråd ... ikke uden statsforvaltningens samtykke afgive tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som regionen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at præstere". Social- og Indenrigsministeriet finder således ikke, at en beslutning om at tildele et ekstraordinært engangstilskud mod at reducere efterfølgende årlige tilskud kan anses for omfattet af § 13 i bekendtgørelse om regioners låntagning.

2.3. Grundlaget efter medielovgivningen for afholdelse af ESC 2014

Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed¹⁰ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"Public service-virksomhed

§ 10. Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og

⁷ Jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015 om kommunernes styrelse. Loven kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=170459>

⁸ Jf. lovbekendtgørelse nr. 770 af 9. juni 2015 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab. Loven kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=170461>

⁹ Jf. bekendtgørelse nr. 1581 af 17. december 2013 om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. Bekendtgørelsen kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=160928>

¹⁰ Jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014 om radio- og fjernsynsvirksomhed. Loven kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=161625>



dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.

...

§ 12. DR skal udøve public service-virksomhed over for hele befolkningen efter de i § 10 nævnte principper.

Stk. 2. DR's udfyldelse af public service-forpligtelserne fastsættes i en public service-kontrakt mellem kulturministeren og DR.

Stk. 3. DR skal årligt udarbejde en redegørelse om opfyldelse af public service-kontrakten.

..."

I kraft af DR's status som public service-virksomhed er DR medlem af European Broadcasting Union (EBU), som er en interesseorganisation for tv-stationer med public service-forpligtelser. Eurovision Song Contest er et koncept, som er ejet af EBU. I "Table of contest of the rules of the Eurovision Song Contest" (ESC rules 2013) har EBU fastsat blandt andet følgende bestemmelse:

"...

2.2) Participating Broadcasters' commitments

2.2.1) Next ESC

> By applying to participate, each Member must also be willing and able to host the next ESC with all its obligations, as set out in Annexe 1 and further detailed in the Host Broadcaster agreement.

> If so required by the EBU, the Participating Broadcaster which has entered the winning song shall: be obliged to host the next edition of the ESC in accordance with the corresponding rules and with the obligations set out in Annexe 1; provide a financial guarantee, which shall be, if the EBU Permanent Services so require, a pre-condition for the EBU definitively entrusting the Participating Broadcaster which has entered the winning song with the organization and production of the next edition of the ESC.

> Should a Member not accept or abide by any of those rules, or if that Member cannot fulfil all the requirements listed in Annexe 1 and further detailed in the Host Broadcaster agreement, the EBU Permanent Services shall be free to pass the option to host the ESC to another EBU Member, subject to its acceptance of the Host Broadcaster rules. That other EBU Member shall be chosen by the EBU Permanent Services at their sole discretion."

Social- og Indenrigsministeriet må på baggrund heraf lægge til grund, at DR via sin deltagelse i og som vinder af Eurovision Song Contest 2013 var forpligtet til at producere og være vært for ESC 2014.

EBU har endvidere offentliggjort "Rules of the 59th Eurovision Song Contest",¹¹ som indeholder forskellige regler om afvikling af ESC 2014. Social- og Indenrigsministeriet må efter en gennemgang af reglerne lægge til grund, at de ikke indeholder bestemmelser om, at de lokale eller regionale myndigheder skal yde støtte til eller på anden måde være direkte involveret i produktionen af Eurovision Song Contest. Det er imidlertid ifølge det af DR oplyste almindelig praksis, at værtsbyen yder støtte til Eurovision Song Contest.

Social- og Indenrigsministeriet må på baggrund af ovenstående lægge til grund, at DR i kraft af sin status som public service-tv station og deraf følgende medlemskab og deltagelse i Eurovision Song Contest 2013 var retligt forpligtet til at etablere og producere ESC 2014. ESC 2014 var således en opgave, som påhvilede DR som statslig institution.

¹¹ http://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU_ESC2014_RULES_EN.pdf



Social- og Indenrigsministeriet må endvidere lægge til grund, at der hverken i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed eller i EBU-regi er regler, som giver hjemmel til et kommunalt eller et regionalt engagement i Eurovision Song Contest.

Kulturministeriet og DR har oplyst over for Social- og Indenrigsministeriet, at Kulturministeriet og DR er enige i det ovenfor anførte om hjemmelsgrundlaget for ESC 2014 i radio- og fjernsynslovgivningen og DR's forpligtelser over for EBU og Social- og Indenrigsministeriets ovenfor anførte konklusioner på grundlag heraf.

Det må herefter undersøges, om kommunens henholdsvis regionens engagement i ESC 2014 var hjemlet på andet grundlag.

2.4. Hjemlen til Københavns Kommunes engagement i ESC 2014

Det fremgår af sagen, at Københavns Kommune var engageret i ESC 2014 på en række forskellige måder. Ud over økonomisk støtte til ESC 2014 var kommunen forhandlingsleder for værtsbyparterne og deltog i diverse fora vedrørende ESC 2014, herunder i Projektselskabets bestyrelse (med observatørstatus), i præsidium, styregruppe, koordinationsledelsen og diverse arbejdsgrupper. Endvidere nedsatte kommunen en myndighedstaskforce til hjælp og rådgivning vedrørende kommunale myndighedsforhold, gav et tilskud til Projektselskabets udgifter til myndighedsbehandling, herunder byggesagsgebyrer, og udlånte en medarbejder til Projektselskabet og 25 medarbejdere under selve ESC 2014.

Nedenfor redegøres for, hvorvidt ESC 2014 kunne antages at være en kommunal opgave, herunder spørgsmålet om betydningen af de forskellige måder, hvorpå kommunen var engageret i ESC 2014.

2.4.1. Lov om erhvervsfremme og regional udvikling¹²

Lov om erhvervsfremme og regional udvikling, som henhører under Erhvervs- og Vækstministeriet, indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”

...

§ 9. Regionsrådet kan acceptere eller afvise indstillinger fra vækstfora om udviklingsmidlernes anvendelse.

1) ...

5) vækst og udvikling i turismeerhvervet og

6) ...

Stk. 6. De i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, herunder må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder.

...

§ 13. Kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for

1) innovation, herunder bruger- og medarbejderdreven innovation, ressourceeffektivitet, videdeling og videnopbygning,

2) anvendelse af ny teknologi, herunder automatisering og digitalisering,

3) etablering og udvikling af nye virksomheder,

4) udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer,

5) vækst og udvikling i turismeerhvervet og

6) udviklingsaktiviteter i yderområderne.

Stk. 2. Aktiviteterne skal iværksættes i overensstemmelse med § 9, stk. 4 og 6. Aktiviteterne kan gennemføres i regi af selvstændige juridiske enheder.

¹² Jf. lovbekendtgørelse nr. 820 af 28. juni 2016 om erhvervsfremme og regional udvikling. Loven kan findes på dette link:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=183274>



Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal forholde sig til den regionale vækst- og udviklingsstrategi i relevante udviklingsstrategier, herunder i erhvervsudviklingsindsatsen og i strategierne for kommuneplanlægningen.

...

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at lov om erhvervsfremme og regional udvikling giver hjemmel til, at en kommune iværksætter initiativer, der blandt andet understøtter vækst og udvikling i turismeerhvervet, jf. § 13, stk. 1, nr. 5.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse har et arrangement som ESC 2014 haft betydning for turismen i Københavns Kommune. Lov om erhvervsfremme og regional udvikling giver imidlertid ikke hjemmel til, at en kommune yder direkte finansiel støtte til eller på anden måde er engageret i et enkeltstående kulturelt arrangement.

Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at Erhvervs- og Vækstministeriet er enig i Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

2.4.2. Kommunalfuldmagtsregler

2.4.2.1. Almennytteskriteriet og lokalitets- og opgavefordelingsprincippet

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan varetage opgaver vedrørende Eurovision Song Contest, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, jf. afsnit 2.3 og afsnit 2.4.1.

Spørgsmålet om lovligheden af Københavns Kommunes engagement i ESC 2014 skal derfor vurderes ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 66, 84, 90 og 118, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 17 og 26, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 88, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 124 og 131, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 685 og 688, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff.

Det omtalte almennytteskriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at afgøre, hvorvidt en kommune lovligt kan yde støtte til en international sangkonkurrence. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan yde støtte til en international sangkonkurrence.

Efter de nævnte regler antages endvidere, at de opgaver, som en kommune kan påtage sig, som udgangspunkt skal være geografisk afgrænset til den pågældende



kommunes område (det såkaldte lokalitetsprincip). En kommune kan således som udgangspunkt kun gennemføre foranstaltninger, der er begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere. Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune ikke uden lovhjælp kan gennemføre foranstaltninger eller yde støtte til foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentlige er af interesse for borgere i andre kommuner. Det vil dog efter omstændighederne kunne være lovligt at løse en opgave, som (også) har betydning for borgere uden for kommunens geografiske område, hvis kommunen har en særlig interesse i den pågældende opgave. I den samlede afvejning bør det endvidere indgå, om den samlede kommunale støtte står i et passende forhold til den kommunale interesse i opgavevaretagelsen.

Der henvises til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udgave, 2015, side 76 f, Carsten Henriksen, *Dansk Kommunalret*, 2015, side 33 og 343, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 3. udgave, 2011, side 21 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2. udgave, 2014, side 89 f, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, side 126 f, Inger Mogensen & Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, side 15 f, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 678, Erik Harder, *Dansk kommunal forvaltning II, Opgaver og tilsyn*, 1979, side 57.

Der er i teorien en vis uenighed om, i hvilken udstrækning der kan slutes modsætningsvis fra det forhold, at en opgave ved lov er henlagt til et bestemt administrativt niveau – staten, regioner eller kommunerne – til, at andre administrative niveauer ikke kan påtage sig eller yde tilskud til den omhandlede opgave (det såkaldte opgavefordelingsprincip).

Det er dog en udbredt opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at afgrænse kommunernes ulovbestemte opgaver udelukkende ved sådanne modsætnings slutninger. Afgrænsningen bør i stedet ske ved en afvejning af på den ene side de hensyn, som må antages at have ligget til grund ved fordelingen af opgaver mellem de tre administrative niveauer, og på den anden side den kommunale interesse, som konkret begrundet kommunens ønske om at påtage sig eller støtte opgaven.

Den i lovgivningen fastsatte fordeling af opgaver mellem stat, regioner og kommuner er udtryk for en afvejning af, hvilke niveauer der er bedst egnede til at løse opgaverne. Ved valg af niveau vil der fra lovgivningsmagtens side endvidere normalt være foretaget en mere eller mindre udtrykkelig tilkendegivelse af, hvilke hensyn der skal varetages i forbindelse med løsningen af en opgave – lokale interesser, regionale interesser eller overordnede landspolitiske interesser. De hensyn, som ligger bag fordelingen af opgaver, kan ikke tilsidesættes ved aftaler mellem offentlige myndigheder.

En generel adgang for kommunerne til at påtage sig eller yde tilskud til løsningen af statslige opgaver i videre omfang end reguleret i lovgivningen ville endvidere kunne medføre en u hensigtsmæssig konkurrence kommunerne indbyrdes om at tilbyde statslige institutioner gunstige etablerings- eller andre vilkår. Hertil kommer, at risikoen for, at den statslige opgavevaretagelse (prioritering af udgiftsområder, placering af institutioner m.v.) blev påvirket af mulighederne herfor. En sådan påvirkning vil set ud fra en overordnet synsvinkel typisk ikke være ønskelig. Kommunal medfinansiering af statsopgaver ville desuden stride mod hensynet til, at de reelle udgifter til statens drifts- og anlægsopgaver skal fremgå af bevillingslovene.

Det kan endelig anføres, at kommunale tilskud til varetagelse af statslige opgaver ville indebære, at kommunens borgere ville komme til at betale for den samme ydelse over både kommuneskatten og statskatten.

Der henvises herved blandt andet til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udgave, 2015, side 80 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2. udgave, 2014, side 89 f, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, side



129, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 23 f, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 22, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 680 f og 688 f, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 37 ff, samt Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, side 55 og 61.

Det er på denne baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler statslige myndigheder at løse.

Kommuner kan således som udgangspunkt heller ikke yde støtte til eller indgå samarbejdsaftaler med en statslig institution om kommunal medvirken til udførelse af statslige opgaver, idet der også i sådanne tilfælde vil være tale om varetagelse af statslige opgaver.

Imidlertid vil forholdet kunne være anderledes i tilfælde, hvor der må antages at foreligge en sådan særlig kommunal interesse i en samarbejdsaftale, at kommunen af den grund lovligt kan indgå denne.

En ren økonomisk eller en mere ubestemt interesse i opgavens placering i kommunen fremfor i en anden kommune er derimod ikke tilstrækkelig. Over for kommunens interesse i opgavens placering i kommunen kan i sådanne tilfælde stå den negative interesse heri hos andre kommuner, ligesom der er en samlet kommunal og samfundsmæssig interesse i, at kommunerne ikke under- eller overbyder hinanden, jf. herved Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 81.

For at det kommunale engagement i en statslig opgave kan anses for lovlig, må det efter ministeriets opfattelse ydermere være en betingelse, at kommunens deltagelse i opgavevaretagelsen ikke indebærer, at kommunen yder økonomisk støtte til staten. De samlede udgifter, der er forbundet med det kommunale engagement, skal derfor fordeles mellem kommunen og staten i forhold til de kommunale og statslige opgavens andel af udgifterne.

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at Eurovision Song Contest er et internationalt kulturelt arrangement, som har betydning ikke alene for (borgerne i) den kommune, i hvilken Eurovision Song Contest afvikles, men for borgere såvel i resten af landet som i udlandet.

Social- og Indenrigsministeriet må endvidere lægge til grund, at forpligtelsen til at etablere og producere ESC 2014 var en opgave, som påhvilede DR, som er en statslig institution, jf. afsnit 2.3 ovenfor.

Som anført ovenfor kan en kommune, hvis der foreligger en særlig kommunal interesse heri, under visse betingelser yde støtte til en opgavevaretagelse, uanset at opgaven har betydning for borgere uden for kommunegrænsen, og/eller der er tale om en statslig opgave.

Social- og Indenrigsministeriet undersøger på den baggrund nedenfor, jf. afsnit 2.4.2.2, hvorvidt Københavns Kommune kunne anses for, at have en sådan særlig interesse i at engagere sig i ESC 2014, at det kan begrunde en fravigelse af det ovenfor beskrevne lokalitetsprincip henholdsvis opgavefordelingsprincip.

2.4.2.2. Kultur, turisme og generel erhvervsfremme

Kommuner kan efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt varetage opgaver med henblik på at støtte borgernes mulighed for fritidsaktiviteter, herunder aktiviteter af generel kulturel karakter eller almindelige folkeforlystelser som f.eks. musikfestivaler i kommu-



nen med lige adgang for alle. Endvidere er det antaget, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan varetage opgaver, der har til formål generelt at fremme den lokale turistudvikling. Det er en betingelse, at kommuner ikke har til formål at opnå en fortjeneste herved, idet kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive erhvervsvirksomhed.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 350 og 363 ff, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 112 f, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 134 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 20 og 42 f, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 12 og 52 f, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 693 og 714 f, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 49 og 95 ff, samt Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, side 69 og 116 f.

