

Silkeborg Kommune
Søvej 1
8600 Silkeborg

Sagsnr.
2014 - 5599

Doknr.
174481

Dato
08-10-2014

Vedr. Silkeborg Kommunes klage over Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse om kommunens opsætning og finansiering af sikkerhedshegn ved Silkeborg Stadion

Ved brev af 13. december 2012 med bilag (kommunens sagsnr. 09/61241) har Silkeborg Kommune anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om at behandle en klage over det daværende Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelser af 7. marts 2011 og 12. juni 2012 vedrørende kommunens opsætning og finansiering af et sikkerhedshegn ved Silkeborg Stadion. Statsforvaltningen Midtjylland udtalte herved bl.a., at det hverken efter lov om eliteidræt eller efter kommunalfuldmagtsreglerne var lovligt, at Silkeborg Kommune havde opsat og finansieret det pågældende hegn ved Silkeborg Stadion.

Statsforvaltningen udtalte endvidere, at det efter Statsforvaltningens opfattelse var i strid med § 40, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at borgmesteren havde besluttet at iværksætte etablering af hegnet, inden kommunalbestyrelsen havde givet bevilling hertil. Statsforvaltningen fandt ikke anledning til at undersøge et spørgsmål om partshøring forud for opsætning af hegnet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har besluttet alene at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt Silkeborg Kommune havde hjemmel til at opsætte og finansiere det omhandlede sikkerhedshegn, idet der ikke er udsigt til, at ministeriet vil have en anden retsopfattelse end Statsforvaltningen vedr. de øvrige retlige spørgsmål, der er rejst i sagen.

Ministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Silkeborg Kommunes opsætning og finansiering af det omhandlede sikkerhedshegn ikke indebærer ulovlig støtte til Silkeborg IF Invest A/S (SIF), og at kommunens opsætning og finansiering af hegnet kunne ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Sagsfremstillingen omhandler kun, hvad der er relevant for ministeriets bedømmelse af det omhandlede hjemmelsspørgsmål. Af sagen fremgår herom bl.a. følgende:



Ved brev af 29. juni 2009 henvendte Midt- og Vestjyllands Politi sig til Silkeborg Kommune vedr. en sikkerhedszone til brug for politi/kontrollører i forbindelse med Silkeborg IF's hjemmekampe på Silkeborg Stadion. Det fremgår af brevet bl.a., at det var politiets opfattelse, at stadion, sådan som det fremstod, ikke levede op til de øgede krav til sikkerhed i forbindelse med afviklingen af Superligakampe. Det fremgår videre, at der efter drøftelse med Silkeborg Kommune og Silkeborg IF kunne etableres en nærmere bestemt sikkerhedszone afgrænset dels af et stadionhegn dels af et permanent hegn, og at en sådan sikkerhedszone efter politiets opfattelse ville være egnet til at afværge omfattende forstyrrelse af den offentlige orden før, under og efter kampe ved stadion.

Ved brev af 25. september 2009 henvendte kommunalbestyrelsesmedlem Leif Lund sig til det daværende Statsforvaltningen Midtjylland vedr. en række forhold i forbindelse med Silkeborg Kommunes beslutning om opsætning af hegnet ved Silkeborg Stadion. Af brevet fremgår bl.a., at Leif Lund stemte imod en beslutning i kommunens Kultur- og Fritidsudvalg om at bevilge et beløb på 525.000 kr., idet han ikke mente, at det var kommunens opgave i et erhvervslejemål at udføre arbejder, som et privat børsnoteret selskab forlanger, selvom det pågældende erhvervslejemål ejes af kommunen.

Ved brev af 3. december 2009 har Silkeborg Kommune efter anmodning fra det daværende Statsforvaltningen Midtjylland udtalt sig til statsforvaltningen i sagen. Af udtalelsen fremgår om sagens faktiske forhold bl.a. følgende:

” ...

Silkeborg Kommune har indgået en tidsbegrænset aftale om delvis brugsret med fodboldklubben SIF Fodboldsupport A/S (nu: Silkeborg IF Invest A/S – herefter kaldet ”SIF”)... Det følger af denne aftale, at SIF har brugsretten af stadion, tribuner, en del af stadionhuset og parkeringspladser. Faciliteterne skal benyttes til afvikling af førsteholdets fodboldkampe.

Markedsværdien af faciliteterne blev i forbindelse med indgåelsen af aftalen i 2000 vurderet til 800.000 kr. – 1.100.000 kr. pr. 1. marts 2000.

Lejen for faciliteterne er i kontrakten fastsat til 0 kr. Lejen er fastsat under hensyn til, at der alene er tale om en delvis brugsret for lejer i forbindelse med afvikling af fodboldkampe, at lejer har foretaget en væsentlig ombygning af det lejede og at denne ombygning vederlagsfrit vil blive overdraget til kommunen ved aftalens udløb, og at kommunen i lejeperioden vederlagsfrit kan disponere over den lejerfinansierede ombygning, når lejer ikke selv gør brug heraf.

Det daværende tilsynsråd v/ Århus Amt tog i 2000 stilling til aftalen. Der henvises til tilsynsrådets udtalelse af 10. oktober 2000.

I 2003 foretog Konkurrencestyrelsen en vurdering af markedsværdien af lejen af faciliteterne samt en vurdering af værdien af SIF's modydelser til kommunen. Den beregnede markedsleje for Silkeborg Stadion blev fastsat til 1,4 mio. kr. pr. år. Den faktiske leje – det vil sige værdien af SIF's modydelser til kommunen – blev beregnet til 2,4 mio. kr. pr. år. Det betyder således, at SIF hvert år reelt betaler en leje, som er 1 mio. kr. højere end den beregnede markedsleje. Beregningen fra Konkurrencestyrelsen vedlægges.

