



Notat

Til: Kristiansund Kommune, Kommunalteknikk
Fra: Advokat/partner Christian Matteredne Skoge og
advokat/partner Henrik Lande
Dato: 14. oktober 2024

Saksnr.: 1129385501

ORGANISERING AV OPPFØRING, EIERSKAP OG DRIFT AV PARKERINGSANLEGG I FJELL I KRISTIANSUND SENTRUM

1 INNLEDNING OG ANBEFALING

1.1 Bakgrunn for saken – forprosjekt bl.a. for parkeringsanlegg i fjell

Kristiansund kommune (**Kommunen**) arbeider med et forprosjekt for etablering av parkeringsanlegg i fjell i Kristiansund sentrum.

Parkeringsanlegget er en del av et større prosjekt for parkering og tilrettelegging av byrom i sentrum og tilknytning til sentrum hvor det vurderes parkeringsanlegg i fjell, regulering av boligsonen, egne parkeringsløsninger for DMS og innfartsparkering. Prosjektet er nærmere beskrevet i Konseptvalgutredning fra Advansia datert 22. mars 2024.

Konseptutredningen foreslår et parkeringsanlegg som bygges i to trinn, med uavhengige atkomster, og som skal betjene henholdsvis den nordlige og sørlige delen av Kristiansund sentrum. Vårt mandat er begrenset opp mot denne delen av prosjektet (se [punkt 1.2](#)) og vi vil i det følgende omtale den delen av forprosjektet som innebærer etablering og senere drift av parkeringsanleggene i fjell som «**Prosjektet**».

Prosjektet er fortsatt på skissestadiet. Gjeldende sentrumsplan regulerer ikke hvor parkeringsanlegg kan plasseres og det foreligger ikke reguleringsplan som gir grunnlag for utbygging av anleggene per i dag. Vi oppfatter at dette er et arbeid som vil pågå parallelt.

Notatets formål er å inngå som grunnlag for utferdigelse av en samlet rapport som skal benyttes som grunnlag for videre arbeid med Prosjektet. Rapporten skal etter planen skal foreligge 15. oktober 2024.

1.2 Mandat

I forbindelse med Prosjektet, har Kommunen i tilbudsforespørsel av 28. august 2024 bedt om en juridisk vurdering med tilknytning til utredning av selskapsform, kommunens adgang til finansiering og organisering av parkeringsvirksomheten. Kommunen ønsker avklart hvordan Prosjektet kan gjennomføres på mest mulig gunstige betingelser.

Vårt notat er utarbeidet med utgangspunkt i dette og vår oppdragsbekreftelse av 9. september 2024, som baserer seg på kommunens tilbudsforespørsel, avklarende informasjonsmøte 6. september 2024 og vårt påfølgende tilbud av 6. september 2024. Mandatet er beskrevet slik i oppdragsbekreftelsen:

«Harris skal bistå med en utredning knyttet til kommunens prosjekt om parkeringsanlegg i fjell i Kristiansund sentrum. Vi vil utarbeide et notat hvor følgende vurderes

- Utredning av selskapsform for eierskap til parkeringsanlegget, særlig med tanke på om kommunen skal eie direkte, i kommunalt AS, eller gjennom annen selskapsform.



- Kommunens adgang til finansiering av drift av anlegget, særlig med tanke på kryss-subsidiering og offentlig støtte, og skranker i kommuneloven.
- Organisering av parkeringsvirksomheten, særlig med tanke på om kommunen kan overlate driften av parkeringsanlegget direkte til Kristiansund Parkering AS, eller om driften må konkurranseutsettes.»

De modeller vi har vurdert for Prosjektet må ses i sammenheng med den parkeringsvirksomhet som kommunen allerede driver i dag (se **punkt 1.3**). Det vil være naturlig å organisere øvrig parkeringsvirksomhet etter de samme prinsipper som Prosjektet. En vurdering av hvordan kommunens parkeringsvirksomhet generelt bør være organisert vil dermed indirekte følge av Mandatet og inngår indirekte i vår anbefaling. Det ligger dog utenfor Mandatet å redegjøre for konsekvensene og prosedyrene for endring av dagens parkeringsvirksomhet til samme organisering som er foreslått for Prosjektet. Vi kommer derfor ikke nærmere inn på dette i notatet.

1.3 Dagens parkeringsvirksomhet i regi av Kommunen¹ (Illustrert i **Vedlegg 3**)

Vi oppfatter at kommunens parkeringsvirksomhet i dag er organisert slik

- *Kristiansund Parkering AS (org. nr. 984 974 825) (KP)*. Eies 100% av Kommunen. Drifter ut all avgiftsbelagt parkering på offentlig vei og parkeringsplasser (på annen grunn eid av Kommunen), i kraft av leieavtale med Kommunen.
- *Kristiansund Privatparkering AS (org. nr. 987 178 817) (KPP)*. Eies 100% av KP. Drifter parkeringsplasser og anlegg etter privatrettslige regler, dvs. på grunn som eies av private (ikke Kommunen).
- Offentlig myndighetsutøvelse er plassert i *KP*, som er tildelt den myndighet for håndheving av parkeringsbestemmelsene og annen trafikkhåndheving som er delegert til Kristiansund kommune av Vegdirektoratet pr. 18.02.1980, med hjemmel i Vegtrafikkloven.

Vi oppfatter at parkeringsplassene som driftes i dag fordeler seg slik

- KP
 - o Kommunal grunn 300 plasser
 - o Vei/gate: 289 (regulerte plasser)
- KPP (privat grunn) 165 plasser (nye avtaler under utvikling).

Vi oppfatter videre at personell (ansatte) er ansatt i KP og at KPP også benytter seg av de ansattes kapasitet (ca 10%). Vi oppfatter at det ikke er noe fast skille/formell avtale mellom ressursene i disse selskapene i dag.

1.4 Anbefaling

1.4.1 Anbefaling ved konkurranseutsetting (illustrert i **Vedlegg 4**):

Vår anbefaling er følgende

- *Oppføring, eierskap og drift av parkeringsanlegget (Alternativ 6, **punkt 10**):*
 - o Kommunen bygger, finansierer og eier anlegget gjennom et nyopprettet KF, Kristiansund Parkering KF (**KPKF**)
 - o Kommunen konkurranseutsetter driften av parkeringsanlegget. Driftsavtalen bør gå ut på at parkeringsanlegget driftes på vegne av Kommunen og som en tjenesteleveranse som ytes til eier, hvor parkeringsvirksomheten som sådan står for Kommunens egen regning og risiko – det betales et vederlag for driftstjenester.
- *Forholdet til dagens parkeringsdrift og tilpassing av dagens drift for å oppnå ønsket effekt av anbefalingen:*

¹ [Hjem - Kristiansund Parkering \(ksuparkering.no\)](http://Hjem - Kristiansund Parkering (ksuparkering.no))

- Myndighetsutøvelse, herunder vilkårsparkering på offentlig ferdselsåre, bør legges i KF.
- KFet bør eie KP og KPP. Dette innebærer at KP må selge KPP til Kommunen.
- KP bør bare ha oppdrag for kommunen på kommunens egen grunn (ikke offentlig ferdselsåre).
- KPP bør bare ha oppdrag for private oppdragsgivere
- Det må etableres et avtaleverk mellom KF, KP og KPP dersom de skal dele ressurser, på markedsmessige vilkår, slik at det blir etterprøvbart. Detaljer må utredes nærmere.
- KP kan delta i anbudskonkurransen
- Kommunen må vurdere om driften av øvrige kommunale parkeringsplasser (unntatt offentlig ferdselsåre) også bør konkurranseutsettes.

