

NOTAT OM ORGANISERINGEN AF EM 2020, HERUNDER KØBENHAVNS KOMMUNES ANSVAR SOM VÆRTSBY

1. SAGENS BAGGRUND

Europamesterskabet i herrefodbold skal i 2020 ("EM 2020", også omtalt "UEFA EURO 2020") afholdes i 12 forskellige europæiske lande som en markering af 60-året for den første EM-slutrunde, som blev spillet i Frankrig i 1960. EM 2020 arrangeres af Union of European Football Associations ("UEFA").

I september 2014 vandt Dansk Boldspil-Union ("DBU") støttet af Københavns Kommune og Sport Event Denmark værtskabet for tre puljekampe og en ottendedelsfinale ved EM 2020. Alle fire kampe skal spilles i Telia Parken i København i perioden 12. juni – 12. juli 2020.

Som led i tildelingen af værtskabet indgik Københavns Kommune og DBU i 2014 en Host City Agreement med UEFA. Host City Agreement beskriver i detaljer de forpligtelser, som Københavns Kommune påtager sig som værtsby op til og under EM 2020. Host City Agreement var et obligatorisk bilag i forbindelse med det samlede budmateriale til UEFA.

Dette notat har til formål at beskrive kommunens samarbejde med DBU om opfyldelse af Host City Agreement og afviklingen af EM 2020 i København, herunder de økonomiske rammer, kommunens hjemmelsgrundlag og statsstøtteretlige overvejelser. Notatet er udarbejdet på baggrund af oplysninger fra Københavns Kommune.

I afsnit 3 beskrives det overordnede aftalemæssige set-up, og i afsnit 4 hvordan tilskudsaftalen mellem DBU og Københavns Kommune kan konstrueres. I afsnit 5 vurderes det hjemmelsmæssige grundlag for kommunens engagement i EM 2020. Afsnit 6 indeholder enkelte bemærkninger om statsstøtte, hvilket beror på UEFAs igangværende drøftelser med Kommissionen.

Afsnit 2 indeholder en sammenfatning.

2. SAMMENFATNING

EM 2020 vil blive afviklet i København på baggrund af en Host City Agreement, der i 2014 blev indgået mellem UEFA, DBU og Københavns Kommune. Denne aftale indeholder en lang række forpligtelser for Københavns Kommune.

Host City Agreement vil blive fulgt op af en tilskudsftale mellem Københavns Kommune og DBU, der dels giver DBU et direkte tilskud på 8,2 mio. kr. (2018 p/l) til at udføre en række af de opgaver, som kommunen i henhold til Host City Agreement er forpligtet til at udføre, og dels fastsætter de organisatoriske rammer for styringen af projektet. Da kommunen over for UEFA hæfter ubegrænset for at opfylde forpligtelserne i Host City Agreement, skal tilskudsftalen sikre kommunens retlige stilling over for DBU og dermed sikre en risikomæssig af-dækning af de forpligtelser, som kommunen har over for UEFA.

Vi anbefaler, at styringsmodellen tager afsæt i de nye anbefalinger fra Kulturministeriet for god ledelse af større kulturprojekter. Vi finder ikke grundlag for, at projektet EM 2020 skal placeres i en særskilt retlig enhed, der ejes af DBU og Københavns Kommune (og evt. andre). I forbindelse med projektet er det afgørende, at der er entydig placering af ansvar, beslutningsstruktur og opgaver. Det forhold, at kommunen i 2014 har påtaget sig forpligtelser over for UEFA, som skal udføres af DBU, øger behovet for at sikre en klar styringsmodel.

På den baggrund anbefaler vi, at projektet forankres i DBU. Det vil da være DBU's bestyrelse, der er ultimativt ansvarlig for projektet. Bestyrelsen kan f.eks. vælge at udpege en styregruppe for projektet. Da Københavns Kommune alene er tilskudsgiver, er det vores anbefaling, at Københavns Kommune ikke indgår i en sådan styregruppe. Styregruppen (eller bestyrelsen) antager en projektleder, der forudsættes ansat i DBU, og projektlederen, bistået af et projektsekretariat, etablerer en række arbejdsgrupper, hvori Københavns Kommune kan indgå.