Der er efterfølgende i 2004-2005 sket en opgradering af Silkeborg Stadions lysanlæg. Kommunen medfinansierede i den forbindelse lysanlægget og bidrog således med 1 mio. kr. (netto 830.000 kr. efter momsrefusion).

Idet markedsværdien af de lejede faciliteter var væsentligt lavere end det, som SIF reelt betaler, fandt kommunen ikke grundlag for at hæve lejen i forbindelse med kommunens medfinansiering af lysanlægget. Der henvises i øvrigt til udtalelse fra det kommunale tilsyn v/ Århus Statsamt af 15. april 2005.



Pkt. 11 i aftalen med SIF vedrører bygningsmæssige ændringer. Efter denne bestemmelse skal lejer afholde samtlige udgifter i forbindelse med ændringer af det lejede. Opstilling af sikkerhedshegn indebærer imidlertid ikke en ændring af det lejedes bygninger. Af aftalen fremgår der således ingen bestemmelser, som regulerer spørgsmålet om eventuel opstilling af sikkerhedshegn, herunder hvem der skal afholde udgifterne.

Medio juni 2009 rykkede SIF' 1. divisionshold i fodbold op i Superligaen. Dette afstedkom et ønske fra Midt- og Vestjyllands Politi om et møde med SIF og Silkeborg Kommune som ejer af Silkeborg Stadion.

Politiet redegjorde på dette møde den 18. juni 2009 for de kommende udfordringer med afvikling af superligakampe på Silkeborg Stadion. Det var Politiets opfattelse, med de eksisterende erfaringer med især de af Politiet erklærede højrisikokampe, at sikkerhedsforholdene i forhold til håndtering af udeholdenes tilskuere ikke var tilstrækkelige.

Silkeborg Kommune modtog derfor den 29. juni 2009 brev fra Midt- og Vestjyllands Politi. Det bekræftedes efterfølgende af Vicepolitikommisær..., at der var tale om et påbud om etablering af en sikkerhedszone på Marienlundsvej, som er beliggende langs med Silkeborg Stadion....

Det bemærkes i øvrigt, at politiets påbud svarer til de krav, som DBU stiller til stadions, hvorpå der afvikles SAS ligakampe. DBU stiller således tilsvarende krav om naturlig aflukning (DBU's krav, pkt. 30) og om sektionering / adskillelse m.v. (DBU's krav, pkt. 34).

Arbejdet med etableringen af sikkerhedszonen viste sig så omfattende, at det set i lyset af Superligaens start medio/ultimo juli 2009, ville afkræve en hurtig afgørelse fra Silkeborg Kommune, da de forbedrede sikkerhedsforhold skulle være tilvejebragt til de første højrisikokampe.

Det sidste byrådsmøde inden sommerferien var den 26. juni, hvorfor det ikke var muligt at fremlægge en samlet problemfremstilling her.

Borgmesteren i Silkeborg Kommune traf derfor på dette tidspunkt beslutning om, at arbejdet med at sikre de forbedrede sikkerhedsforhold skulle iværksættes.

Det aftales endvidere, at udgifterne til forbedringerne, der på det tidspunkt vurderedes til ca. 300.000 kr., efter sommerferien skulle politisk udvalgs- og byrådsbehandles. Med etableringsarbejdets færdiggørelse i august/september måned ville de samlede udgifter herefter kunne fremlægges for de politiske udvalg og byrådet.

...
...

Der blev nu i overensstemmelse med politiets påbud opført et hegn på Marienlundsvej i næsten hele stadions bredde langs skoven. Der blev i forbindelse med hegnet opstillet gitterlåger, som i tilfælde af højrisikokampe kan lukke vejen af og dermed skabe en sikkerhedszone.

Det bemærkes, at Marienlundsvej er et offentligt vejareal.

Der er endvidere blevet opført en permanent hegnskonstruktion inde på stadion, som har til formål at sikre, at der fra den udvendige sikkerhedszone er gennemgang til visitationszonen og ind/ udgang til udebanetribunen.

Hegnet langs skoven er etableret på den del af vejen, hvor der ikke er privat beboelse. Der vil blive etableret en bøgehæk langs hegnet, således at det vil fremstå delvist dækket af blade. Dette svarer til det hegn, som allerede er etableret på stadionsiden af vejen. Der vil ikke blive opsat reklameskilte på hegnet.

...



Den 8. september 2009 blev omkostningerne til etableringen af sikkerhedshegn m.v. opgjort 525.000 kr., hvortil der skulle søges anlægsbevilling.

Den 17. september 2009 blev sagen om anlægsbevilling forelagt for Kultur- og Fritidsudvalget. På grund af kommunens mødekadance i udvalg og byråd var det ikke muligt at få sagen behandlet på byrådets møde i september i overensstemmelse med de almindelige procedurer for udsendelse af dagsordener.

Den 19. oktober 2009 blev sagen om anlægsbevillingen forelagt for Økonomiudvalget, og den 26. oktober 2009 blev sagen behandlet af Silkeborg Byråd. Kopi af beslutningsprotokollerne vedlægges.

Beløbet kunne afholdes inden for Kultur- og Fritidsudvalgets budgetramme, idet der skete en omdisponering af et rådighedsbeløb, som ikke var blevet forbrugt.”