1.4.2 Alternativ anbefaling dersom kommunen ikke ønsker konkurranseutsetting (illustrert i [Vedlegg 5](#))

Dersom kommunen ikke ønsker konkurranseutsetting av driften, kan kommunen velge å sette ut driften direkte til KP (Alternativ 3, [punkt 7](#)). Øvrig organisering bør tilpasses på samme måte som anbefalingen i [punkt 1.4.1](#).

1.4.3 Kort oppsummert bakgrunn for anbefalingene:

KF anbefales primært foran etat fordi KF vil være et hensiktsmessig styringspunkt for Kommunens samlede eierskap til og drift av parkeringsvirksomhet. KF vil kunne drive og styre etter mer forretningsmessige prinsipper enn en etat, og vil ledes av et styre og en daglig leder. Myndighetsutøvelsen bør ligge i KF og driftes etter samme prinsipper.

Oppdeling av virksomheten i offentlig myndighetsutøvelse (KF), drift av parkeringsanlegget og kommunens øvrige parkeringsplasser (unntatt offentlig ferdselsåre) (KP dersom KP vinner anbudskonkurransen) og drift av privates parkeringsanlegg (KPP), vil redusere risikoen for offentlig støtte og kryss-subsidiering, særlig at overskudd fra offentlig myndighetsutøvelse og/eller overskudd fra aktiviteten i egenregi brukes til å dekke underskudd på konkurranseutsatt drift (eller det foreligger en risiko for dette). Overskudd fra KP og KPP vil etter anbefalingen først tilfalle KF (som er kommunen) gjennom utbytte og ikke flyte innad i eller mellom (øvrige) egne rettssubjekter. Overskudd fra myndighetsutøvelsen vil ikke tilflytte annen konkurranseutsatt virksomhet og vil være skattefritt for KF/Kommunen.

Konkurranseutsetting av drift anbefales fordi dette vil redusere risikoen for offentlig støtte til driften, selv om det ikke vil være i strid med regelverket for offentlige anskaffelser å tildele driften direkte til KP.

For oppføring og eierskap anbefales KF av de grunner som er nevnt i punkt 1.4.3 første avsnitt. KF anbefales foran AS fordi merverdiavgiftsfradraget vil være sikret i KF også om det ikke skulle være overskuddsevne. Og fordi kommunen etter kommuneloven ikke har adgang til å bistå et AS med finansiering av parkeringsanlegget.

Vedlagt dette notat følger en tabell med sammenstilling av anbefalte alternativer holdt opp mot alternativet **at det ikke bygges parkeringsanlegg** og virksomheten fortsetter som før ([Vedlegg 1](#)), samt en tabell som sammenstiller eierskap og oppbygning av Kommunen/KF versus et aksjeselskap eid av Kommunen ([Vedlegg 2](#)) **Vedlagt** notatet følger også illustrasjoner av dagens drift, vår anbefaling og vår alternative anbefaling (utarbeidet i samarbeid med prosjektgruppen) ([Vedlegg 3-5](#)).

Det nærmere grunnlaget for vår anbefaling, herunder andre vurderte modeller og bakgrunnen for disse fremgår i det følgende.

1.5 Endelige utredninger, avtaleverk og utredning av prosesser steg for steg for å etablere ønsket modell – forbehold

Vi ser at det ikke er mulig å konkludere endelig på alle punkter mens Prosjektet fortsatt er på skissestadiet. Videre ser vi at det er en rekke problemstillinger, herunder av praktisk karakter, som bør utredes mer i detalj når Kommunen har kommet videre med Prosjektet og bestemt seg for en ønsket modell.

Når Kommunen har valgt den modell som foretrekkes ut fra dette notat og Kommunens preferanser for øvrig, bør valgt modell gjennomgå en ny utredning. En slik utredning bør omfatte en kvalitetssikring av at det ikke har skjedd endringer i regelverk og/eller de faktiske forhold som ligger til grunn for vurderingene i dette notatet. Videre bør foretrukket modell vurderes nærmere opp mot avtaler, vedtekter og dokumenter som er nødvendige for gjennomføringen og som eventuelt produseres parallelt. Det er viktig at disse utformes med innhold og vilkår som gjør at valgt modell får de tilsktede virkninger. Vi kan på det nåværende stadium ikke utelukke at dette vil medføre behov for justeringer i modellen for organisering av Prosjektet.

Hvis Kommunen ønsker å gjøre endringer i organiseringen av dagens parkeringsvirksomhet, må konsekvenser og virkninger av slik endring også utredes nærmere.

1.6 Leseveiledning

Notatet er bygget slik

- **Punkt 2:** En gjennomgang av alternative modeller for å organisere utbygging, eierskap og drift av Prosjektet.
- **Punkt 3:** Kort redegjørelse av andre kommuners organisering av parkeringsvirksomhet
- **Punkt 4:** Gjennomgang av sentrale lover og regelverk for vurderingen
- **Punkt 5-11:** Nærmere vurdering av de ulike alternativene
- **Punkt 12:** Sammenstilling av alternativer for utbygging/eierskap i Kommunen/KF holdt opp mot AS
- **Punkt 13:** Påpekning av noen andre forhold utenfor Mandatet som kommunen bør være oppmerksom på.

Det vises også til innholdsfortegnelse inntatt til bakerst i notatet.

2 ALTERNATIVE MÅTER Å ORGANISERE UTBYGGING, EIERSKAP, DRIFT AV PARKERINGSANLEGG

2.1 Generelt om organisering av drift av parkeringsvirksomhet i kommuner

For kommuner kan parkering inndeles i tre kategorier:

- 1) *Den offentlige myndighetsutøvelsen*, det vil si vilkårsparkering² langs offentlig ferdselsåre³, andre gebyrtilfeller, skiltmyndighet, søknads- og klagebehandling mv..
- 2) *Virksomhet knyttet til vilkårsparkering på annen kommunal grunn* enn langs offentlig ferdselsåre.

² Parkeringsforskriften (FOR-2016-03-18-260) § 2a): «*Vilkårsparkering*: parkering mot betaling, med tidsbegrensning med eller uten dokumentasjonsplikt, på oppstillingsvilkår, med krav om parkeringstillatelse for forflytningshemmede eller på andre vilkår.

³ Parkeringsforskriften (FOR-2016-03-18-260) § 2g): *Offentlig ferdselsåre*: Ferdseledelen av offentlig veg, beregnet på trafikk med motorvogn, med integrerte arealer som kantsteinsparkering og lignende.



- 3) *Virksomhet knyttet til vilkårsparkering på privat grunn*, men som driftes av kommuner/kommunale foretak/selskaper i konkurranse med andre private aktører.

I tilfeller som nevnt i **punkt 2.1, 1)** vil det offentlige/kommunen alltid være eier av grunnen.