Det antages endvidere, at kommuner lovligt kan reklamere for sig selv med henblik på at skabe opmærksomhed omkring kommunens eksistens,¹³ idet kommunen herved blandt andet kan varetage generelle erhvervsudviklingsopgaver i form af tiltrækning af arbejdskraft og virksomheder til kommunen. Sådant reklamering – ”branding” – af kommunen kan efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse også ske ved at afholde kulturelle begivenheder, som skaber opmærksomhed omkring kommunens eksistens.

Det kan baggrund af det ovenfor anførte lægges til grund, at det utvivlsomt er en lovlig kommunal opgave at arrangere musikfestivaler, og at dette er begrundet i såvel hensynet til varetagelse af kulturelle opgaver, turismeudvikling som generel erhvervsudvikling. Det må endvidere lægges til grund, at det er et lovligt hensyn, at sådanne musikfestivaler udover direkte at være til gavn og glæde for kommunens egne borgere, tillige har som formål at tiltrække borgere og turister fra andre kommuner og fra udlandet samt skabe opmærksomhed omkring kommunen med henblik på at tiltrække erhvervsvirksomheder til kommunen.

Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune har en sådan særlig interesse i Eurovision Song Contest, der kan begrunde et engagement i begivenheden, uanset at der er tale om en statslig opgave, jf. afsnit 2.4.2.1 ovenfor, giver anledning til nogen tvivl. Det skyldes, at der er tale om en international begivenhed, som varetages på vegne af EBU, som er et internationalt organ, og som først og fremmest har et internationalt publikum.

Heroverfor står imidlertid, at Københavns Kommune som værtsby for arrangementet havde en naturlig interesse i de forventede afledte effekter som placeringen af arrangementet i kommunen havde i forhold til kultur, turisme og generel erhvervsudvikling, jf. herved pkt. 12 ovenfor vedrørende WoCos notat af 21. februar 2014 om de samfundsmæssige effekter af ESC 2014

Under hensyn hertil og til oplysningerne fra DR om, at det er almindelig praksis, at værtsbyen yder støtte til Eurovision Song Contest, jf. pkt. 32 ovenfor, er Social- og Indenrigsministeriet mest tilbøjeligt til at mene, at der forelå en sådan særlig kommunal interesse i ESC 2014, at det var lovligt, at Københavns Kommune varetog opgaver vedrørende og ydede støtte til arrangementet. Det er dog som ovenfor nævnt, jf. afsnit 2.4.2.1, en forudsætning, at kommunens andel af de samlede udgifter stod i forhold til den kommunale interesse i arrangementet, idet den kommunale støtte ellers ville betyde, at kommunen havde ydet tilskud til DR og dermed den statslige opgavevaretagelse.

¹³ Jf. herved for eksempel Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 15. april 2013 om fødselsdagsreception for en lufthavns bestyrelsesformand. Udtalelsen findes på dette link: <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2013/1331-om-en-foedselsdagsreception-for-en-lufthavns-bestyrelsesformand.aspx>



De samlede udgifter til ESC 2014, herunder produktion og venue, var i alt ca. 310 mio. kr., hvoraf 112 mio. kr. henhørte under Projektselskabet, og 131,1 mio. kr. henhørte under DR.¹⁴ Det fremgår af sagens oplysninger, at Københavns Kommunes støtte til ESC 2014 var i alt 23,2 mio. kr. Det svarer til ca. 19 pct. af de statslige udgifter og 7 pct. af de samlede udgifter.

Social- og Indenrigsministeriet finder på baggrund af en samlet afvejning, at den af Københavns Kommune ydede støtte ikke går ud over rammerne for det ovenfor beskrevne krav om forholdsmæssighed mellem den kommunale interesse og den ydede støtte.

Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de interesser, som begrundes, at Københavns Kommune ud fra ovenstående afvejning lovligt kan yde støtte til ESC 2014, tilsvarende begrundes kommunens øvrige engagement i ESC 2014 som beskrevet ovenfor, herunder deltagelse i forhandlinger, forskellige samarbejdsfora og nedsættelse af myndighedstaskforce m.v., jf. afsnit 2.4.

I det omfang kommunens engagement ikke har fundet sted direkte i forhold til ESC 2014, men i relation til Projektselskabet, rejser det spørgsmålet om kommuners adgang til at yde støtte til private, som varetager kommunale opgaver. Dette spørgsmål undersøges derfor i afsnit 2.4.2.3 nedenfor.

2.4.2.3. Støtte til foreninger og andre privatretlige organisationsformer, som varetager kommunale opgaver

1. Hvis en kommune har hjemmel i lovgivningen – den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne – til selv at varetage en opgave, vil den efter kommunalfuldmagtsreglerne på visse betingelser kunne yde støtte til, at en forening eller en anden organisationsform etableret på privatretligt grundlag, varetager opgaven. Der stilles som udgangspunkt ikke krav til, at støtten skal antage en bestemt form, og den kan således i almindelighed ydes både som direkte økonomisk støtte, undladelse af at opkræve betaling, udlån af personale m.v., medmindre der er holdepunkter for et andet resultat, jf. for eksempel nedenfor om anlægsstøtte. Se også Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 344.

Hvis foreningen/organisationen også varetager ikke-kommunale opgaver, for eksempel driver virksomhed med fortjeneste for øje, er det dog en betingelse, at kommunen sikrer sig, at den kommunale støtte alene ydes til varetagelse af den kommunale opgave. Hvis foreningen/organisationen varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan kommunen ikke yde støtte, f.eks. i form af garanti, til anlæg af foreningen/organisationen. Det skyldes, at det ikke er muligt at øremærke støtten således, at den kun kommer den kommunale opgavevaretagelse til gode.

Hvis kommunen ønsker at yde en ikke-øremærket støtte til foreningen/organisationen, er det således bl.a. en betingelse for kommunens adgang til at yde støtte, at samtlige opgaver i foreningen er kommunale, herunder at foreningens/organisationens opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved, idet kommunen ikke selv ville kunne varetage opgaven med dette formål for øje.

Kommunen skal endvidere føre et vist tilsyn med foreningens/organisationens anvendelse af den kommunale støtte. Tilsagn om støtte må derfor være ledsaget af betingelser, der sikrer kommunalbestyrelsen indsigt i foreningens/organisationen og dens økonomi. Bestemmelser om indsendelse af regnskaber og beretninger til kommunen, ret til udpegning af et medlem af bestyrelsen eller ret til deltagelse i bestyrelsens møder må anses for sædvanlige.

¹⁴ Statsrevisorernes beretning nr. 16/2014 om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014, side 4.



Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 336 ff, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 113, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 135, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 33 ff, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 53, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 717, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 102 ff, samt Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, side 123 f.

Kommuner kan således lovligt yde støtte til en forenings/organisations arrangementer af generel kulturel og turistfremmende karakter, som kommunen selv lovligt kan varetage, som f.eks. musikfestivaler med lige adgang for alle.

Som ovenfor nævnt er det en betingelse for en kommunes adgang til at yde en ikke-øremærket støtte til en forening/organisation, at foreningens/organisationens opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved.