Af udtalelsen fremgår om kommunalbestyrelsens vurdering af spørgsmålet om hjemlen for kommunens afholdelse af udgifterne til hegnet følgende:

”Kommunalfuldmagten regulerer mulighederne for kommunal støtte til idræt, der ikke er reguleret af love om eliteidræt, herunder f.eks. eliteidræt, der foregår inden for rammerne af egentlig erhvervsvirksomhed.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det anset for lovligt, at en kommune tilvejebringer, udvider og driver sportsanlæg med henblik på at medvirke til at fremme idrætten og tilgodese almenhedens interesse i at kunne overvære sportsligt underholdende sportsskampe. Endvidere kan en kommunes opførelse og vedligeholdelse af et sportsanlæg have et turismefremmende formål.

Kommuner kan lovligt stille sådanne anlæg til rådighed for professionelle fodboldklubber, dvs. klubber som drives med henblik på at opnå fortjeneste, under forudsætning af, at det sker på markedsvilkår, idet en kommune ikke må yde økonomisk tilskud til en sådan virksomhed.

SIF er en virksomhed, der drives med henblik på at opnå fortjeneste. En betingelse for lovligheden af kommunens engagement i SIF er derfor, at kommunens aftaler med SIF indgås på markedsvilkår. Det er således en betingelse, at kommunen modtager en leje eller andre modydelser, som mindst svarer til markedsløjen af faciliteterne.

Kommunen har tidligere vurderet, at SIF i forvejen betaler en leje, som ligger væsentligt over den beregnede markedsløje.

I lyset heraf er det kommunens vurdering, at den budgetterede udgift på 525.000 kr. i forbindelse med opstillingen af sikkerhedshegnet, ikke er af en sådan størrelse, at det giver anledning til at hæve SIF's leje.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal eller bør afholde udgifterne til sikkerhedshegnene er spørgsmålet ikke reguleret af aftalen om delvis brugsret, og det beror derfor på kommunens egen beslutning, om kommunen ønsker at afholde udgifterne, eller om kommunen ønsker at indgå i forhandlinger med SIF om, hvorvidt SIF vil afholde udgifterne. Det bemærkes i den forbindelse, at et sikkerhedshegn i lighed med andre faciliteter på Silkeborg Stadion er en forudsætning for anvendeligheden af de faciliteter, som SIF lejer, og at opstillingen er en nødvendighed for, at Silkeborg Stadion kan leve op til de myndighedskrav, som stilles i forbindelse med superligakampe.

Af ovennævnte grunde er Silkeborg Byråd af den opfattelse, at Silkeborg Kommune ikke har overtrådt lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder ved at afholde udgifterne til etablering af sikkerhedshegnene på Silkeborg Stadion.”

Ved brev af 7. marts 2011 til Silkeborg Kommune udtalte det daværende Statsforvaltningen Midtjylland bl.a., at statsforvaltningen ikke fandt, at det hverken efter lov om eliteidræt eller efter kommunalfuldmagtsreglerne var lovligt, at Silkeborg Kommune opsatte og finansierede det omhandlede hegn.

Af udtalelsen fremgår om dette spørgsmål bl.a. følgende:



" 2. Havde kommunen hjemmel til at anvende kommunale midler til et hegn ved Silkeborg Stadion?

Ifølge § 7 i lov om eliteidræt kan kommuner yde økonomisk støtte til eliteidræt..., medmindre der er tale om egentlig erhvervsvirksomhed.

SIF A/S må betragtes som en egentlig erhvervsvirksomhed. Der er altså ikke i eliteidrætsloven hjemmel til, at kommune yder støtte til selskabet.

Ud over eliteidrætsloven gælder de uskrevne såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Efter disse kan en kommune under visse betingelser uden udtrykkelig lovhjemmel stille anlæg, arealer, varer og tjenesteydelser samt økonomiske midler til rådighed for borgerne samt for virksomheder og foreninger. Det gælder efter traditionen f.eks. foranstaltninger med henblik på borgernes fritidsinteresser, herunder aktiviteter af kulturel og sportslig karakter samt almindelige folkeforlystelser. Endvidere er det anerkendt, at kommuner kan træffe foranstaltninger eller yde støtte, der har til formål at fremme den lokale turismeudvikling.

Kommunens adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre sådanne foranstaltninger er dog afgrænset af, hvad der traditionelt betegnes som et almennytteskriterium. Det indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som tjener det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode. Kommunen kan derimod ikke uden udtrykkelig lovhjemmel gennemføre foranstaltninger, der er begrundet i varetagelse af interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Der er således heller ikke i kommunalfuldmagtsreglerne hjemmel til, at en kommune kan yde økonomisk støtte, direkte eller indirekte, til selskaber, foreninger eller andre, der driver professionel fodboldvirksomhed.

Det hindrer imidlertid ikke, at en kommune mod betaling kan stille sportsanlæg til rådighed for professionelle sportsaktiviteter, idet kommunen herved efter omstændighederne medvirker til at fremme interessen for idræt i almindelighed og derudover bidrager til, at borgerne får mulighed for at overvære værdifulde sportsbegivenheder. Er der tale om professionel sportsvirksomhed, skal der betales leje af anlægget svarende til det lejedes værdi. Lejen kan dog reduceres i forhold til den almeninteresse, udlejningen måtte anses at have for borgerne.

Statsforvaltningen finder, at den brugsretsaf tale, der i 2000 blev indgået mellem Silkeborg Kommune og SIF A/S, med senere ændringer må anses for det bindende grundlag for samvirket mellem de to parter om Silkeborg Stadion. Såvel vederlaget for SIF A/S' brug af stadion som reglerne om parternes gensidige rettigheder og forpligtelser må dermed anses for fastlagt.