I forhold til kommunens interne styring anbefaler vi, at der etableres en egnet projektorganisation, der kan føre tilsyn med, at kommunens forpligtelser over for UEFA, jf. Host City Agreement, opfyldes – uanset om den enkelte forpligtelse konkret skal udføres af kommunen eller af DBU. Behovet for dette tilsyn skyldes, at Københavns Kommune i yderste konsekvens vil kunne gøres økonomisk ansvarlig over for UEFA, hvis forpligtelserne ikke udføres – uanset om kommunen i forbindelse med tildeling af tilskuddet har overladt det til DBU at udføre konkrete opgaver.

I forhold til de retlige rammer finder vi, at Københavns Kommunes engagement i EM 2020 har hjemmel i kommunalfuldmagten. Dette er dog under forudsætning af, at kommunens tilskud til DBU øremærkes lovlige kommunale opgaver.

Den statsstøtteretlige vurdering udestår. UEFA er efter det oplyste p.t. i dialog med Kommissionen herom. Efter aftale med kommunen vil Horten bistå med at fremme denne proces.

3. DET AFTALEMÆSSIGE SET-UP

UEFA, DBU og Københavns Kommune har i 2014 indgået en Host City Agreement, der i det væsentligste indeholder en række forpligtelser for Københavns Kommune, herunder til at opfylde det samlede aftalegrundlag.

Tournament Requirements er bilag til Host City Agreement. Tournament Requirements indeholder bl.a. forpligtelser for DBU i forhold til selve tilrettelæggelsen og afviklingen af de fire EM-kampe i København. Herudover har DBU indgået aftaler med UEFA og Parken Sport & Entertainment A/S om brugen af Telia Parken.

Det har i forbindelse med afgivelse af det danske bud været en forudsætning, at DBU bliver organisatorisk ansvarlig for afviklingen af EM 2020 i København, samt at en række af de opgaver, der i henhold til Host City Agreement påhviler Københavns Kommune, vil blive udført af DBU. DBU har i den forbindelse søgt kommunen om et direkte tilskud på 8,2 mio. kr. til at dække DBU's omkostninger ved at udføre en række af de opgaver, der følger af Host City Agreement.

Det vil være en forudsætning for at yde tilskud til DBU, at der mellem kommunen og DBU indgås en tilskudsaftale. Denne aftale skal bl.a. regulere den organisatoriske forankring af projektet, DBU's og Københavns Kommunes indbyrdes rettigheder og pligter, tidspunkt og vilkår for udbetaling af tilskuddet mv. De konkrete drøftelser om tilskudsafalen vil tage afsæt i de rammer, der fastsættes politisk, og er ikke påbegyndt endnu. Tilskudsafalen skal sikre kommunens retlige stilling over for DBU, og den skal også sikre, at kommunen kan leve op til de forpligtelser, som kommunen gennem Host City Agreement har påtaget sig over for UEFA.

Endelig ønsker Kultur- og Fritidsforvaltningen at indgå en hensigtserklæring med DBU og DBU København, som skal understøtte den politiske målsætning om at udvikle og styrke vilkårene for fodbold som foreningsidræt for borgerne i hovedstaden, herunder skal der være særlige initiativer for at inkludere piger og kvinder i fodboldsporten.

4. TILSKUDSAFTALEN

4.1 Introduktion

Tilskudsafalen er afgørende for at sikre, at DBU bliver retligt forpligtet til at udføre en række af de forpligtelser, der i henhold til Host City Agreement skal opfyldes af Københavns Kommune.

I den forbindelse er det afgørende, at der er den fornødne styring af opgaven, herunder henset til, at Københavns Kommune – uagtet tilskudsafalen – fortsat vil være ansvarlig over for UEFA for, at forpligtelserne i Host City Agreement udføres.

4.2 Parternes overordnede roller

DBU er formel "Host Association" over for UEFA og har dermed som projektejer det overordnede ansvar for afviklingen af EM 2020.

Københavns Kommune bidrager med et øremærket økonomisk tilskud til DBU som følge af, at DBU varetager en række konkrete opgaver på vegne af kommunen. Dette beskrives nærmere i afsnit 4.3.