I tilfeller som nevnt i **punkt 2.1, 2)** kan grunn og parkeringsanlegg enten være eid av kommunen selv eller foretak/selskap eid av kommunen. Det kommunale foretaket/selskapet som kommunen eier kan i disse tilfellene også ha tilgang til grunnen gjennom ulike avtalemodeller med kommunen, jf. **punkt 2.2**.

I **punkt 2.1, 3)** tilfellene, vil grunn og parkeringsanlegg normalt være eid av private.

2.2 Kort om ulike avtalemodeller for drift av parkeringsanleggene

Hvilken avtalemodell som velges for driftsselskapets tilgang til parkeringsanleggene vil ha stor betydning for valg av organisering for øvrig.

Dette kan innrettes på fire ulike måter. Den som drifter anlegget

- 1) eier anlegget selv
- 2) leier hele anlegget fra eier, og driver parkeringsvirksomheten for egen regning og risiko – det betales en leie for anlegget/eiendommen.
- 3) gjør dette på vegne av eier og driver parkeringsvirksomheten som en tjeneste som ytes til eier, hvor parkeringsvirksomheten som sådan står for eiers egen regning og risiko – det betales et vederlag for driftstjenester
- 4) gjør dette med grunnlag i en tjenestekonsesjonsavtale hvor parkeringsvirksomheten drives for leverandørens regning og risiko.

Forskjellen mellom disse avtalemodellene omtales nærmere under vurderingen av det enkelte alternativ.

2.3 Oversikt over alternative modeller for organisering

Som grunnlag for vår vurdering gir vi her en oversikt over potensielle modeller for å gjennomføre oppføring/bygging, eierskap og drift til parkeringsanlegget.

- 1) Oppføring og eierskap til anlegget (den som erverver grunn, inngår entreprisekontrakter osv. og eier anlegget videre)
 - a. Kommunen selv via dedikert etat
 - b. Kommunalt foretak (**KF**)
 - c. Kommunalt eid aksjeselskap
 - d. Eksterne aktører (konkurranseutsettes)
- 2) Drift av parkeringsanlegget (den som skal drifte parkeringsanlegget)
 - a. Kommunen selv via dedikert etat
 - b. Kommunalt foretak (**KF**)
 - c. Kommunalt eid aksjeselskap
 - d. Eksterne aktører (konkurranseutsettes).

Den som oppfører og eier anlegget kan være den samme som drifter anlegget, eller dette kan kombineres i ulike varianter.

Vi mener det ikke er et alternativ at anlegget oppføres av en de nevnte parter med tanke på senere overdragelse til en annen (den som skal drifte). Anlegget vil i tilfelle være oppført med tanke på salg og dette vil ikke gi fradrag for merverdiavgift, jf. **punkt 4.3**. Slike modeller er dermed ikke omtalt nærmere i notatet. Vi mener derfor at den som skal eie anlegget også bør være den som oppfører dette.



På bakgrunn av dette har vi vurdert følgende potensielle modeller for kombinasjon av organisering av oppføring og senere drift:

- Alternativ 1)** Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv via dedikert offentlig etat.
- Alternativ 2)** Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv via KF.
- Alternativ 3)** Kommunen/KF bygger, eier og setter ut driften ved direkte tildeling til KP eller annet aksjeselskap eid 100% av kommunen.
- Alternativ 4)** KP eller annet aksjeselskap som eies 100% av Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv.
- Alternativ 5)** Aksjeselskap som eies 100% av Kommunen (ikke KP) bygger, eier og setter ut driften med direkte tildeling til KP.
- Alternativ 6)** Kommunen/KF bygger, eier og konkurranseutsetter driften.
- Alternativ 7)** Kommunen konkurranseutsetter/overlater hele Prosjektet til private aktører.

De enkelte alternative vurderes nærmere under.

3 KORT OM ANDRE KOMMUNERS ORGANISERING AV PARKERINGSVIRKSOMHET

3.1 Generelt

I vårt arbeid med Prosjektet har vi sett på hvordan andre kommuner løser tilsvarende problematikk ved organisering av parkeringsvirksomhet.

Kilder vi har benyttet er saksdokumenter fra ulike kommuner, avisartikler og rapporter. Blant annet har vi sett på Oslo Economics rapport "Konkurranse mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkeringsvirksomhet" fra 2022 utarbeidet for Virke, som gir en beskrivende oversikt over dette.⁴

Det mest interessante med denne gjennomgangen er at denne viser at parkeringsvirksomhet organiseres svært ulik fra kommune til kommune. Videre synes den enkelte kommune å tolke regelverket forskjellig. Og endelig at flere kommuner synes å ha innrettet sin virksomhet vel vitende om at organiseringen kan komme i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser og/eller offentlig støtte/kryss-subsidiering.

Vi må understreke at vi ikke har gjort noen fullstendige undersøkelser slik at vi kan garantere for at oversikten under gir det korrekte og oppdaterte bildet på organiseringen. Denne er basert på en gjennomgang av de lettest offentlige tilgjengelige kildene.

I det følgende vil vi kort gjøre rede for eksempler på andre kommuners organisering av eierskap, utbygging og drift av parkeringsanlegg.

3.2 Bergen kommune

I Bergen kommune eies kommunale parkeringsanlegg av Bergen kommune ved Etat for bygg og eiendom. Driften er tildelt Bergen Parkering AS uten konkurranseutsetting. Bergen Parkering AS eies 100 % av Bergen kommune. Ifølge Virke-rapporten drifter selskapet både kommunalt eide parkeringsanlegg og private parkeringsanlegg.⁵ Bergen Parkering AS leier de kommunalt eide parkeringsanleggene slik vi oppfatter det på langsiktige kontrakter.

Bergen har flere store parkeringsanlegg. Det sist oppførte med kommunal involvering var KlosterGarasjen som sto ferdig i 2005. KlosterGarasjen er et parkeringshus i fjell under Bergen sentrum. KlosterGarasjen ble bygget av Klostergarasjen AS. På utbyggingstidspunktet var

⁴ [konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf \(virke.no\)](#)

⁵ [konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf \(virke.no\)](#), på s. 27



selskapet eid av både Bergen kommune og private aktører. Vi oppfatter det slik at selskapet også var eier av KlosterGarasjen. Etter ferdigstillelse ble alle private aksjer kjøpt av Bergen kommune og selskapet ble oppløst. I dag eies KlosterGarasjen av Bergen kommune, og parkeringsanlegget driftes av Bergen Parkering AS.

3.3 Fredrikstad kommune

I Fredrikstad har vi sett på Apenesfjellet Parkeringshus, som vi oppfatter ble bygget og eies av Fredrikstad kommune. Vi har fått opplyst at dette driftes av Fredrikstad Kommunes eget KF Parkering/Fergedrift.

3.4 Grimstad kommune

I Grimstad har vi sett nærmere på Arresten Parkering. Vi oppfatter at anlegget ble bygget og eies av Grimstad kommune. Kommunens Bygg- og eiendomstjeneste har ansvar for den tekniske driften av Arresten, og kommunens Kommunaltekniske tjenester har ansvaret for driften av selve parkeringen.