Det er i sin tid antaget, at SIF A/S i henhold til aftalen ydede mere end markedslejen for sin brugsret. Statsforvaltningen skal ikke bestride denne antagelse. Statsforvaltningen skal imidlertid bemærke, at der var og er tale om to retligt ligestillede parter, som i sin tid indgik en gensidigt forpligtende aftale og dermed formodentlig udtrykte, hvad de anså for et passende vederlag for SIF A/S' brugsret. Statsforvaltningen finder således, at en mulig, i 2000 aftalt overpris ikke i dag kan danne grundlag for, at kommunen ud over sine forpligtelser ifølge aftalen foretager økonomiske dispositioner af hensyn til SIF A/S.

Parterne har i brugsretsaf talens § 2.5 erklæret, at det lejede på aftaletidspunktet lovligt kunne anvendes til det formål, hvortil det ifølge aftalen skulle benyttes. Det tilføjes i bestemmelsen, at nye krav som følge af regel- eller normændringer er udlejer uvedkommende.

Af § 2.5 fremgår endvidere, at lejeren er ansvarlig for, at den udøvede brug af det lejede sker lovligt.

Det fremgår af aftalens § 2.6, at lejer ved brugsrettens påbegyndelse skulle foretage nogle ombygninger og udvidelser af anlægget. Udlejer forudsatte, at ombygningsprojektet af lejer blev udformet og realiseret således, at det lejede på tidspunktet for lejemålets påbegyndelse opfyldte bygnings- og brandmyndighedernes krav og endvidere alle nødvendige myndighedskrav til udøvelsen af den påtænkte virksomhed fra de lejede lokaler.

Statsforvaltningen finder på den baggrund ikke, at senere krav fra DBU og eventuelt offentlige myndigheder som følge af fodboldholdets oprykning til Superligaen påfører kommunen forpligtelser til ændringer i det udlejede stadion.



Hvis kommunen lovligt skal kunne bekoste opsætning af det omhandlede hegn, skal det således kunne begrundes i almennyttbetragtninger som nævnt ovenfor. Sådanne betragtninger har kommunalbestyrelsen ikke anført i sin udtalelse til statsforvaltningen. Opsætningen af hegnet er i udtalelsen alene begrundet i, at hegnet er en forudsætning for anvendeligheden af stadionet og en nødvendighed for, at stadionet kan leve op til de myndighedskrav, som stilles i forbindelse med superligakampe.

På den baggrund finder statsforvaltningen, at det hverken efter lov om eliteidræt eller efter kommunalfuldmagtsreglerne var lovligt, at kommunen opsatte og finansierede det omhandlede hegn. Statsforvaltningen anmoder byrådet om at oplyse, hvad det vil foretage i den anledning. Oplysningen udbedes senest om tre måneder."

Ved brev af 26. august 2011 har Silkeborg Kommune på ny udtalt sig til det daværende Statsforvaltningen Midtjylland. Af udtalelsen fremgår om spørgsmålet om hjemmel for kommunen til at opsætte og finansiere det omhandlede sikkerhedshegn bl.a. følgende:

"2. Almennyttbetragtninger i forhold til sikkerhedshegnet

Tilsynet har i udtalelsen vurderet, at det hverken efter lov om eliteidræt eller efter kommunalfuldmagtsreglerne var lovligt, at kommunen opsatte og finansierede sikkerhedshegnet. Tilsynet har i den forbindelse anført, at byrådet ikke i sin udtalelse af 3. december 2009 har begrundet opsætning og finansiering af sikkerhedshegnet i almennyttbetragtninger efter principperne om kommunalfuldmagten, idet byrådet alene har begrundet det med, at hegnet er en forudsætning for anvendeligheden af stadionet og en nødvendighed for, at stadionet kan lever op til de myndighedskrav, som stilles i forbindelse med superligakampe.

Silkeborg Byråd kan i den forbindelse oplyse, at Silkeborg Kommune tidligere har medfinansieret en opgradering af lysanlægget på Silkeborg Stadion. Denne beslutning blev ligeledes indbragt for det kommunale tilsyn (det daværende Århus Statsamt) af Leif Lund.

Tilsynet udtalte den 15. april 2005, at kommunen ikke ved bevilling af anlægstilskud til opgradering af lysanlægget havde ydet økonomisk støtte til SIF. Kommunens beslutning om at opgradere lysanlægget vurderedes også i øvrigt at ligge inden for kommunalfuldmagtens rammer. Tilsynet lagde herved til grund, at kommunens udgift til opgraderingen indebar en forbedring af det kommunale stadions faciliteter til gavn for de af kommunens borgere, som er brugere af stadion...

Byrådet har fundet, at sikkerhedshegnet i lige så høj grad som lysanlægget er til gavn for de af kommunens borgere, som er brugere af stadion, idet de undgår en række ubehageligheder, når de forlader stadion, jf. nedenfor. Dette er baggrunden for, at Byrådets udtalelse af 3. december 2009 i høj grad havde fokus på anvendeligheden af stadion. Byrådet formodede på baggrund af tilsynets udtalelse af 15. april 2005, at dette – sammenholdt med den af SIF betalte overpris – i sig selv ville være tilstrækkeligt til, at kommunen lovligt kunne finansiere hegnet.

Da tilsynet v/ Statsforvaltningen Midtjylland tilsyneladende ikke har samme retsopfattelse som det tidligere tilsyn v/ Århus Amt med hensyn til anvendelighedsbetragtningen og overpris, har Byrådet i denne udtalelse valgt at fokusere på de tryghedsskabende og kriminalitetsforebyggende aspekter, som i høj grad også gør sig gældende i forhold til den konkrete sag.