Ved vurderingen af, om en forenings/organisations aktiviteter udøves med fortjeneste for øje, må der efter kommunalfuldmagtsreglerne tages udgangspunkt i, om foreningens/organisationens formål er at opnå fortjeneste. I den forbindelse må der blandt andet lægges vægt på, hvilket formål der er angivet i foreningens/organisationens vedtægter.

Det er i den forbindelse efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse af afgørende betydning, at et eventuelt overskud ikke kan udbetales som udbytte, idet dette ville indebære en økonomisk begunstiging af enkeltpersoner. Det er endvidere en betingelse, at kommunen ikke yder støtte til de accessoriske opgaver, jf. nærmere herom nedenfor i dette afsnit, som varetages af foreningen/organisationen.

Der henvises herved blandt andet til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 338, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 113, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 135, samt Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 35.

Ifølge vedtægterne for Projektselskabet er Projektselskabets formål "at varetage opgaver i forbindelse med forberedelse og afvikling af ESC 2014 i København", jf. afsnit 2.1 i vedtægterne for Projektselskabet. Vedtægterne definerer ikke nærmere, hvilke opgaver Projektselskabet skal varetage, og indeholder ikke bestemmelser om økonomi i forbindelse med Projektselskabets varetagelse af opgaver til opfyldelse af Projektselskabets formål. I aftalen af 1. september 2013 er det anført, at Projektselskabet var hovedansvarligt for venue samt preevents, city og venue dressing, hoteller, transporter, trafikregulering, guider, velkomstfest, Eurovision Village, Euroclub, sikkerhed m.m.

Som anført ovenfor under afsnit 2.4.2.2 var kommunalt engagement i ESC 2014 ud fra de anførte betragtninger, herunder om forholdsmæssighed, efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse lovligt. Projektselskabets opgavevaretagelse sker endvidere ikke med henblik på at opnå fortjeneste derved, jf. herved selskabets vedtægter, se pkt. 2 ovenfor.

2. I Projektselskabets redegørelse af 23. januar 2014 er det imidlertid anført, at Projektselskabet har fokus på økonomien og gør alt for at skabe ekstra indtægter, bl.a. "gennem kommercielle indtægter fra hotelsamarbejder, salg af billetter og mad- og drikkevarer." I regnskabet for ESC 2014 er der anført en indtægtspost på ca. 7 mio. kr. i forhold til disse aktiviteter, jf. herved pkt. 33 og Region Hovedstadens ovennævnte mail af 21. juni 2016 til Social- og Indenrigsministeriet. Det er endvidere anført i Statsrevisorernes beretning, jf. pkt. 31 ovenfor, at Projektselskabet forsøgte at generere merindtægter ved at sælge en VIP-pakke med en billet og et VIP-arrangement.



Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at Projektselskabet ikke generelt har haft til formål at drive virksomhed med fortjeneste for øje. Imidlertid har Projektselskabet haft indtægter på hotelsamarbejder samt salg af mad og drikkevarer. Endvidere har Projektselskabet forsøgt at skabe merindtægter ved salg af VIP-pakker.

Spørgsmålet er herefter, om det forhold, at Projektselskabet i et vist omfang har indgået i hotelsamarbejder, solgt billetter samt mad og drikkevarer har haft betydning for Københavns Kommunes adgang til at yde en ikke-øremærket støtte til Projektselskabet.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed. Som udgangspunkt kan en kommune derfor ikke indgå i hotelsamarbejder, sælge billetter samt mad og drikkevarer med henblik på fortjeneste.

Det er imidlertid antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver, dvs. opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog blandt andet en betingelse for udøvelse af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i omfang er underordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår endvidere i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det kommunale engagement i accessorisk virksomhed kan imidlertid ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens adgang til at varetage opgaven nødvendiggør. Dette hensyn skal som følge af ovenstående endvidere afvejes over for ikke blot konkurrencehensyn, men de øvrige forhold, der begrundes, at en kommune som udgangspunkt ikke kan varetage opgaver vedrørende handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed. Dette er baggrunden for, at der tillige stilles krav om, at varetagelsen af driften af den accessoriske virksomhed skal bortforpagtes på markedsmæssige vilkår.

Der henvises herved blandt andet til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udgave, 2015, side 173 ff, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i grundtræk*, 2. udgave, 2014, side 100 f, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, side 159 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 3. udgave, 2011, side 56 f, Inger Mogensen & Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, side 168 ff, Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, side 74 f. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, side 706 f. Der er imidlertid ikke enighed i den juridiske litteratur om, hvor langt kommuners adgang til at udføre accessorisk virksomhed kan udstrækkes, idet Mogens Heide-Jørgensen, *Den kommunale interesse*, 1993, side 117 ff, og Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning III*, 1994, side 54 ff, giver udtryk for, at kommuner har en videregående adgang til at udføre accessorisk virksomhed end antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den øvrige del af teorien.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at indgåelse af hotelsamarbejder samt salg af billetter, mad og drikkevarer må antages at knytte sig så naturligt og tæt til afholdelse af ESC, at kommunen vil kunne varetage aktiviteterne som accessorisk virksomhed. Det er imidlertid – som nævnt ovenfor – en betingelse, at kommunen bortforpagter driften heraf på markedsmæssige vilkår.

Spørgsmålet er herefter, om en kommune må yde ikke-øremærket støtte til en forening/organisation, hvis foreningen/organisationen – udover kommunale opgaver – tillige varetager accessoriske opgaver.



Generelt finder Social- og Indenrigsministeriet anledning til at bemærke, at kravet om bortforpagtning tillige gælder, når kommuner varetager aktiviteter i privatretlige selskabsformer. Det er således en betingelse for lovligheden af kommunens finansielle deltagelse i et selskab (f.eks. et aktie- eller anpartsselskab), der udøver både kommunale opgaver og accessorisk virksomhed, at driften af den accessoriske virksomhed er bortforpagtet på markedsmæssige vilkår. Dette gælder, uanset om kommunen fuldt eller delvist ejer selskabet. Dette skyldes, at en kommune ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og en bestemt aktivitet, f.eks. ved at etablere privatretlige selskaber, kan udvide kommunalfuldmagtens grænser. Der henvises herved blandt andet til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 142 og 240, og Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger, Kommunale aktieselskaber, 2009, side 26.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse må kravet om bortforpagtning af accessoriske opgaver imidlertid anses for opfyldt, når kommunen har overladt udøvelsen af hovedopgaven og den accessoriske virksomhed til et selskab uden kommunal deltagelse eller til en selvejende institution.

I den foreliggende sag blev opgaverne varetaget af Projektselskabet, hvori kommunen alene deltog med observatørstatus i selskabets bestyrelse, hvorfor kravet om bortforpagtning efter ministeriets opfattelse må anses for at være opfyldt. Det var således ikke kommunen, der varetog driften af den accessoriske virksomhed, men en privat virksomhed, hvori kommunen ikke deltog.

Social- og Indenrigsministeriet har endvidere lagt til grund, at Projektselskabet ikke varetog opgaver, som ikke kan anses for at være omfattet af reglerne om accessorisk virksomhed. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at den accessoriske virksomhed i omfang var underordnet hovedvirksomheden. Efter ministeriets opfattelse er der ikke anledning til at antage, at den accessoriske virksomhed i øvrigt ikke blev varetaget på markedsvilkår.

På den baggrund er det Social- og Indenrigsministeriets samlede opfattelse, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en ikke-øremærket støtte til Projektselskabet til brug for ESC 2014, herunder i form af undladelse af opkrævning af betaling af myndighedsbehandling, udlån af personale m.v.