3.5 Stavanger kommune

Stavanger kommune har opprettet Stavanger Parkeringsselskap KF. Stavanger Parkeringsselskap KF sitt ansvar er oppføring, drift og vedlikehold av kommunale offentlige parkeringsanlegg utenfor offentlig vei. Det er kommunen selv, gjennom Stavanger Parkeringsselskap KF som er eier av parkeringsanleggene. Drift av private parkeringsanlegg og parkeringsanlegg i andre kommuner er tillagt Rogaland Parkering AS, som er fullt ut eid av Stavanger Parkeringsselskap KF.

I Stavanger har vi sett nærmere på blant parkeringsanlegget P-arketten. Det er kommunen selv, gjennom Stavanger Parkeringsselskap KF som er utbygger og eier av P-arketten.

3.6 Tromsø kommune

Ifølge Virke-rapporten eies de to kommunale parkeringsanleggene av Tromsø Parkering AS.⁶ Tromsø Parkering AS eies 100 % av Tromsø kommune. I tillegg til å eie parkeringsanleggene, drifter Tromsø Parkering AS både de kommunalt eide parkeringsanleggene og private parkeringsanlegg. Datterselskapet Tromsø Offentlige Parkering AS har ansvar for offentlig myndighetsutøvelse.⁷

I Tromsø har vi sett nærmere på parkeringsanlegget Fjellet P-hus. Utbygger var Tromsø kommune selv, gjennom Tromsø Parkering KF. Vi oppfatter det slik at kommunen, gjennom foretaket, også var eier av parkeringsanlegget. Tromsø Parkering KF er oppløst, og eierskap og drift er nå tillagt Tromsø Parkering AS.

I kommunens sakspapirer fremgår det at bakgrunnen for omgjøring av Tromsø Parkering KF til et kommunalt aksjeselskap blant annet var kommunens tolkning av parkeringsforskriften. Kommunen tolket det slik at virksomhet som organiseres som etat eller KF anses å motta offentlig støtte blant annet som følge av at virksomheten ikke betaler skatt og at kommuner som driver parkeringsvirksomhet utenfor myndighetsområdet eller enerettsområdet må synliggjøre det gjennom å skille konkurranseutsatt virksomhet ut i et aksjeselskap. Kommunen så det dermed slik at konsekvensen av den dagjeldende organiseringen kunne bli at alle kommunalt eide parkeringsplasser utenfor kommunal vei måtte konkurranseutsettes.

⁶ [konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf \(virke.no\)](#), på s. 12

⁷ [konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf \(virke.no\)](#), på s. 33



3.7 Trondheim kommune

I Trondheim har kommunen opprettet Trondheim Parkering AS som har ansvar for drift av kommunale parkeringsanlegg. Vi oppfatter det slik at det er kommunen selv som er eier av parkeringsanleggene. Ifølge Virke-rapporten drifter også Trondheim Parkering AS i stor grad private parkeringsanlegg.⁸

Vi har sett nærmere på parkeringsanleggene Torget P-hus og Finalebanen P-hus. Parkeringsanleggene ble bygget av kommunen selv gjennom Trondheim Parkering KF. Foretaket sto også for drift av disse parkeringshusene.

Trondheim Parkering KF ble oppløst i 2019. Bystyret i Trondheim kommune vedtok i den forbindelse at den forretningsmessige virksomheten i foretaket ble overdratt til Trondheim Parkering AS, og at den forvaltningsmessige virksomheten ble organisert som en kommunal enhet.

4 SENTRALE REGELVERK VURDERINGEN

4.1 Overordnet om organisasjonsformer alternative organiseringer / selskapsformer – overordnet

4.1.1 Innad i Kommunen

Kommunen kan velge å organisere Prosjektet i sin helhet innad i kommunen, normalt gjennom en egen etat. Dette reiser ingen selskapsrettslige problemstillinger.

4.1.2 Kommunalt Foretak – KF

Kommunen kan velge å organisere Prosjektet helt eller delvis via et KF.

Et KF er en del av kommunen og ikke et eget rettssubjekt. Det er en del av kommunens egen forvaltning, drives som en del av kommunens virksomhet og følger de samme prinsippene som kommunens øvrige virksomhet. Kommunestyret treffer vedtak om opprettelse av foretaket, velger styre og fastsetter vedtekter jf. kommuneloven § 9-1. Kommunestyret kan dermed fastsette rammene for styrets myndighet, blant annet gjennom foretakets formål i vedtektene, og kan også fastsette i vedtektene at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret for å være bindende for kommunen. Ut over dette har et KF en mer fristilt status i forhold til det ordinære kommunale administrative systemet.

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 9-4. Styret og daglig leder har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretakets virksomhet, innenfor rammene av vedtektene.

KF-er er forpliktet til å etterleve forvaltnings- og offentlighetsloven når det gjelder saksbehandling og offentlig innsyn, noe som skiller dem fra aksjeselskaper og interkommunale selskaper.

Opprettelse av et KF gir rom for en mer forretningsmessig drift med styre og daglig leder, samtidig som kommunen selv beholder kontrollen.

Et KF gir ingen ansvarsbegrensning for kommunen, som dermed er ansvarlig for alle KF-ets forpliktelser. De er hovedsakelig egenfinansierte gjennom egen virksomhet, men eventuelle underskudd kan dekkes gjennom kommunale budsjetter.

⁸ [konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf \(virke.no\)](https://www.virke.no/konkurranse-offentlig-privat-parkering.pdf), på s. 31



KF-er har regnskapsplikt etter kommuneloven, men kan pålegges å følge regnskapsloven. Revisjon skjer etter reglene i kommuneloven.

Fordelen med opprettelse av et KF, sammenlignet med kommunen som etat, knytter seg først og fremst til det organisatoriske, ettersom et KF har mulighet for å ha en mer forretningsmessig drift og organisering med eget styre og daglig leder.

4.1.3 Aksjeselskap

Kommunen kan også velge å organisere Prosjektet helt eller delvis via et 100% eiet aksjeselskap.

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt hvor aksjonæren (kommunen) kun er ansvarlig for innskutt aksjekapital. Dette begrenser kommunens risikoeksponering, men samtidig må det påregnes at kommunen må stille med egenkapital som kan gå tapt dersom Prosjektet mislykkes.

Aksjeselskap skal drives som selvstendig forretningsmessig enhet etter kommersielle prinsipper adskilt fra kommunens egen økonomi og instruksjonsmyndighet. Kommunen vil utgjøre generalforsamlingen i selskapet alene, men myndigheten som eier er i prinsippet begrenset til å utpeke et styre til å forvalte selskapet. Kommunen vil kunne gi instruksjoner/rammer for virksomheten, men kan i prinsipp ikke instruere styret i enkeltsaker.

Et aksjeselskap krever aksjekapital og at det til enhver tid har forsvarlig egenkapital hensett selskapets drift og risiko.

Aksjeselskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven og kan være revisjonspliktig.

Aksjeselskap omfattes ikke av kompensasjonsloven, jf. under, selv om det er 100% kommunalt eid.

4.2 Forholdet til skatt – overordnet

4.2.1 Skatt

Kommuner er som hovedregel ikke skattepliktige for inntekt og formue i egen virksomhet, jf. skatteloven § 2-30, jf. § 2-5. Et kommunalt foretak regnes som en del av kommunen og er dermed heller ikke skattepliktig for overskudd fra virksomheten.

Aksjeselskaper er egne skattesubjekter som har alminnelig skatteplikt for inntekt og formue.