Københavns Kommune vil være ansvarlig for – og have budgetansvaret for – en række nærmere fastsatte opgaver. Dels skal der stilles arealer og faciliteter til rådighed i og omkring Fælledparken op til og under EM 2020, og dels vil der være opgaver i forhold til trafikplanlægning, byggetilladelser, etablering og drift af officiel fanzone, udvikling af forenings- og borgerrettede sideevents mv. De nærmere opgaver og de økonomiske rammer herfor beskrives i afsnit 4.4.

4.3 DBU's opgaver og budget

DBU har udarbejdet et Host City Budget på baggrund af de forventede omkostninger til DBU's opgaver i forbindelse med opfyldelsen af Host City Agreement med UEFA. DBU's Host City Budget er på 15,6 mio. kr.

Host City Budget omfatter særligt etablering af en fanzone, som er et centralt placeret offentligt tilgængeligt område, hvor det bl.a. vil være muligt at se kampene på storskærm, deltage i sideevents mv. Derudover omfatter opgaverne bl.a. promovering af EM 2020 gennem borger- og foreningsrettede arrangementer, sikkerhed, udgifter til optimering af offentlig transport, officielle ceremonier, udsmykning af byen i overensstemmelse med UEFAs krav samt et bæredygtighedsprogram, der skal tilgodese bl.a. hensynet til miljøet.

DBU har ansøgt Københavns Kommune om et tilskud på 8,2 mio. kr. til at dække en del af de omkostninger, der følger af Host City Budget. Kommunens tilskudsbeløb vil kunne rummes af opgaver, der falder inden for kommunalfuldmagten, jf. afsnit 5.2 nedenfor. Tilskuddet skal øremærkes, så det sikres, at det alene medgår til at finansiere lovlige kommunale opgaver.

Region Hovedstaden har den 13. juni 2017 bevilliget et tilskud på 3,9 mio. kr. til DBU's afvikling af EM 2020. Sport Event Denmark har endnu ikke truffet beslutning om tilskud, men forventes efter det oplyste at give DBU tilskud til eventafvikling.

DBU's samlede budget, Host Association Budget, er ifølge DBU på ca. 70 mio. kr. Dette dækker DBU's samlede omkostninger i forbindelse med EM 2020, f.eks. medarbejderressourcer, site visits, hotelfaciliteter og national markedsføring. De opgaver, som Host Association Budget knytter sig til, vedrører ikke forpligtelser, der i henhold til aftalen med UEFA påhviler Københavns Kommune. Tilsvarende vedrører aftalerne om økonomi mv. i forbindelse med benyttelse af Telia Parken heller ikke kommunen.

DBU vil være budgetansvarlig for de opgaver, der er omfattet af Host City Budget (herunder de opgaver, der er omfattet af tilskudsaf-talen), samt de opgaver, der er omfattet af Host Association Budget. Et merforbrug (eller lavere indtægter end forudsat) vil således ikke vedrøre Københavns Kommune.

4.4 Kommunens opgaver og budget

Københavns Kommunes samlede budget til at opfylde aftalen med UEFA om EM 2020 udgør i alt 18 mio. kr. (2018 p/l) fordelt som følger:

- 8,2 mio. kr. i direkte tilskud til DBU, jf. afsnit 4.3.
- 2,1 mio. kr. til Kultur- og Fritidsforvaltningen, der vil blive øremærket til udvikling af sideevents for hovedstadens borgere i alle bydele op til og under EM 2020 samt til udvikling af fodbold som foreningsidræt i Københavns Kommune.
- 7,7 mio. kr. til Teknik- og Miljøforvaltningen, der fordeler sig på følgende poster:

(1.000 kr. – 2018 p/l)	I alt
Renhold af arealer og faciliteter omkring Parken/Fælledparken	1.200
El og vand til arealer og faciliteter omkring Parken/Fælledparken	1.100
Toiletter omkring Parken/Fælledparken	1.100
Afspærring omkring Parken/Fælledparken	2.100
Trafikal kommunikation	1.100
Følgeomkostninger til fanzone: Ekstra renhold, afspærring mv.	1.100
Samlede serviceudgifter i Teknik- og Miljøforvaltningen	7.700

4.5 Organisering

4.5.1 Indledende overvejelser om behovet for klar ansvarsfordeling

Det er i alle projekter afgørende, at der sikres en organisering, der er egnet til at understøtte udførelsen af de opgaver, der er indeholdt i projektet.