Ministeriet har i den forbindelse lagt til grund, **at** den ydede støtte ikke går ud over rammerne for det ovenfor beskrevne krav om forholdsmæssighed mellem den kommunale interesse og den ydede støtte, jf. afsnit 2.4.2.2, og **at** Projektselskabet alene har varetaget opgaver, som en kommune selv kan varetage, herunder at kravet om bortforpagtning af den accessoriske virksomhed – hotelsamarbejder samt salg af billetter, mad og drikkevarer – må anses for at være opfyldt.

2.5. Hjemlen til Region Hovedstadens engagement i ESC 2014

2.5.1. Regionsloven

Regionsloven¹⁵ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”...

§ 5. Regionsrådet skal i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder,

1) ...

2) varetage nedennævnte regionale udviklingsopgaver:

¹⁵ Se afsnit 2.1 ovenfor.



- a) udarbejde regionale vækst- og udviklingsstrategier og opgaver til understøttelse heraf,
- b) nedsætte vækstfora, som har ansvaret for udarbejdelse af bidrag, der omhandler de erhvervs- og vækstrettede dele af den regionale vækst- og udviklingsstrategi, og udarbejdelse af indstillinger til regionsrådet om anvendelse af midler til erhvervsudvikling,

...

Stk. 2. Regionsrådet kan ikke varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte.”

Det følger således af regionslovens § 5, stk. 2, at regioner alene kan varetage de opgaver, som er omfattet af § 5, stk. 1, i overensstemmelse med den lovgivning, som nærmere regulerer det pågældende område.

I bemærkningerne til regionslovens § 5, stk. 2,¹⁶ er det dog anført, at det forhold, at regionerne er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen, indebærer, at regionerne vil have mulighed for i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. De offentligretlige grundsætninger om regioners adgang til at foretage de i bemærkningerne nævnte dispositioner benævnes myndighedsfuldmagten.

2.5.2. Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet

Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet¹⁷ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 1. Lovens formål er gennem kulturaftaler med kommuner m.v. at understøtte regioners og kommuners engagement på kulturområdet. Kulturaftalerne har til formål at fremme dispositionsfriheden, forbedre ressourceudnyttelsen og fremme udviklingen på kulturens område. Hvor aftalen omfatter flere kommuner, skal aftalen medvirke til at styrke samarbejdet på tværs af kommune- og regionsgrænser. Loven fastlægger samtidig regionernes opgaver på det kulturelle område.

Stk. 2. ...

§ 3 a. Regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift.”

I lovforslagets bemærkninger (jf. lovforslag nr. L 53 til lov om ændring af en række love på kulturområdet fremsat den 24. februar 2005 af kulturministeren)¹⁸ er der anført blandt andet følgende:

”2.9. Ændring af lov om regionale kulturaftaler, jf. lovforslagets § 9

...

2.9.2. Kulturministeriets overvejelser

Som en konsekvens af kommunalreformen, hvor amtskommunerne nedlægges, og fem regioner etableres, findes udtrykket »regionale kulturaftaler« ikke længere fuldt dækkende. Aftalerne kan fremover indgås med en eller flere kommuner, og regionerne kan indgå i aftalerne med kommunerne inden for de kompetencer, der foreslås tillagt regionerne på kulturområdet. I lov om regionale kulturaftaler foreslås derfor ændringer af teknisk karakter, således at udtrykket »regionale kulturaftaler« ændres til fremover at hedde »kulturaftaler med kommuner m.v.«. Tilsvarende er udtryk i loven, der indeholder ordet regional og region, ændret i overensstemmelse hermed.

¹⁶ Jf. lovforslag nr. L 65, Folketingsåret 2004-05, 2. samling. Lovforslaget kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89059>

¹⁷ Jf. lovbekendtgørelse nr. 728 af 7. juni 2007 om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet. Loven findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=12061>

¹⁸ Lovforslaget kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89266>



Derudover indeholder lovforslaget en særlig hjemmel til, at regionerne kan påtage sig visse afgrænsede opgaver på kulturområdet. Som led i den politiske aftale om kommunalreformen præciseres det således, at regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Det vil være hensigtsmæssigt at indarbejde de således igangsatte kulturelle tilbud, som har regional udviklingseffekt, i de regionale udviklingsplaner.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 9

...

Til nr. 11 (§ 3 a)

Bestemmelsen er ny. Teksten præciserer regionernes rolle på kulturområdet i henhold til den indgåede politiske aftale om kommunalreformen.

Regionerne får mulighed for at medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Denne medvirken kan regionerne gennemføre ved at yde tilskud, stille garantier eller ved selv at varetage opgaven. Hvis igangsætnings- eller udviklingsopgaverne skal videreføres efter opstarten, skal regionerne sikre, at der på forhånd er de fornødne aftaler med andre parter om evt. videreførelse af opgaverne. Sådanne parter kan fx være kommuner, institutioner, private personer eller virksomheder. Kultur forstås i denne sammenhæng bredt og omfatter således fx også idrætsområdet.

Den politiske aftale fokuserer i kulturafsnittet på regionernes rolle med igangsætning og udvikling af kulturbegivenheder og -tilbud. Derfor er det nævnt i loven, at sådanne begivenheder og tilbud skal videreføres af andre, hvis de skal drives mere permanent. Kulturbegivenheder og -tilbud, som regionerne selvstændigt kan arbejde med, kan fx være enkeltstående kunstneriske arrangementer, udstillinger, festivaler, stævner, messer osv. Ved enkeltstående forstås, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorison.

Regionerne kan ikke forestå eller yde tilskud til vedvarende drift af kulturinstitutioner eller kulturaktiviteter. Regionerne kan herunder heller ikke stifte priser eller legater på kulturområdet. Regionerne kan efter bestemmelsen ligeledes ikke forestå anlægsopgaver eller bidrage til kulturelle anlæg på anden vis.

Den koordinerende rolle, som regionerne inden for de beskrevne rammer kan spille på kulturområdet, skal ske som led i arbejdet med udarbejdelse af de udviklingsplaner for den overordnede regionale udvikling, som omfatter en lang række forskellige områder, jf. bestemmelserne i det samtidigt af miljøministeren fremsatte forslag til lov om planlægning. Det er navnlig i sammenhæng med de øvrige regionale udviklingsopgaver på fx erhvervs- eller turismeområderne, at udvikling af kulturelle tilbud er relevant.

..."

Det fremgår af sagen, at Region Hovedstaden har ydet en støtte på i alt 60,7 mio. kr. til ESC 2014, hvoraf 46 mio. kr. var et engangstilskud til WoCo, som blev ydet til dækning af WoCos betaling af Projektselskabets gæld som følge af ESC 2014. Engangstilskuddet blev modsvaret af en reduktion af regionens tilskud til WoCo de efterfølgende 7 år.



Det følger af lovforslagets bemærkninger, at regionen kan yde tilskud til enkeltstående kunstneriske begivenheder, musikfestivaler m.v. Ved enkeltstående begivenheder m.v. forstås, at de kun finder sted én gang og har en kort tidshorizont. Det følger endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet, at en region ikke selv kan forestå vedvarende drift af kulturaktiviteter, og at bestemmelsen ikke giver hjemmel til at bidrage til kulturelle anlæg.

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at der ikke efter loven gælder nogen begrænsninger i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der er andre myndigheder, som har ansvaret for den pågældende begivenhed, beløbets størrelse eller organisationen af opgaven.