Silkeborg Stadion er beliggende i et villakvarter. Desuden ligger der i tæt tilknytning til området et kolonihaveområde og flere seværdigheder m.v. (Aqua, Ferskvandscenteret, kursusstedet Skovriddergården), som bl.a. i vid udstrækning benyttes af udenbys gæster, som ikke nødvendigvis er opmærksomme på, om der afholdes fodboldkamp. Derudover tager det kun ca. 10 minutter at gå fra stadion og op til Silkeborg by til et område, hvor der ligger forskellige værts-huse.

Placeringen har oprindeligt ikke givet anledning til større problemer, men med den udvikling, som har været i kulturen blandt fodboldfans de senere år, er det blevet til en problematisk placering. I dag ville kommunen ikke opføre et stadion i et sådant område, uden at kommunen fra



starten ville udstyre stadion eller de nærliggende vejarealer med de fornødne sikkerhedsfaciliteter for at skåne området.

Sikkerhedshegnet benyttes i forbindelse med høj- og mellemrisikokampe i forhold til udeholdets tilskuere.

Udeholdets tilskuere ankommer dels med offentlige transportmidler (normalt toget), med busser eller med egne biler. Det er navnlig tilskuere i to førstnævnte kategorier, som har givet anledning til ordensmæssige udfordringer.

Hegnet er etableret på offentlig vej og ligger således ikke på stadions område.

I forbindelse med kampene lukkes sikkerhedshegnet, hvorved hele Marienlundsvej afspærres. Dermed dirigeres trafikken i området uden om tilskuerne og rundt om andre veje i området, navnlig via Sanatorievej.

Når kampen slutter, lukkes udeholdets tilskuere ud i det område, som sikkerhedshegnet afspærres lige uden for stadion. De busser, som udeholdets tilskuere er kommet i, står inde bag hegnet.

Politiet sørger for, at de tilskuere, som skal til stationen eller hen til deres egen bil, lukkes ud i mindre grupper – eller eventuelt kortvarigt tilbageholdes, hvis ordensmæssige hensyn tilsiger dette – og at de tilskuere, som skal med busserne, ikke forlader området, men går direkte ind i busserne.

Før hegnet blev etableret, var der betydelige udfordringer i området, når der havde været afholdt høj- og mellemrisikokampe. Udeholdets tilskuere samlede sig på det offentlige vejareal uden for stadion, og der har været adskillige episoder, hvor personer, som skulle til og fra området bag stadion, blev standset af tilskuerne og udsat for ubehageligheder og hærværk mod deres biler, når de forsøgte at komme forbi.

Desuden har naboerne oplevet, at deres parkerede biler er blevet udsat for hærværk, at der er blevet kastet affald ind i deres haver eller at de er blevet generet af forbipasserende tilskuere med tilråb m.v.

Lige ved siden af stadion ligger klubhuse for fodboldklubben B74 og for Silkeborg Gymnastikforening, som ligeledes har oplevet hærværk og andre ubehageligheder, blandt andet i form af, at grupper af tilskuere er gået ind på en intern café og har forlangt udskænkning, og hvor det har krævet politiets mellemkomst at få dem fjernet.

Herudover har skovområdet på den anden side af vejen i forhold til stadion været præget af, at mange tilskuere har forrettet deres nødtørrt, udøvet hærværk eller henkastet affald.

Endelig er der foregået arrangerede slåskampe rundt omkring i skoven eller nede i byen mellem tilskuere fra udehold og hjemmehold.

Uden et sikkerhedshegn har politiet haft meget vanskeligt ved at stoppe de grupper af tilskuere, som har givet anledning til disse hændelser.

I tilsynets udtalelse af 7. marts 2011 har tilsynet bl.a. lagt vægt på, at det fremgår af brugsretaftalens § 2.5, at det lejede på aftaletidspunktet lovligt kunne anvendes til det formål, hvortil det ifølge aftalen skulle benyttes, at nye krav som følge af regel- eller normændringer er kommunen uvedkommende, at lejerer er ansvarlig for, at den udøvede brug af det lejede sker lovligt, og at det lejede på tidspunktet for lejemålets påbegyndelse opfyldte nødvendige myndighedskrav til udøvelsen af den påtænkte virksomhed fra de lejede lokaler. Derfor fandt tilsynet ikke, at senere krav fra DBU og eventuelt offentlige myndigheder påfører kommunen forpligtelser til ændringer i *det udlejede stadion*.



Arealet på Marienlundsvej uden for stadion er imidlertid ikke en del af det udlejede stadion, men et offentligt vejareal, som kommunen ejer. SIF har ingen brugsret eller lign. i forhold til dette vejareal, og brugsretsaftalen regulerer derfor ikke dette spørgsmål. Kommunen kan således ikke ud fra en formueretlig fortolkning af aftalen pålægge SIF denne udgift. Der henvises også til kommunens udtalelse af 3. december 2009, s. 2.

Dertil kommer, at SIF alene har ansvaret for sikkerheden inde på selve stadion i forbindelse med kampene. SIF har ikke ansvaret for sikkerheden uden for stadion, hverken i forbindelse med, at tilskuerne forlader stadion, eller i forbindelse med, at de stiger ind i busserne eller i øvrigt bevæger sig videre ud i området eller op i byen.

Formålet med sikkerhedshegnet er således ikke at forbedre sikkerheden inde på stadion, mens SIF afholder sine kampe, men at håndtere de ulemper, som opstår, efter tilskuerne har forladt stadion.