I den foreliggende sag må organiseringen herudover særligt tage højde for, at Københavns Kommune over for UEFA er forpligtet til at udføre en række opgaver, som kommunen gennem tilskudsaf-talen overlader det til DBU at udføre. Hvis DBU ikke måtte udføre opgaverne, vil Københavns Kommune i yderste konsekvens kunne gøres økonomisk ansvarlig over for UEFA. Kommunen må derfor sikre sig, at et eventuelt ansvar over for UEFA vil kunne gøres gældende over for DBU, hvis opgaven har været overlagt til DBU at udføre.

Det er henset til de mange aktører endvidere afgørende, at der er en projekt-ejer, der er ansvarlig for projektets forberedelse og gennemførelse, at der er en entydig beslutningsstruktur, og at der er en klar opgavefordeling.

Det er på baggrund af ovenstående Hortens anbefaling, at organiseringen af samarbejdet mellem Københavns Kommune og DBU følger Kulturministeriets anbefalinger fra april 2017 for god ledelse af større kulturprojekter med de ændringer, der er nødvendige som følge af projektets karakter og det forhold, at der ikke etableres en særskilt retlig enhed til at varetage EM 2020. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er Hortens anbefaling, at der etableres en særskilt retlig enhed, som kommunen er medejer af, til at varetage EM 2020.

Kulturministeriets anbefalinger er en opdatering af tilsvarende anbefalinger fra 2006, som er sket blandt andet på baggrund af Rigsrevisionens og Statsrevisorerne kritik af budgetoverskridelserne i forbindelse med afholdelsen af Eurovision Song Contest i København i 2014.

I anbefalingerne anbefales det, at større kulturprojekter ledes af en bestyrelse, der har ansvaret for projektet. Bestyrelsen ansætter en direktion, som varetager den daglige ledelse af projektet, og som etablerer en egnet projektstyring af projektet.

4.5.2 Hortens anbefaling til rammerne for organisering af EM 2020

På baggrund af Kulturministeriets anbefalinger er det Hortens anbefaling, at der etableres en organisation, hvor der er klarhed og entydighed om hvert enkelt organs ansvar og opgaver. Dette kan f.eks. ske efter følgende principper:



DBU er initiativtager til ansøgningen og er af UEFA udpeget som Host Association for EM 2020 i København. Derudover er DBU ansvarlig for langt hovedparten af det samlede budget i forbindelse med EM 2020 i København, og DBU har søgt kommunen, Region Hovedstaden og Sport Event Denmark om tilskud til projektet. Endelig må DBU forventes at have de sportsfaglige og organisatoriske

kompetencer til at forberede projektet. DBU må derfor anses som projektejer, hvilket er lagt til grund i det følgende.

DBU's *bestyrelse* varetager således den overordnede og strategiske ledelse og har ansvaret for EM 2020 i København.

Bestyrelsen kan f.eks. vælge at nedsætte en *styregruppe* eller tilsvarende, der – under bestyrelsens ansvar og tilsyn – sikrer fremdrift af projektet. En sådan styregruppe kan eksempelvis bestå af et forretningsudvalg med medlemmer fra DBU's bestyrelse suppleret med andre kompetencer, jf. pkt. 2.2 i Kulturministeriets anbefalinger. Vi finder, at Københavns Kommune som tilskudsgiver ikke bør være repræsenteret i styregruppen, da der derved ville kunne opstå spørgsmål om, hvorvidt kommunen havde påtaget sig ansvar for projektet ud over at yde tilskud til DBU og udføre kommunens egne opgaver.

Der er i DBU allerede udpeget en *projektleder*, der varetager den daglige ledelse af projektet under ansvar for bestyrelsen (evt. med reference til en styregruppe, jf. ovenfor). Det vil formentlig være relevant at etablere et projektsekretariat, der driver opgaven.