ESC 2014 var en enkeltstående kulturel begivenhed, uanset at arrangementet strakte sig over flere dage. Tilvejebringelse af venue var alene til brug for ESC 2014, og det anførte i bemærkningerne til § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet om, at bestemmelsen ikke giver hjemmel til kulturelle anlæg, er efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en region yder støtte til tilvejebringelse af anlæg til en enkeltstående kulturel begivenhed.

Social- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at den af Region Hovedstaden ydede støtte til Projektselskabet med henblik på at yde støtte til ESC 2014 var hjemlet i § 3 a i lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes opgaver på kulturområdet. Der henvises herved tillige til Region Hovedstadens oplysning om, at ESC 2014 udgjorde en del af den regionale begivenhedsstrategi.

2.6. Forpligtelsen for Københavns Kommune og Region Hovedstaden til økonomisk forsvarlig forvaltning

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Denne retsgrundsætning gælder også for regionerne.¹⁹

Efter grundsætningen har en kommune en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, som kommunen lovligt kan foretage efter de ovenfor nævnte grundsætninger. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået. Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler. Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, side 109 ff, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udg., 2011, side 31 f og 61, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, side 687, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, side 182 ff, Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 65, samt Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget side 182.

Det antages, at der er rum for et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig. Den retlige grænse, som retsgrundsætningen om økonomisk forsvarlighed trækker, vil ofte være sammenfaldende med den situation,

¹⁹ Se lovbemærkningerne til § 5, stk. 2, i regionsloven, jf. lovforslag L 65, Folketinget 2004-05, 2. samling. Lovforslaget kan findes på dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89059>



hvor et personligt erstatningsansvar for kommunalbestyrelses- eller regionsrådsmedlemmer kan være relevant, jf. §§ 50 c og 50 d, i lov om kommunernes styrelse. En økonomisk disposition vil således kunne anses for *uforsvarlig*, når den strider imod erstatningsrettens uskrevne normer for forsvarlig adfærd. Dette kan være tilfældet, hvor tilsidesættelsen af kommunens/regionens økonomiske interesser er så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed har eller burde have stået kommunalbestyrelsen/regionsrådet klar. Ofte vil det imidlertid være en politisk afgørelse, hvorledes kommunalbestyrelse eller regionsråd prioriterer anvendelsen af myndighedens økonomiske midler, og der skal altså ganske meget til for, at grundsætningen om forsvarlig økonomisk forvaltning kan anses for brudt.

Statsrevisorerne kritiserede i beretning nr. 16/2016 om budgetoverskridelsen ved Eurovision Song Contest 2014 værtsbyparterne, herunder Københavns Kommune og Region Hovedstaden, for en række forhold vedrørende budgetgrundlag, styring og opfølgning samt samarbejdsmodel og aftalekompleks, som efter Statsrevisorerne opfattelse var medvirkende til budgetoverskridelsen, som var på 167 pct. Statsrevisorerne fandt således, **at** budgetoverskridelsen skyldtes et usikkert og mangelfuldt budgetgrundlag, **at** budgetoverskridelsen også skyldtes ineffektiv styring og opfølgning, samt **at** samarbejdsmodellen og aftalekomplekset mellem DR, Projektselskabet og de øvrige værtsbyparter ikke virkede fremmende på projektets økonomi og fremdrift.

Social- og Indenrigsministeriet har på den baggrund overvejet, hvorvidt Københavns Kommune og/eller Region Hovedstaden i forbindelse med ESC 2014 har tilsidesat grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Social- og Indenrigsministeriet har efter en gennemgang af sagen ikke fundet grundlag for at antage, at Københavns Kommune eller Region Hovedstaden i forbindelse med ESC 2014 har overskredet de grænser, som må antages at gælde efter grundsætningen om forsvarlig økonomisk forvaltning. Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse indebærer de forhold, som Statsrevisorerne har redegjort for i ovennævnte beretning, således ikke, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden har udvist en sådan klart uforsvarlig adfærd, at den nævnte grundsætning om forsvarlig økonomisk forvaltning kan anses for tilsidesat. Det forhold, at der som følge af mangelfuld styring er opstået en budgetoverskridelse, kan således ikke i sig selv indebære, at der er tale om økonomisk uforsvarlighed på en sådan måde, at grænserne for økonomisk forsvarlig forvaltning efter den nævnte grundsætning er overskredet.

Det bemærkes herved, at det kommunale tilsyn er et retligt tilsyn, og at det ikke tilkommer Social- og Indenrigsministeriet at udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunale eller regionale økonomiske dispositioner.

Det bemærkes videre, at der er andre kontrolorganer, som påser, at kommuner henholdsvis regioner lever op til kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning. For så vidt angår *kommuner* henvises til, at den kommunale revision, jf. § 42, stk. 1 og 2, i den kommunale styrelseslov, foretager en såkaldt finansiel revision, altså kontrol med, at kommunens regnskab er rigtigt, og at kommunens økonomiske dispositioner er i overensstemmelse med lovgivningens regler, kommunalbestyrelsens beslutninger mv. Endvidere foretager den kommunale revision efter § 42, stk. 2, i den kommunale styrelseslov en såkaldt forvaltningsrevision, det vil sige en bedømmelse af, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde. For så vidt angår *regioner* er der i regionslovens § 28, stk. 1 og 2, ligeledes fastsat krav om finansiel revision og forvaltningsrevision. Dog adskiller den regionale forvaltningsrevision sig fra de krav til den kommunale forvaltningsrevision, der følger af § 42, stk. 2, i den kommunale styrelseslov, ved, at den regionale forvaltningsrevision retter sig både mod forvaltningens gennemførelse af regionsrådets beslutninger og mod selve regionsrådets beslutninger. Endvidere har Rigsrevisionen fuld adgang til at undersøge regioner, jf. regionslovens § 28, stk. 3, og rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 3.



Der henvises i øvrigt til, at Kulturministeriet blandt andet på baggrund af anbefalingerne i Statsrevisorernes ovennævnte beretning har nedsat en arbejdsgruppe, der har til formål at ajourføre og udbygge publikationen "*Anbefalinger om god ledelse af større kulturprojekter*"(2006), specielt med henblik på kulturprojekter, der involverer flere parter i et tværgående samarbejde.

2.7. Statsstøtteretlige overvejelser vedrørende Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til ESC 2014

2.7.1. Statsstøtteregler i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 107, stk. 1, har følgende ordlyd:

"1. Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

2. Forenelige med det indre marked er:

- a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse
- b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder
- c) støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget. Fem år efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse kan Rådet på forslag af Kommissionen vedtage en afgørelse om ophævelse af denne litra.

3. Som forenelige med det indre marked kan betragtes:

- a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, samt i de områder, der er nævnt i artikel 349, under hensyn til deres strukturelle, økonomiske og sociale situation.
- b) støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi
- c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse
- d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser
- e) andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer afgørelse."

TEUF artikel 108, stk. 3, har følgende ordlyd:

"3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med det indre marked i henhold til artikel 107, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse."

Ved afgørelse af, om der foreligger statsstøtte efter TEUF artikel 107, skal begrebet "stat" forstås i bred betydning. Det omfatter ikke blot centraladministrationen, men også decentrale og lokale myndigheder på alle niveauer, jf. EU-Domstolens dom i sag 248/84, afsagt 14. oktober 1987, præmis 17 (Samling af Afgørelser 1987, side 4013). Bestemmelsen i TEUF artikel 107, stk. 1, omfatter således også midler ydet af kommuner og regioner.

Det påhviler således enhver offentlig myndighed, herunder en kommune eller en region, at sikre, at myndigheden ikke yder støtte i strid med EU's statsstøtteregler.