Formålet med kommunens finansiering af hegnet er med andre ord ikke at støtte SIF / kompensere dem for en overpris, de betaler som følge af aftalen fra 2000. Formålet er derimod i høj grad kriminalpræventive hensyn og hensynet til tryghedsfornemmelsen hos de trafikanter, som befinder sig i området, når en kamp slutter.

Kommunen har således en klar interesse i at sikre, at kommunens placering af Silkeborg Stadion ikke bevirker urimelige ulemper for de omkringboende, trafikanter og andre gæster i området. Kommunen og politiet har da også efter opførelsen af hegnet konstateret langt færre klager fra naboerne og langt færre konfliktsituationer i øvrigt i byen.

Det bemærkes, at en kommune lovligt efter principperne om kommunalfuldmagten kan varetage kriminalpræventive hensyn samt hensyn til den almindelige tryghedsfornemmelse for trafikantene i området. Der henvises bl.a. til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 15. oktober 2010 til Københavns Kommune om belysning af private fællesveje.

...
..."

Som bilag til udtalelsen var bl.a. vedlagt Århus Statsamts (det kommunale tilsyn) udtalelse af 15. april 2005 om Silkeborg Kommunes opgradering af lysanlægget på Silkeborg Stadion.

Ved brev af 12. juni 2012 til Silkeborg Kommune udtalte det daværende Statsforvaltningen Midtjylland sig på ny i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen har noteret sig kommunalbestyrelsens oplysninger om de fordele, som ved hegnet er tilført de omkringliggende byområder og byen som helhed. Efter statsforvaltningens opfattelse er der i det væsentlige tale om foranstaltninger af en art og med et formål, som kommunalbestyrelsen havde haft hjemmel til at iværksætte, hvis de var motiveret i almennyttens hensyn og ikke i første række måtte anses begrundet i ønsket om at yde støtte til SIF. På baggrund heraf finder statsforvaltningen ikke at kunne fastslå, at kommunalbestyrelsen ved de ulovlige dispositioner har påført kommunen et økonomisk tab. Statsforvaltningen har dermed ikke anledning til at søge et erstatningsansvar placeret og foretager sig ikke mere i anledning af det passerede.

...
..."

"Hjemmel til at anvende kommunale midler til at etablere hegnet ved Silkeborg Stadion

...
...

Silkeborg Kommunalbestyrelse henviser i sin udtalelse af 26. august 2011 for det første til Århus Statsamts udtalelse af 15. april 2005. Den omhandlede lovligheden af, at Silkeborg Kommune havde bekostet en opgradering af Silkeborg Stadions lysanlæg. Statsamtet fandt den kommunale udgift til lysanlægget lovlig og hæftede sig bl.a. ved, at lysanlægget ikke alene gav



fordele for SIF Fodbold Support A/S, men kom alle de af kommunens borgere til gode, som var brugere af stadion. Kommunalbestyrelsen havde ved etableringen af hegnet fundet, at dette i lige så høj grad som lysanlægget var til gavn for alle stadionets brugere, idet de undgår en række ubehageligheder, når de forlader stadion.

Kommunalbestyrelsen anfører dernæst en række almennyttebetragtninger, som efter dens opfattelse bevirker, at etableringen af det omhandlede hegn lovligt kunne ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Der påpeges således en række tryghedsskabende og kriminalitetsforebyggende aspekter ved hegnets etablering. Bl.a. anføres:"

[Silkeborg Kommunes udtalelse af 26. august 2011 til statsforvaltningen citeres i ud-drag]

Af statsforvaltningens udtalelse fremgår videre bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen bemærker til kommunalbestyrelsens synspunkter:

I den af kommunalbestyrelsen nævnte udtalelse af 15. april 2005 anså Århus Statsamt kommunal etablering af et belyningsanlæg på Silkeborg Stadion for lovlig efter kommunalfuldmagtsreglerne. Statsamtet lagde vægt på, at belyningsanlægget var til gavn for ikke blot SIF og dets betalende brugere, men for alle brugere af stadion.

Statsforvaltningens udtalelse af 7. marts 2011 bygger på samme retsopfattelse. Efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler kan en kommune lovligt varetage opgaver med henblik på at støtte borgernes mulighed for f.eks. fritidsaktiviteter, aktiviteter af generel, kulturel karakter, folkeforlystelser mv.

Det fremgår imidlertid af baggrunden for kommunens beslutning om at etablere et hegn ved Silkeborg Stadion, at det havde til formål at skabe den sikkerhed, der var nødvendig for netop SIF's fodboldkampe i Superligaen. Sigtet med borgmesterens beslutning om at etablere hegnet var altså, som statsforvaltningen opfatter det, at tilvejebringe nødvendige forudsætninger for sportslige aktiviteter, der udøves på kommercielt grundlag i et aktieselskabs rammer.

Det falder uden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune afholder udgifter til anlæg, fordi de er nødvendige forudsætninger for en privat virksomheds drift. Der ses heller ikke at foreligge anden lovhjemmel for sådan kommunal støtte til bestemte erhvervsvirksomheder.

Den uro og de ulemper, der søgtes afværget ved det omhandlede hegn, havde deres udspring i erhvervsmæssig sportsaktivitet. Aktiviteten udøves på et kommunalt ejet anlæg, som er udlejet til et aktieselskab. Lejer er ifølge kontrakten forpligtet til, at den udøvede brug af det lejede sker lovligt. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, hvorvidt denne pligt for lejer rækker så vidt, at lejers aktiviteter ikke må udøves med de omhandlede uroligheder og ulemper på eller omkring stadion som forudsigelig følge. Men det er underbygget i statsforvaltningens udtalelse af 7. marts 2011, at Silkeborg Kommune ikke var kontraktligt forpligtet over for lejer af stadion til at etablere hegnet eller andre foranstaltninger for at afværge nævnte uro og ulemper.