Eventuelt utbytte fra aksjeselskap til kommunen er skattefritt. Det samme er gevinst ved salg av aksjer.

En nærmere vurdering av forholdet til skatt blir foretatt i tilknytning til vurdering av det enkelte alternativ for organisering.

4.2.2 Dokumentavgift

Ved erverv av grunn til Prosjektet vil det som hovedregel påløpe dokumentavgift med 2,5% av salgsverdien (markedsverdien) av tomten/grunnen på tidspunktet for tinglysning av hjemmelsoverføring.

Tinglysning av hjemmel etter parkeringsanlegget er oppført vil som utgangspunkt utløse dokumentavgift med 2,5% av *salgsverdien av fast eiendom, herunder bygninger og faste anlegg*, vurdert på tidspunktet for tinglysning av hjemmelsoverføring, jf. dokumentavgiftsloven § 7 og Rt. 2008 s. 1160.



Etter stortingsvedtaket for særavgifter for 2024⁹ § 3 skal det imidlertid bare betales dokumentavgift for *salgsverdien av tomten* ved «førstegangsoverføring av en selvstendig og i sin helhet nyoppført bygning som ikke er tatt i bruk, og overføring av bygg under arbeid.».

Unntaket omfatter også såkalte anleggseiendommer. En anleggseiendom kjennetegnes ved at eiendommen utgjør et volum med horisontale og vertikale grenser, som strekker seg over eller under en eller flere eiendommer. Anleggseiendom benyttes ofte ved etablering av parkeringsanlegg under bakken hvor eierskap til anlegget og grunnen over skal være forskjellig. Vi antar Kommunens parkeringsanlegg vil bli opprettet som en anleggseiendom.

Dersom hjemmel til anleggseiendommen overføres mens anlegget er under bygging, vil dette unntaket få anvendelse. Tilsvarende dersom hjemmel til anlegget overføres før anlegget er tatt i bruk. Etter forvaltningspraksis er det også mulig å benytte unntaket dersom bygningen er tatt i bruk før førstegangsoverføringen finner sted, forutsatt at det ikke har blitt gjennomført noen mellomliggende transaksjoner. Eksempler på mellomliggende transaksjoner er salg via tredjemann eller oppstart av leieforhold. Videre er det et vilkår at anlegget ikke har vært i bruk i mer enn 3 år. Oppstart av bruk regnes fra det tidspunkt eier får rettslig rådighet over bygget. Ifølge forvaltningspraksis inntreter rettslig rådighet imidlertid tidligst ved midlertidig brukstillatelse. Fristen på 3 år løper dermed fra denne dato. Det vises til dokumentavgiftsrunskrivet for 2024¹⁰ punkt 4.13.

Dersom dette unntaket kan benyttes, vil den såkalte «differansemetoden» bli benyttet ved for å finne *salgsverdien av «tomten»/anleggseiendommen*. Det vises til dokumentavgiftsrunskrivet¹¹ for 2024 punkt 3.6 og rettspraksis¹². Denne metoden tar utgangspunkt i antatt salgsverdi av ferdigutviklet tomt/anlegg, og utbyggingskostnadene trekkes fra. Differansen fordeles deretter på tomteselger og tomtekjøper (utbygger). Tomteverdien som det skal betales dokumentavgift av, tilsvarer da tomteselgerens andel av differansen. Da oppføring av parkeringsanlegg under bakken er svært kostbart, vil dette normalt føre til et lavt dokumentavgiftsgrunnlag.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at Skattedirektoratet har foreslått å endre denne særregelen hva gjelder anleggseiendommer. Dersom endringen vedtas, vil det innebære at dokumentavgiften beregnes av *salgsverdien av hele anleggseiendommen inklusive bygg og anlegg*. Forslaget har vært ute på høring og høringsfristen var 19. juli 2024¹³. Det er dermed mulig at dette unntaket ikke lenger vil gjelde når hjemmelsoverføring er aktuelt for Kommunen.

Dersom dette unntaket ikke videreføres/fjernes, vil tidspunktet for hjemmelsoverføring av anleggseiendommen kunne få stor økonomisk betydning. Anleggseiendommen bør derfor opprettes og hjemmelsoverføres til eier før det pådras kostnader til oppføring som øker dokumentavgiftsgrunnlaget.

4.3 Forholdet til merverdiavgift – overordnet

I Prosjektet er det særlig to problemstillinger som er sentrale:

- 1) Fradragsrett for merverdiavgift for oppføringskostnadene ved parkeringsanleggene

⁹ [Stortingsvedtak om særavgifter for 2024 - Dokumentavgift - Lovdata](#)

¹⁰ [Årsrunskriv for dokumentavgift \(skatteetaten.no\)](#)

¹¹ [Årsrunskriv for dokumentavgift \(skatteetaten.no\)](#)

¹² Borgarting lagmannsretts dom av 13. august 2014 (LB2014-117834)

¹³ [Høring - endring i Stortingets vedtak om dokumentavgift § 3 - førstegangsoverføring av anleggseiendom - Skatteetaten](#)

- 2) Løpende merverdiavgiftsbehandling i forholdet mellom eier av anlegget – den som drifter parkeringen – sluttbruker.

Særlig **punkt 4.3, 1)** vil ha svært avgjørende betydning for Prosjektets reelle kostnader.

De merverdiavgiftsrettslige overordnede hovedlinjene som er relevant for Prosjektet kan sammenfattes slik:

- 1) Fradragsrett for merverdiavgift for kostnader til bruk i virksomheten forutsetter registreringsplikt, frivillig registrering eller forhåndsregistrering etter merverdiavgiftsloven §§ 2-1 (registreringsplikt), 2-3 (frivillig registrering) eller 2-4 (forhåndsregistrering) og at loven for øvrig kommer til anvendelse. Fradragsretten er regulert i merverdiavgiftsloven kapittel 8.
- 2) Næringsdrivende og offentlig virksomhet er registreringspliktig og skal beregne merverdiavgift ved omsetning og uttak av varer og tjenester når avgiftspliktig omsetning overstiger NOK 50 000 i løpet av en periode på tolv måneder, jf. merverdiavgiftsloven §§ 2-1 og 2-3. Dette med mindre den aktuelle omsetningen er uttrykkelig unntatt loven.
- 3) Omsetning av tjenester som ledd i offentlig myndighetsutøvelse er unntatt fra merverdiavgiftsloven, jf. merverdiavgiftsloven § 3-9. Også private virksomheter som utfører en tjeneste som har karakter av offentlig myndighetsutøvelse, er omfattet av unntaket. Dette innebærer at den delen av virksomheten som gjelder den offentlige myndighetsutøvelsen (jf. punkt 2.1 over) ikke vil være omfattet av merverdiavgiftsloven.
- 4) Utleie (og salg) av fast eiendom er unntatt fra avgiftsplikt, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 første ledd. Det er adgang til frivillig registrering for utleie av fast eiendom, jf. merverdiavgiftsloven § 2-3. Ved slik registrering er også utleie av fast eiendom til avgiftspliktige leietakere omfattet av loven, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav k).
- 5) Det foreligger avgiftsplikt for omsetning knyttet til fast eiendom ved «utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet», jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 andre ledd bokstav c).
- 6) For at annen enhet enn «offentlig virksomhet» skal kunne ha registreringsrett eller -plikt må enheten være «næringsdrivende». I dette ligger det blant annet et krav om at den aktuelle enheten må drive en økonomisk aktivitet som objektivt sett må ha evne til å gå med overskudd innen rimelig tid. Dette kravet gjelder ikke for «offentlige virksomheter».
- 7) Dersom avtaleforholdet mellom eier og drifter går ut på at hele anlegget leies for at drifter selv skal utføre parkeringsvirksomhet for egen regning og risiko, vil dette ikke bli sett på som parkeringsvirksomhet fra bygger/eiers side, men som utleie av fast eiendom. Bygger/eier kan da ha adgang til frivillig registrering for utleie av fast eiendom, jf. punkt 4) like over.
- 8) Kommuner har rett til kompensasjon for merverdiavgift fra staten etter kompensasjonsloven¹⁴. Kompensasjon forutsetter at anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten. Det ytes imidlertid ikke kompensasjon for merverdiavgift
 - a. når det foreligger rett til fradrag for inngående merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven kapittel 8 (Kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 2),