Der er i traktaten hjemlet en række undtagelser til forbuddet mod støtte i TEUF artikel 107, stk. 1. Det fremgår blandt andet af TEUF artikel 107, stk. 2 og 3, at støtte af en nærmere bestemt karakter eller til fremme af nærmere bestemte formål kan være forenelig med det indre marked.

Det tilkommer alene Kommissionen at vurdere, om en støtteforanstaltning efter TEUF artikel 107, stk. 1, er forenelig med det indre marked efter traktatens undtagelsesbestemmelser, jf. f.eks. EU-Domstolens dom i sag C- 368/04, afsagt 5. oktober 2006, præmis 38 (Samling af Afgørelser 2006, side I-09957). Medlemsstaterne er som konsekvens heraf i medfør af det såkaldte gennemførelses-forbud i TEUF artikel 108, stk. 3, 3. pkt., forpligtet til at anmelde påtænkte støtteforanstaltninger til Kommissionen og til at afvente deres eventuelle gennemførelse, indtil Kommissionen har godkendt støtten som forenelig med det indre marked. Det bemærkes, at statsstøtte, der opfylder betingelserne i enten den generelle gruppefritagelsesforordning (GBER) (651/2014) eller deminimisforordningen (140/2013), ikke kræver forudgående anmeldelse eller godkendelse fra Kommissionen for, at støtten er forenelig med det indre marked, men støtten er, hvis den overholder en af forordningernes bestemmelser, forenelig med det indre marked. Ifølge GBER art. 9 skal Medlemsstaten alene senest 20 dage, efter at en støtte er tildelt, informere EU-Kommissionen herom.

Støtte iværksat uden iagttagelse af gennemførelsesforbuddet udgør ulovlig støtte, jf. artikel 1, litra f, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [nu artikel 107] (procedureforordningen), medmindre støtten har karakter af eksisterende støtte efter artikel 1, litra b. Ved begrebet "eksisterende støtte" forstås blandt andet enhver ulovlig støtteforanstaltning, som Kommissionen ikke inden for en forældelsesfrist på 10 år har krævet tilbagebetalt, jf. procedureforordningens artikel 1, litra b, nr. iv, jf. artikel 15.

Er Kommissionen kommet i besiddelse af oplysninger om påstået ulovlig støtte, undersøger den omgående oplysningerne, uanset kilden til disse oplysninger, jf. procedureforordningens artikel 10, stk. 1. Kommissionen kan på baggrund af denne foreløbige undersøgelse efter TEUF artikel 108, stk. 3, og procedureforordningens artikel 4, iværksætte en formel undersøgelsesprocedure efter traktatens artikel 108, stk. 2, og procedureforordningens artikel 6, såfremt støtten er uforenelig med det indre marked, eller såfremt der foreligger tvivl herom. Ved beslutning om, at der er ydet ulovlig og uforenelig støtte, bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at kræve støtten tilbagebetalt, medmindre tilbagebetaling vil være i modstrid med et generelt princip i unionsretten, jf. procedureforordningens artikel 14, stk. 1.

2.7.2. De generelle betingelser for, at der er tale om statsstøtte efter TEUF

Social- og Indenrigsministeriet har på baggrund af ovenstående regler i TEUF om statsstøtte undersøgt, hvorvidt Københavns Kommune og Region Hovedstaden i forbindelse med kommunens og regionens støtte til ESC 2014 ydede statsstøtte, som efter TEUF art. 107, stk. 1, jf. art. 108, stk. 3, burde have været anmeldt til Kommissionen.

TEUF art. 107, stk.1, fortolkes således, at følgende kriterier alle skal være opfyldt, for at der er tale om statsstøtte i TEUF art. 107's forstand:

1. Støtten skal være ydet af staten (offentlige myndigheder, herunder kommuner og regioner) eller ved hjælp af statsmidler.
2. Støttemodtageren/modtagerne skal være en virksomhed(er).
3. Virksomhederne skal indrømmes en fordel.
4. Støtteordningen skal være selektiv, dvs. at den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.



5. Støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.
6. Støtten skal have samhandlingspåvirkning.

Social- og Indenrigsministeriet finder på baggrund af sagens oplysninger, at der er grundlag for at overveje spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune og Region Hovedstaden har ydet statsstøtte, jf. TEUF art. 107, stk. 1, i forhold til følgende parter:

- a. DR
- b. REDA
- c. Projektselskabet

2.7.3. Spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune og Region Hovedstaden har ydet statsstøtte til DR

Som anført ovenfor, jf. afsnit 2.3, lægger Social- og Indenrigsministeriet til grund, at DR's medlemskab af EBU som public service tv-station betød, at DR - da Danmark vandt ESC 2013 - var forpligtet til at afvikle ESC 2014. Det er således en betingelse for at deltage i Eurovision Song Contest, at hver enkelt deltagende public service tv-station i tilfælde af sejr forpligter sig til at afholde det følgende års Eurovision Song Contest, herunder tilvejebringe venue, producere og afvikle tv-shows m.v.

Københavns Kommune og Region Hovedstaden har via Projektselskabet afholdt omkostninger til etablering af venue mv. i forbindelse med afviklingen af ESC 2014. Spørgsmålet er, om kommunen og regionen herved har ydet støtte i strid med TEUF art. 107, stk. 1.

Det må lægges til grund, at der er tale om statsmidler (betingelse nr. 1), og at midlerne på selektiv vis ydes til én bestemt virksomhed (betingelse nr. 4), nemlig DR, der udøver økonomisk aktivitet i traktatens forstand. To af de fire kumulative betingelser er således umiddelbart opfyldt.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at EBUs regler forpligter det vindende lands public service tv-station til at forestå Eurovision Song Contest, betyder, at der ikke kan antages at være et europæisk marked for afviklingen af Eurovision Song Contest. Det forhold, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden (via Projektselskabet) afholdt omkostninger til venue mv., kan således ikke antages at have påvirket samhandlen mellem medlemsstaterne. EBUs regler indebar således, at arrangementet skulle afholdes i Danmark, og at det var DR - og ikke andre medievirksomheder - som kunne og skulle have ansvaret for afviklingen heraf. Den ovenfor anførte betingelse nr. 6 om samhandlingspåvirkning er således efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke opfyldt.

Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden ikke (via Projektselskabet) har tilsidesat statsstøttereglerne i TEUF artikel 107, stk. 1, i forhold til DR.

2.7.4. Spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune og Region Hovedstaden har ydet statsstøtte til REDA (Refshaleøens Ejendomsselskab A/S)

Som anført ovenfor, jf. pkt. 2 indgav WoCo på vegne af Københavns Kommune og Region Hovedstaden på baggrund af DR's anmodning til forskellige potentielle værtsbyer et bud til DR med forslag til tre forskellige venues, herunder B&W-hallerne, som er ejet af REDA. DR valgte B&W-hallerne som venue, da Parken trak sig, og en teltløsning ved DR Byen ikke blev anset for egnet.

ESC 2014 blev på den baggrund afholdt i B&W-hallerne. B&W-hallerne og det omkringliggende venue-område skulle midlertidigt indrettes, så DR i maj 2014 kunne producere ESC 2014 i hallerne.



Eksisterende lejere af B&W-hallerne fraflyttede midlertidigt hallerne som følge af arbejdet med ESC 2014. Lejerne modtog i den forbindelse ulempekompensation fra Projektselskabet, der ligeledes betalte REDA kompensation svarende til huslejetabet som følger af, at lejerne midlertidigt fraflyttede B&W-hallerne.