Kommuner kan varetage en lang række opgaver, som tager sigte på bl.a. vedligeholdelse og udvikling af byer og byområder og på muligheden for, at borgere, virksomheder og foreninger i almindelighed har adgang til dem og kan udnytte etablerede anlæg og faciliteter. Kommunalbestyrelsens indsats i så henseende kan f.eks. have erhvervspolitisk sigte og må da rette sig mod erhvervslivet i almindelighed eller en objektivt beskrevet del af erhvervslivet, f.eks. virksomheder i bestemte brancher. Sigtet kan også være f.eks. kultur-, ungdoms- eller idrætspolitisk. I nogle tilfælde har sådanne dispositioner udtrykkelig lovhjemmel, f.eks. i vejlovgivningen, planlovgivningen, byggelovgivningen og miljøbeskyttelseslovgivningen. I andre tilfælde træffes de i henhold til de uskrevne kommunal-fuldmagtsregler. Rammerne for kommunalbestyrelseres hand-lefrihed er forholdsvis vide.



Statsforvaltningen er enig med Silkeborg Kommunalbestyrelse i, at kommunen også i et vist omfang kan lade sådanne dispositioner motivere af f.eks. hensyn til almen kriminalitetsforebyggelse eller tryghedsskabelse.

Det er en generel forudsætning, at sådanne kommunale dispositioner ikke tager sigte på at støtte enkeltpersoner eller bestemte erhvervsvirksomheder, direkte eller indirekte. Det er endvidere en forudsætning, at det mål, kommunalbestyrelsen forfølger, ikke kan nås ved anvendelse af myndighedsafgørelser eller anden regulering med udtrykkelig lovhjemmel.

Statsforvaltningen har noteret sig kommunalbestyrelsens oplysninger om de fordele, som ved hegnet er tilført de omkringliggende byområder og byen som helhed. Statsforvaltningen har ikke grundlag for at bestride, at der tidligere var uro og andre ulemper af det omfang, kommunalbestyrelsen har beskrevet. Statsforvaltningen vil heller ikke bestride, at disse uroligheder og ulemper er reduceret som følge af hegnets etablering. Efter statsforvaltningens opfattelse er der i det væsentlige tale om foranstaltninger af en art og med et formål, som kommunalbestyrelsen havde haft hjemmel til at iværksætte, hvis de var motiveret i almennyttens hensyn og ikke i første række måtte anses begrundet i ønsket om at yde støtte til SIF.

På baggrund heraf finder statsforvaltningen ikke at kunne fastslå, at kommunalbestyrelsen ved de ulovlige dispositioner har påført kommunen et økonomisk tab. Statsforvaltningen har dermed ikke anledning til at søge et erstatningsansvar placeret og foretager sig ikke mere i anledning af det passerede.”

Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse:

1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det var således det daværende Statsforvaltningen Midtjylland, der varetog tilsynet med Silkeborg Kommune.

Efter 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale 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.

Efter en gennemgang af sagen har Økonomi- og Indenrigsministeriet besluttet at behandle spørgsmålet om, hvorvidt Silkeborg Kommune havde hjemmel til at opsætte og finansiere det omhandlede sikkerhedshegn. Ministeriets udtalelse omhandler ikke spørgsmålet om partshøring og spørgsmålet om det fremtidige lejeforhold, som det daværende Statsforvaltningen Midtjylland også har behandlet i sine udtalelser i sagen.

Ministeriets udtalelse omhandler endvidere ikke spørgsmålet om overholdelse af bevillingsreglerne i § 40, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, som statsforvaltningen har fundet tilsidesat ved borgmesterens beslutning om at iværksætte etablering af hegnet



forud for, at kommunalbestyrelsen havde givet bevilling hertil. Det følger af § 40, stk. 2, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, og at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling, med mindre der er tale om foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af sagen, at Silkeborg Kommune har noteret sig Statsforvaltningens vurdering af spørgsmålet om overholdelse af bevillingsreglerne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at der ikke er udsigt til, at ministeriet vil have en anden retsopfattelse end Statsforvaltningen vedr. de ovenfor nævnte spørgsmål.

2. Generelt om lov om eliteidræt og kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunernes opgavevaretagelse er i vidt omfang reguleret i den skrevne lovgivning.

Det følger af § 7 i lov om eliteidræt (lbk. nr. 1155 af 25. september 2013), at kommuner kan yde økonomisk støtte til eliteidræt, medmindre der er tale om egentlig erhvervsvirksomhed.

Såfremt et område ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, finder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) anvendelse.

Kommunalfuldmagtsreglerne hviler bl.a. på et almennytteskriterium. Kommunen kan som udgangspunkt kun 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.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder. En kommune må endvidere som udgangspunkt ikke drive erhvervsvirksomhed.

Hvor der ellers er et kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller virksomhed imidlertid ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig. Der henvises til Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 2. udgave, DJØF, 2010 s. 67 f.