For at bistå projektlederen med forberedelsen og gennemførelsen af projektet kan der nedsættes en række *arbejdsgrupper*. For hver arbejdsgruppe bør der i et kommissorium være en beskrivelse af opgaver og relevante deltagere. Arbejdsgrupperne har til formål at sikre koordinering og har alene kompetence til at træffe beslutninger i det omfang, at dette er delegeret fra projektlederen, enten generelt i kommissoriet eller på ad hoc-basis. Arbejdsgrupperne drives af projektlederen eller medarbejdere i projektsekretariatet, formentlig sådan, at hver arbejdsgruppe vil blive ledet af en formand fra DBU. Københavns Kommune bør have mulighed for at være repræsenteret med en eller flere personer i de relevante arbejdsgrupper.

Ovenstående organisering vil harmonere med, at Københavns Kommune yder et øremærket, begrænset tilskud til projektet.

4.5.3 *Bemærkninger om den interne organisering i Københavns Kommune*

Københavns Kommune har over for UEFA påtaget sig en række forpligtelser. Nogle forpligtelser opfylder kommunen selv, mens andre opfyldes af DBU, jf. tilskudsaftalen.

Kommunen hæfter dog over for UEFA for den samlede opfyldelse af sine forpligtelser, uanset om DBU rent praktisk står for udførelsen. Kommunens ansvar over for UEFA er ikke begrænset til et nærmere fastsat beløb. Det bemærkes, at uenigheder med UEFA om Host City Agreement vil skulle afklares ved voldgift i Schweiz og efter schweizisk ret.

Der bør derfor internt i kommunen etableres en egnet projektorganisation, der kan føre tilsyn med, at kommunens samlede forpligtelser over for UEFA, jf. Host City Agreement, opfyldes.

Kommunens tilsyn med DBU's udførelse af opgaven bør føres løbende, så der ikke risikeres en situation, hvor kommunen tæt op mod afholdelsen af EM 2020 står i en situation, hvor kommunen – for at opfylde sit ansvar over for UEFA – er nødsaget til at gennemføre omkostningsfulde tiltag, der burde have været udført (evt. af DBU) tidligere.

5. JURIDISKE RAMMER FOR KØBENHAVNS KOMMUNES DELTAGELSE

5.1 Hjemmelsgrundlaget

Kommunen kan deltage i finansieringen og afholdelsen af EM 2020 i det omfang, der er hjemmel hertil i den skrevne lovgivning eller de uskrevne grundsætninger om kommunalfuldmagten. Da der ikke findes skreven lovgivning, der regulerer kommunens opgaver på dette område, må det vurderes, om der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

De uskrevne retgrundsætninger om kommunalfuldmagten giver kommunen hjemmel til at varetage opgaver, som tilgodeser borgernes almene interesser og behov (den kommunale interesse), herunder opgaver der fremmer borgernes fritids- og friluftsliv, kultur og turisme. Derudover er det anerkendt som en saglig interesse at sikre branding af den enkelte kommune.

Opgavevaretagelsen må ikke have til formål at støtte enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, men skal derimod komme alle eller en sagligt afgrænset kreds af borgere til gode (almennyttekriteriet). Kommunen skal også påse, at opgaven er begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere, og at opgaven ikke i det væsentligste kommer andre borgere til gode (lokalitetsprincippet). Endelig må kommunen ikke udføre eller støtte opgaver, der er henlagt til staten eller regionen (opgavefordelingsprincippet).

5.2 Den konkrete kommunale interesse

Værtskabet for EM 2020 indebærer først og fremmest et kulturelt tilbud til borgerne i København. Arrangementet vil afstedkomme en lang række aktiviteter, sideevents, sportslige initiativer og festligheder i byen, som i vidt omfang vil være tilgængelige for offentligheden.

Værtskabet indeholder endvidere mulighed for at eksponere og brande København (og formentlig også Danmark som sådan), da EM 2020 som verdens tredje største sportsevent forventes at blive fulgt af ca. 150 mio. tv-seere i mere end 100 lande.