Projektselskabet stod for den mest væsentlige del af *klargøringsarbejdet*, som blandt andet omfattede leje af tribuner, telte, inventar, toiletter, generatorer mv., indvendig beklædning af hallerne, herunder tæppebelægning, kommentatorbokse, indretning af sidefaciliteter, udførelse af udendørs belægninger designet specielt til ESC 2014 og indhegning af venueområdet. Projektselskabet afholdt omkostningerne hertil, bortset fra nogle varige forbedringer i B&W-hallerne samt på det omkringliggende areal på Refshaleøen. Den samlede kostpris for disse varige forbedringer på Venueområdet opgjorde Projektselskabet til 8.690.923 kr.

Projektselskabet og REDA indgik den 31. juli 2014 aftale om betaling af 4.178.925 kroner ex. moms fra REDA til Projektselskabet for de forbedringer på hallerne og de omkringliggende arealer, som forbliver varigt på lokaliteterne. REDA har ved Advokatfirmaet Lett fået udarbejdet en udtalelse af 11. august 2014, som er omtalt ovenfor pkt. 24, om spørgsmålet, der konkluderer, at den betaling, REDA har ydet for forbedringerne, modsvarer værdien for REDA af forbedringerne.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at det må lægges til grund, at ovenstående omkostninger bliver afholdt ved betaling af statsmidler fra Projektselskabet (betingelse nr. 1). Det bemærkes herved, at statsstøttereglerne også finder anvendelse ved overførelse af statsmidler til et uafhængigt privat selskab – her Projektselskabet - med henblik på selskabets videre fordeling af midlerne.

Endvidere må det lægges til grund, at REDA i statsstøtteretlig forstand er en virksomhed (betingelse nr. 2), og at betingelsen om selektivitet (betingelse nr. 4) er opfyldt, da REDA ejer B&W-hallerne, som er genstand for det klagøringsarbejde, som Projektselskabet forestår og afholder omkostningerne til.

Imidlertid finder Social- og Indenrigsministeriet ikke, at REDA i forbindelse med ESC 2014 og som følge af Projektselskabets afholdelse af omkostninger har opnået en økonomisk fordel (betingelse nr. 3), der indebærer statsstøtte til REDA efter TEUF artikel 107, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet har herved lagt til grund, at REDA, i det omfang klagøringsarbejderne har tilført REDA blivende værdi, har betalt den markedsmæssige værdi herfor. Social- og Indenrigsministeriet har endvidere lagt til grund, at REDA ikke er blevet overkompenseret i forhold til tab af huslejeindtægter i forhold til lejerne.

Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden ikke (via Projektselskabet) har tilsidesat statsstøttereglerne i TEUF artikel 107, stk. 1, i forhold til REDA.

For så vidt angår den markedsføringsværdi, som REDA eventuelt opnåede ved, at ESC 2014 blev afholdt i B&W-hallerne, bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet ikke har oplysninger og grundlag for at vurdere dette spørgsmål. Social- og Indenrigsministeriet henviser herved til det af Advokatfirmaet Lett i notat af 21. februar 2014 anførte, jf. pkt. 13 ovenfor, hvorefter advokatfirmaet vurderer, at såfremt REDA må antages at skulle have ydet en betaling herfor, ville denne betaling i givet fald skulle ske til DR, som sammen med EBU besidder rettighederne til ESC 2014. Social- og Indenrigsministeriet henviser endvidere til, at spørgsmål vedrørende DR og DRs aftaler ikke henhører under Social- og Indenrigsministeriets kompetence.



2.7.5. Spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune og Region Hovedstaden har ydet statsstøtte til Projektselskabet

Projektselskabet blev etableret af WoCo, som ejede 100 pct. af selskabet. Projektselskabet var navnlig finansieret af Region Hovedstaden, Københavns Kommune og WoCo. Projektselskabet havde ifølge vedtægterne alene til formål at løse opgaver i forbindelse med forberedelsen og afviklingen af ESC 2014 og indgik på den baggrund Værtsby- og Venueaftale med DR.

Projektselskabet havde ikke til formål at generere overskud og blev i overensstemmelse med planen herom likvideret, da ESC 2014 var afholdt.

Spørgsmålet i relation til en statsstøtteretlig vurdering er, om Projektselskabet var en virksomhed i statsstøtteretlig forstand (betingelse nr. 2), og i bekræftende fald om støtten fra Københavns Kommune og Region Hovedstaden gav Projektselskabet en fordel (betingelse nr. 3), der påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne (betingelse nr. 6).

Efter statsstøttereglerne fortolkes virksomhedsbegrebet bredt. Det afgørende er, om der udøves en økonomisk aktivitet, det vil sige enhver aktivitet, der består i at levere varer og tjenesteydelser på et marked. Det er således ikke afgørende, hvilken juridisk status den modtagende virksomhed har, hvordan den er finansieret, om den er offentligt eller privat ejet, eller om den søger at optjene profit eller drives på non-profit basis.

Udøvelse af offentlig myndighed er modsat ikke en økonomisk aktivitet, der udspiller sig på et marked. Statsstøttereglerne finder derfor som udgangspunkt ikke anvendelse, når offentlige myndigheder udfører offentlige opgaver, herunder arrangerer kulturelle begivenheder af almen interesse.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at det må lægges til grund, at ESC 2014 var en stor kulturel begivenhed af almen interesse, som ikke blev afholdt med økonomisk vinding for øje. Københavns Kommunes og Region Hovedstadens støtte til ESC 2014 via Projektselskabet var begrundet i kommunens henholdsvis regionens almene og ikke-kommercielle interesser i at være værter for begivenheden. Social- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at opgaven med at være værter for begivenheden og i den forbindelse etablere venue m.v. må anses for at være en public service opgave.

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden selv kunne have forestået de opgaver, der var tilknyttet værtskabsrollen (tilvejebringelse af venue mv.), men at Københavns Kommune og Region Hovedstaden i stedet valgte at overlade disse opgaver til Projektselskabet. Projektselskabets opgavevaretagelse havde endvidere alene til formål at understøtte ESC 2014. Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Projektselskabet varetog offentlige opgaver, og at der således ikke var tale om varetagelse af økonomisk aktivitet.

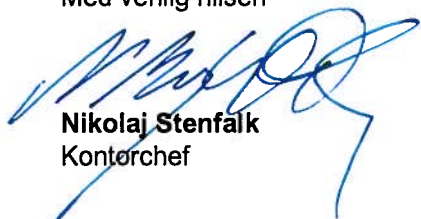
Hertil kommer, at der som anført ovenfor under afsnit 2.7.3 ikke er tale om, at der var et marked for afholdelse af Eurovision Song Contest.

Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune og Region Hovedstaden ikke ved at yde støtte til Projektselskabet har tilsidesat statsstøttereglerne i TEUF artikel 107, stk. 1, idet der ikke var tale om en virksomhed, som varetog økonomisk aktivitet på et marked, og idet Projektselskabet blev etableret alene med det formål at stille venue mv. til rådighed for ESC 2014, jf. det forhold, at selskabet blev likvideret umiddelbart efter afholdelsen af ESC 2014. Københavns Kommune og Region Hovedstaden har således ikke ydet støtte til en virksomhed, der udøver økonomisk aktivitet på et marked (betingelse nr. 2).



Kopi af denne udtalelse er sendt til Rigsrevisionen, Kulturministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, DR og Statsforvaltningen.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Nikolaj Stenfalk', written over the printed name and title.

Nikolaj Stenfalk
Kontørchef