Et kerneområde for kommuners varetagelse af opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne er kommunens tilbud af fritidsaktiviteter for befolkningen inden for blandt andet idrætsområdet. Også fremme af turismen i kommunen er anset for et formål, som kommunen lovligt kan støtte. Økonomi- og Indenrigsministeriet har endvidere i sin praksis antaget, at en kommune lovligt kan tilvejebringe forskellige foranstaltninger for at tilgodese trafikanters almindelige tryghedsfølelse samt af kriminalpræventive årsager. Der henvises til ministeriets udtalelser af 16. december 2003 til KL og 15. oktober 2010 til Københavns Kommune om belysning af private fællesveje.

Under hensyn til, at en kommune ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne må drive erhvervsvirksomhed eller yde økonomisk støtte til erhvervsvirksomheder, kan en kommune hverken selv drive eller yde støtte til en sportsklub, som har til formål at opnå fortjeneste, herunder en professionel fodboldklub.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det anset for lovligt, at en kommune tilvejebringer, udvider og driver sportsanlæg med henblik på at medvirke til at fremme idrætten og tilgodese almenhedens interesse i at kunne overvære sportsligt underholdende



sportskampe. Endvidere kan en kommunes opførelse af et sportsanlæg have et turismefremmende formål.

En kommune vil således med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kunne tilvejebringe eller udvide samt drive et fodboldstadion og stille anlægget til rådighed for professionelle fodboldklubber med henblik på at medvirke til at fremme idrætten og tilgode almenhedens interesse i at kunne overvære sportsligt underholdende fodboldkampe. Det er dog en betingelse, at kommunens aftaler med den professionelle fodboldklub indgås på markedsvilkår, idet en kommune som nævnt ikke uden lovhjemmel må yde økonomisk støtte til virksomheder, der drives med henblik på at opnå fortjeneste.

Der kan bl.a. henvises til det daværende Indenrigsministeriums redegørelse af 17. september 2001 om kommuners engagement i professionel fodbold s. 2-3 samt til Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 2. udgave, DJØF, 2010 s. 51 ff.

3. Silkeborg Kommunes opsætning og finansiering af sikkerhedshegn ved Silkeborg Stadion

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at SIF – der drives i aktieselskabsform – er en erhvervsvirksomhed. Idet der ikke er hjemmel i lov om eliteidræt til at støtte eliteidræt, hvis der er tale om egentlig erhvervsvirksomhed, kan Silkeborg Kommune ikke med hjemmel heri afholde udgifter, der indebærer støtte til SIF.

Spørgsmålet er herefter, om Silkeborg Kommunes opsætning og finansiering af det omhandlede sikkerhedshegn er lovlig efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune kan stille stadion til rådighed for en professionel fodboldklub, såfremt denne betaler markedslejen herfor. Silkeborg Kommune kan derfor stille Silkeborg Stadion til rådighed for SIF mod betaling af markedslejen for stadion.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det omhandlede sikkerhedshegn ikke vedrører aftalen mellem Silkeborg Kommune og SIF om leje af stadion. Hegnet er således opstillet uden for stadions arealer og på offentlig vej.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Silkeborg Kommune lovligt, og uden at der kan stilles krav om, at SIF afholder (en del af) udgifterne herved, kan bekoste midler på forholdene uden for stadion, såfremt kommunen hermed varetager almennyttige hensyn.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har noteret sig Silkeborg Kommunes oplysninger i sagen bl.a. om, at det var kommunens opfattelse, at sikkerhedshegnet i lighed med andre faciliteter på stadion er en forudsætning for anvendeligheden af de faciliteter, som SIF lejer.

Økonomi- og Indenrigsministeriets kan imidlertid ikke lægge til grund, at sigtet med kommunens opsætning og finansiering af det omhandlede sikkerhedshegn var at yde støtte til SIF.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at kommunens sigte med opsætningen og finansiering af det omhandlede sikkerhedshegn var at varetage hensynet dels til at håndtere de ulemper, der kan opstå, efter at publikum har forladt stadion, dels til, at de omkringboende naboer i mindre grad oplever gener i forbindelse med afviklingen af fodboldkampe.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i den forbindelse noteret sig, at det fremgår af sagens akter, at Midt- og Vestjyllands Politi i juni 2009 har henvendt sig til Silkeborg Kommune om sikkerhedsforholdene omkring afviklingen af Superligakampe på Silkeborg Stadion, herunder at det fremgår, at det var politiets opfattelse, at en sikkerheds-



zone – afgrænset af bl.a. et sikkerhedshegn – ville være egnet til at afværge forstyrrelse af den offentlige orden i forbindelse med kampe ved stadion. Det fremgår af sagens akter endvidere, at der har været afholdt møder mellem kommunen og politiet herom.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at både hensynet til at håndtere de ulemper, der kan opstå, efter at publikum har forladt stadion – og som efter ministeriets opfattelse også vil komme de af kommunens borgere, der som fodboldgæster benytter stadion, til gode – og hensynet til de omkringboende naboer er sådanne almennyttige formål, som en kommune lovligt kan varetage.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker endelig, at den omstændighed, at opsætningen af sikkerhedshegnet muligvis også kan indebære en fordel for SIF, herunder at fodboldgæster til SIFs hjemmebanekampe kan forlade stadion under mere trygge rammer, ikke i sig selv indebærer, at kommunens opsætning og finansiering af hegnet bliver ulovlig, idet kommunens opsætning og finansiering af hegnet i øvrigt har et kommunalt formål, jf. ovenfor.

Det er på den baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Silkeborg Kommunes opsætning og finansiering af det omhandlede sikkerhedshegn ikke indebærer en ulovlig støtte til SIF, og at kommunens opsætning og finansiering af hegnet kunne ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Statsforvaltningen har modtaget kopi af dette brev.

Med venlig hilsen
Christian Vigh