¹⁴ L12.12.2003 nr. 108 Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven)



- b. på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie (Kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 3) eller
- c. når kommunen (inkl KF som er underlagt kommunestyret) driver økonomisk aktivitet og denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget.

Verken Kommunen eller andre selskap som oppfører parkeringsanlegget, vil få fradragsrett for merverdiavgift dersom parkeringsanlegget er oppført med tanke på senere salg, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 (1). Det er heller ikke adgang til frivillig registrering etter merverdiavgiftsloven § 2-3 da dette forutsetter utleie. Og aktøren vil heller aldri drive parkeringsvirksomhet da anlegget er bygget for salg.

Reglene i merverdiavgiftsloven og Kompensasjonsloven må ses i sammenheng og valgt organisering får betydning for hvilket regelsett som gjelder og i hvilken grad kommunen kan få fradragsrett/kompensasjon for merverdiavgiften ved oppføringen av parkeringsanlegget.

En nærmere vurdering av forholdet til merverdiavgift blir foretatt i tilknytning til vurdering av det enkelte alternativ for organisering.

Nærmere utredning av den praktiske gjennomføringen for registrering, tidspunkt for fradragsføring m.m. må utredes/beskrives nærmere i egen utredning, jf. **punkt 1.5**. Vi mener også at kommunen bør innhente en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten før endelig investeringsbeslutning fattes, slik at det ikke foreligger noen tvil om at merverdiavgift av oppføringskostnadene for parkeringsanleggene vil være fradragsberettiget under valgt organisering.

4.4 Kommuneloven – finansiering

4.4.1 Kommunelovens bestemmelser om finansiering

Kommunelovens kapittel 14 regulerer kommuners økonomiforvaltning og begrenser kommunens adgang til å ta opp lån og stille garantier.

Vi legger til grunn at lån til å finansiere selve driften av parkeringsanlegget ikke er aktuelt, da inntektene fra parkering må forventes å overstige og bør overstige driftskostnadene. Disse kostnadene bør uansett ikke være av en slik størrelse at det er nødvendig at kommunen tar opp lån for å finansiere dem.

Nedenfor vil derfor rammer etter kommuneloven for kommunens låneopptak til investering i parkeringsanlegg behandles nærmere. Kommunens adgang til å stille sikkerhet for et kommunalt eid aksjeselskaps lån til oppføring av parkeringsanlegg omtales også.

4.4.2 Lån til egne investeringer, herunder innskudd av egenkapital i AS jf. kommuneloven § 14-15:

Kommunen kan selv, eller via et KF ta opp lån til investering i parkeringsanlegg innenfor de rammer som kommuneloven gir.

Kommuneloven § 14-15 gir kommuner anledning til å ta opp lån til investeringer som har langiktig verdi, slik som infrastrukturprosjekter, herunder parkeringsanlegg. Det betyr at lån må knyttes til formål som gir varige goder og ikke til løpende driftsutgifter. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som blir kompensert etter merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Med «varige driftsmidler» menes alle typer fast eiendom, bygninger, tekniske og fysiske anlegg, inventar, utstyr, transportmidler og maskiner mv. Som fast eiendom regnes også



tomter. Kommunen kan med andre ord ta opp lån innenfor disse rammene for å finansiere egen utbygging av parkeringsanlegg.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å ta opp lån for eller skyte inn egenkapital i et aksjeselskap som eventuelt skal bygge parkeringsanlegget. Aksjer er ikke et «varig driftsmiddel». Kjøp av aksjer og liknende og innskudd av egenkapital i selskaper mv. er ikke tillatt etter bestemmelsen. Det vises til Gyldendal lovkommentar note 1022 til § 14-15. Kommunen kunne imidlertid ha tatt opp lån for kjøp av et eiendomsselskap som eide et parkeringsanlegg, jf. bestemmelsens andre ledd, men dette er ikke aktuelt her.

Kommuner kan bare ta opp lån innenfor de rammene som kommunestyret selv har vedtatt. Låneopptak må derfor skje på den måten som følger av finansreglementet.

Det kan bare tas opp lån til investering i parkeringsanlegg, hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet.

De generelle rammene for økonomiforvaltning i kommuneloven kommer også til anvendelse. Således er kommunen pålagt å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, jf. § 14-1 første ledd. Kommunen skal videre forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall, jf. § 14-1 siste ledd.

4.4.3 Lån til investeringer på vegne av AS, jf. kommuneloven § 14-16 og § 14-17:

Kommuneloven § 14-16 fastslår at Kommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommunen har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommunene har et lovpålagt ansvar.

Det er ikke et lovpålagt ansvar å finansiere parkeringsanlegg, og kommunen kan da ikke ta opp lån på vegne at et AS som har til formål å bygge parkeringsanlegg.

Kommuneloven § 14-17 gir også kommuner adgang til å opp lån for videre utlån hvis a) låntaker skal bruke midlene til investeringer, b) låntakeren ikke driver næringsvirksomhet og c) utlånet ikke innebærer en økonomisk risiko for kommunen. Vilkåret om at AS ikke driver næringsvirksomhet vil trolig ikke være oppfylt, jf. dog vurderinger ifht. merverdiavgift og overskuddsevne for AS. Vi tenker at kommunen må søke å innrette virksomheten i et eventuelt AS slik at det er egnet til å gå med overskudd. Kommuneloven § 14-17 vurderes dermed ikke som aktuell.

4.4.4 Garanti for lån opptatt i AS, jf. kommuneloven § 14-19

Det følger av kommuneloven § 14-19 at kommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet. Det er dermed trolig heller ikke et alternativ for finansiering at et AS opptar eget lån med kausjon fra kommunen.

4.5 Generelt om reglene om offentlige anskaffelser

Vi redegjøre for det aktuelle regelverk for offentlige anskaffelser ved vurderingen av det enkelte alternativ under.