Værtskabet rummer således mulighed for at øge kendskabet til København og dermed øge turismen. Københavns Kommune har i den forbindelse henvist til, at Wonderful Copenhagen har estimeret, at de fire kampe i alt vil give mellem 108.000 og 176.000 overnatninger i hovedstaden, afhængig af om der skal spilles danske hjemmekampe, og at den totale turismeomsætning vurderes at ligge

på 178-275 mio. kr. (hovedsageligt udenlandsk turismeomsætning). Arrangementet vil således føre til en betydelig øget indtjening for byens erhvervsdrivende i løbet af den periode, hvor kampene finder sted i København.

Byens værtskab kan endelig også være med til at udvikle og styrke vilkårene for fodbold som foreningsidræt for borgerne i hovedstaden, herunder særligt som følge af kommunens konkrete aktiveringsindsats.

De konkrete opgaver, som kommunen i henhold til det samlede budget, herunder den øremærkede støtte til DBU, skal finansiere eller varetage, er således begrundet i varetagelsen af lovlige kommunale interesser.

Størrelsen af kommunens støtte skal dog også stå i et rimeligt forhold til kommunens konkrete interesse heri.

Statsamtet Københavns afgav den 27. september 2004 en udtalelse om Københavns Kommunes underskudsgaranti på 8,4 mio. kr. til MTV Europe Music Awards 2006 i København. Tilsynet fandt, at kommunen lovligt kunne stille garantien under henvisning til kommunens interesse i at udbrede København som turistmål og at give borgerne en ekstraordinær kulturel oplevelse.

Det forhold, at EM 2020 er et arrangement med en betydeligt længere varighed og større international bevågenhed end MTV-eventen, at eventen afføder en lang række sportslige og andre kulturelle oplevelser for borgerne, og at eventen kan medvirke til at udbrede fodbolden som idrætsaktivitet i København, taler for, at kommunens samlede budget på 18 mio. kr. står mål med den kommunale interesse.

Vi finder på den baggrund, at kommunens tilskud til DBU på 8,2 mio. kr. samt budgettet til henholdsvis Teknik- og Miljøforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen står i rimeligt forhold til de forskelligartede lovlige kommunale interesser, som Københavns Kommune har i at yde støtte til afholdelsen af EM 2020.

5.3 **Lokalitetsprincippet og opgavefordelingsprincippet**

En kommunes mulighed for at varetage opgaver og yde støtte mv. begrænses endvidere af det såkaldte lokalitetsprincip. Princippet indebærer, at de opgaver, som kommunen varetager eller yder støtte til, som udgangspunkt skal komme kommunens egne borgere til gode.

EM 2020 og de tilknyttede aktiviteter og fordele vil ikke kunne begrænses til kommunens egne borgere. Arrangementet vil derimod være åbent for både danske og udenlandske turister.

Det må imidlertid forventes, at særligt hovedstadens borgere vil drage nytte af projektet, herunder af de mere foreningsrettede tiltag. Herudover er det i praksis anerkendt, at Københavns Kommune i sin egenskab af landets hovedstad har en særstilling i den sammenhæng og dermed kan afholde arrangementer, der tiltrækker en bredere kreds end egne borgere.

Vi finder derfor, at lokalitetsprincippet ikke er til hinder for Københavns Kommunes engagement i EM 2020.

Københavns Kommune yder støtte til et arrangement, som DBU har vundet "på vegne af Danmark". Dette betyder – i mangel af lovgivning på området – ikke, at opgaven alene kan udføres af den danske stat. Vi finder dermed ikke, at opgaveprincippet er til hinder for Københavns Kommunes engagement i projektet.

6. STATSSTØTTE

Københavns Kommune skal sikre sig, at kommunens aktiviteter og tilskud i forbindelse med EM 2020 ikke indebærer ulovlig statsstøtte af UEFA, DBU eller andre private aktører.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har rettet henvendelse til UEFA om spørgsmålet. UEFA har oplyst, at deres juridiske afdeling er i dialog med EU-Kommissionen om en fælles afklaring for de involverede værtsnationer.

Efter aftale med kommunen bistår Horten med at drive denne proces fremad med det formål at sikre en hurtig og hensigtsmæssig afklaring.

Hellerup, den 15. december 2017
Horten



Rikke Søgaard Berth