4.6 Regler om offentlig støtte / kryss-subsidiering

4.6.1 Kort om mulighet for offentlig støtte til kommunen som utbygger

Det kan oppstå en problemstilling knyttet til offentlig støtte til selve utbyggingen av anlegget. Dette har tilsynelatende ikke forhindret andre byer fra å anlegge tilsvarende anlegg, men for kommunens risikovurdering gjør vi oppmerksom på problemstillingen. Vi gjør videre oppmerksom på at dersom det gis offentlig støtte i strid med EØS-avtalen er det risiko for at ESA vil treffe vedtak om at støtten er ulovlig, med fare for krav om tilbakeføring av støtte med renter.

En kommune som bygger en infrastruktur finansiert helt eller delvis av offentlige midler, og der infrastrukturen er i konkurranse med private aktører i et marked der det faktisk eller potensielt er konkurranse med aktører fra andre EØS-land vil som utgangspunkt komme i konflikt med forbudet mot offentlig støtte i EØS avtalen artikkel 61 (1).¹⁵

Her vil parkeringsanlegget muligens konkurrere direkte med private anlegg i Kristiansund, i et marked der internasjonale parkeringsselskap deltar. Med mindre anlegget finansieres på like vilkår med det en privat utbygger kunne oppnådd i markedet, vil det kunne foreligge offentlig støtte til kommunen som utbygger.

Vi legger til grunn at kommunen konkurranseutsetter konstruksjon av anlegget i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Da vil det kunne argumenteres for at konstruksjon av anlegget utgjør en offentlig tjeneste som er unntatt fra regelverket for offentlig støtte, jf. omtalen av Altmark-kriteriene under avsnittet om offentlig støtte til drift av anlegget. Vi kjenner ikke til eksempler fra praksis der parkeringsanlegg er vurdert til å være en slik offentlig tjeneste, men gitt at kommunen bygger anlegget av byutviklingshensyn og for å avhjelpe en markedssvikt som private aktører ikke kan løse er det prinsipielt ikke utelukket.

Det foreligger en viss risiko for brudd for regelverket for offentlig støtte ved oppføringen av parkeringsanlegget. For å redusere risikoen for at utbyggingen rammes av forbudet mot offentlig støtte, bør kommunen tydelig fremheve bakgrunnen og de vurderinger som ligger bak at Kommunen velger å bygge ut parkeringsanlegget, og som vil trekke i retning av at Kommunen kan definere dette som en offentlig tjeneste som skal tjene allmennhetens behov (SGEI, sml. [punkt 4.6.2](#) nedenfor). Disse er bl.a. beskrevet i Advansias konseptvalgutredning (siteret i [punkt 9.4](#)). Viktige momenter vil være å avhjelpe det som oppleves av kommunen som en markedssvikt ved at manglende parkeringsplasser ikke kan avhjelpes av private, og forholdet til byutvikling og tilrettelegging av offentlige rom.

Nedenfor skal vi fokusere gjennomgangen på risikoen for støtte til drift av anlegget.

4.6.2 Generelt om offentlig støtte til drift av anlegget

Spørsmålet er om kommunens finansiering av drift av anlegget kommer i konflikt med regelverket for offentlig støtte.

Eksempler på offentlig støtte som er relevant her kan være:¹⁶

- Offentlig finansiert utvikling av infrastruktur som kommer enkelte foretak/grupper av foretak til gode, uten at foretakene betaler vederlag
- Kryss-subsidiering mellom offentlig virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, for eksempel ved at førstnevnte dekker felleskostnadene for begge aktiviteter.
- Overkompensasjon for utførelse av allmenntjenlige tjenester for det offentlige.

¹⁵ Sml. ESAs avgjørelse i 178/15 COL, Templarheimen.

¹⁶ Sml. Departementets veileder, off. støtte, 2019 pkt. 1.3.



Alle formene for støtte nevnt ovenfor kan være relevante dersom kontrakt skal tildeles direkte til KP eller et annet kommunalt eid foretak uten forutgående konkurranse.

Offentlig støtte defineres i EØS-avtalen artikkel 61: «Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.» Det er altså seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som offentlig støtte (vilkårene er kumulative):

1. Mottaker av støtte er et foretak som utøver en økonomisk aktivitet (foretaksvilkåret) Her må det vurderes om mottakeren er et foretak, dvs. driver økonomisk aktivitet ved å levere varer eller tjenester i markedet.
2. Støtten er gitt av staten eller av statsmidler i enhver form. Her må det vurderes om støtten er gitt av offentlige midler og om beslutningen om å tildele støtten er å anse som en offentlig beslutning.
3. Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren. Her må det vurderes om tiltaket er å anses som "støtte", dvs. medfører at mottakeren får en økonomisk fordel, som den ikke kunne oppnådd under normale markedsmessige forhold. Det kan for eksempel være et tilskudd, lån eller garanti på gunstige betingelser, kjøp til underpris osv.
4. Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret). Her må det vurderes om støtten medfører at mottakeren tilgodeses i forhold til andre foretak, som er i en sammenlignbar rettslig og faktisk situasjon.
5. Støtten kan virke konkurransevridende. Her må det vurderes om støtten vrir eller truer med å vri konkurransen.
6. Støtten kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene. Her må det vurderes om støtten er egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene. Dette inkluderer også investeringer.¹⁷

Dersom alle vilkårene er oppfylt samtidig utgjør tiltaket offentlig støtte. Dersom et av vilkårene ikke er oppfylt, er ikke tiltaket eller tilskuddet offentlig støtte. Da trenger man heller ikke bry seg om reglene om offentlig støtte.¹⁸

Statsstøtteregelverket omfatter ikke normal myndighetsutøvelse (f.eks. håndheving av parkeringsregelverket på offentlig vei), og omfatter heller ikke tjenester som er definert som «allmenn økonomisk betydning» (SGEI), for eksempel aktivitet som normalt inngår i offentlige velferdstjenester, herunder helsetjenester, utdanningstjenester, barnehager, skolefritidsordning m.fl. Samlet er dette normalt omtalt som EØS-rettslig ikke-økonomisk aktivitet.¹⁹

Den nærmere vurderingen av om den enkelte organisering vil medføre brudd på regelverket om offentlig støtte vurderes nærmere hvor det er aktuelt.

¹⁷ Flere aktører i parkeringsmarkedet har utenlandsk eierskap, som gjerne er tilstrekkelig for å etablere at samhandelskriteriet i statsstøtteregelverket er oppfylt.

¹⁸ Departementets veileder, off. støtte, 2019 pkt. 1.3.

¹⁹ Sml. kapittel 5 i Hjelmeng-utvalgets rapport: Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (2018):

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588008/>

4.6.3 Driften overlates uten konkurranse til KP:

Vi forutsetter nedenfor at kommunen velger modellen med eierskap og utbygging direkte eid av kommunen eller gjennom et KF, og at oppdrag med å drifte parkeringen overlates til KP.

For aktiviteter som er en del av et organisasjonsledd i kommunen eller som et kommunalt foretak, vil aktiviteten ha skattefritak og konkursimmunitet. Dette medfører at rammevilkårene potensielt kan medføre konkurransevridding. For salg av parkeringstjenester som er organisert som et AS, som KP, vil dette normalt ikke være et problem, da aksjeselskap betaler skatt og ikke har konkursimmunitet.²⁰ KP vil derimot kunne motta støtte i annen form, for eksempel gunstige vilkår for overtakelse av infrastruktur, og overføringer fra lovpålagte tjenester til gateparkering som KP driver.

Et marked som kan påvirkes av eventuell støtte er markedet for drift av ikke-offentlige parkeringsarealer i Kristiansund. Her konkurrerer parkeringsselskapene om å tilby parkeringstjenester til grunneierne. KP tilbyr ikke tjenester i dette markedet.

KP driver som operatør innenfor kommunalt eid parkeringsareal. Dette er ikke et marked som er åpent for andre tilbydere, og produksjon av tjenester i egenregi for kommunen i denne sammenhengen medfører trolig ikke at støtte til KP fra kommunen kan være egnet til å vri konkurransen i dette markedet. Vi bemerker også at KP driver myndighetsutøvelse knyttet til gateparkering på offentlig vei. Dette er det ikke anledning til for private aktører, og myndighetsutøvelse omfattes ikke av statsstøtteregulverket. Overføring av inntekter fra innkreving fra gateparkering til kommersiell drift av parkeringsanlegg vil også potensielt kunne utgjøre støtte. Siden KP bare tilbyr tjenester på kommunal eiendom vil som nevnt subsidier fra annen virksomhet til KPs drift av parkeringsanlegget neppe være egnet til å vri konkurransen i markeder for drift av parkeringsanlegg.²¹

En liknende løsning er valgt i Stavanger. Der er aktivitet som skjer i egenregi og øvrig kommersiell aktivitet organisert i to ulike foretak, som i Kristiansund. En viktig forskjell er likevel at drift av kommunalt eide parkeringsanlegg skjer i regi av det kommunale foretaket, mens det kommunale ASet drifter konkurranseutsatte anlegg. Dermed nyter Stavanger Parkering KF godt av skattefritak og konkursimmunitet, i motsetning til KP.

En modell med adskilte selskaper for kommunalt eide parkeringsanlegg og private parkeringsanlegg fremstår som bedre av hensyn til å begrense risikoen for ulovlig kryss-subsidiering. Risikoen for ulovlig kryss-subsidiering er fortsatt til stede i Stavanger, ettersom de to selskapene deler fellesressurser og har et forretningsmessig forhold for blant annet leie av personell. Denne risikoen kan begrenses i Kristiansund ved å unngå slik ressursdeling mellom KP og Privatparkering AS, og ved at eventuelle andre transaksjoner skjer på markedsmessige vilkår.

Vi kan ikke se at det er saker der kommunale parkeringsselskap har blitt klaget inn til ESA som følge av ulovlig statsstøtte. Det skal i den forbindelse også nevnes at man i Trondheim og Bergen har valgt organisering som medfører potensielt økt risiko for at subsidier til ikke-konkurranseutsatt virksomhet også kan tilflyte konkurranseutsatt virksomhet. Fravær av saker for ESA er likevel ikke en sikker indikasjon på lovlighet.

²⁰ Sml. rapport 2020, OE, Analyse av tiltak, s. 38.

²¹ Sml. Oslo Economics rapport «Konkurranse mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkeringsvirksomhet» pkt. 7.2 «En slik modell vil sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket og samtidig ha en relativt lav risiko for å operere i strid med lover om offentlig støtte, samt ha en redusert risiko for konkurransevridding.»



Det skal likevel også nevnes at drift i egenregi vil kunne begrense etablering og dermed også svekke konkurransen lokalt.²² Det er usikkert i hvilken grad de enkelte parkeringsanlegg i Kristiansund er i direkte konkurranse med hverandre om de samme sluttbrukerne. For et stort sentralt parkeringsanlegg i Kristiansund vil vi likevel anta at kommunens tilbud vil kunne ha en påvirkning på aktiviteten til, og dermed konkurranseforholdene for private aktører. Subsidiert av en tilbyder som KP kan således tenkes å påvirke konkurransen mellom parkeringsselskapene om sluttkundene, altså i markedet for salg av parkering til slutt kunder, og dermed øke risikoen for overtredelse av regelverket for offentlig støtte. Vi går ikke nærmere inn på den konkrete analysen her, men påpeker at det er noe risiko for overtredelse av regelverket for offentlig støtte her.

Vi er som nevnt ikke kjent med at det foreligger saker for ESA, som håndhever regelverket for offentlig støtte, innenfor dette markedet. Det vil etter vår vurdering kunne argumenteres for at kommunens formål med å etablere et parkeringsanlegg i fjell er å anse som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Dette er tjenester som anses av offentlige myndigheter som så viktige at befolkningen bør være sikret tilgang til dem. Hvis ikke markedet tilbyr disse tjenestene i ønsket omfang eller til ønsket pris, kan offentlige myndigheter velge selv å ta ansvar for organiseringen av tjenestene. Slike tjenester av allmenn interesse kan være av økonomisk karakter, slik som telekommunikasjonsnettverk, elektrisitetsforsyning eller avfallshåndtering.

EU-Domstolen oppstiller i Altmark-saken fire vilkår for at slik kompensasjon ikke skal anses som støtte:²³

1. For det første må foretaket være pålagt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og disse forpliktelsene må være klart definert.
2. For det annet må kriteriene for beregningen av kompensasjonen være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomiktig måte.
3. For det tredje må kompensasjonen ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene.
4. For det fjerde må kompensasjonens størrelse bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak.

Det er bare når alle disse vilkårene er oppfylt at en kan gå ut fra at et foretak ikke får noen økonomisk fordel som vil utgjøre statsstøtte i EF-traktatens/EØS-avtalens forstand.

Det er mulig kommunens planlagte tilbud av parkering kunne oppfylle kriteriet i nr. 1, siden formålet er å avhjelpe manglende parkeringstilbud som private ikke kan tilby i ønsket omfang.

Hvorvidt kommunen klarer å oppfylle de siste vilkårene er for tidlig å konkludere på her. Tildeling av kompensasjon til KP må i tilfelle bestemmes etter en analyse som vist til i pkt. 4 ovenfor.

I en del tilfeller vil ikke Altmark-kriteriene være oppfylt, for eksempel fordi det ikke er foretatt en anbudsprosedyre eller der det ikke er foretatt en «benchmarking» i forhold til omkostninger hos et «veldrevet» foretak. I slike tilfeller vil kompensasjon for den aktuelle tjenesten måtte anses for støtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 og i utgangspunktet måtte meldes til ESA

²² Sml. Oslo Economics rapport «Konkurranse mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkeringsvirksomhet» pkt. 7.2

²³ Se nærmere <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/offentlig-stotte-tjenester-av-allmenn-ok/id430123/>



på vanlig måte. Det er imidlertid nedfelt regler om unntak fra meldeplikt for visse mindre tilskudd.

Det viktigste unntaket er «Gruppeunntaket» for tjenester av allmenn økonomisk betydning som først og fremst gjelder for tjenester av allmenn økonomisk betydning, der den årlige kompensasjonen ikke overstiger 15 millioner euro. Dersom gruppeunntaket kommer til anvendelse, vil Kristiansund kommune ha en nokså vid ramme til å tildele offentlig støtte til KP.

Når vilkårene i gruppeunntaket er oppfylt anses støtten forenlig med EØS-avtalen (lovlig) og ikke nødvendig å melde til ESA. Gruppeunntaket kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse på kompensasjonsordninger som har en varighet på over 10 år. Hvorvidt gruppeunntaket kommer til anvendelse her, avhenger bl.a. av om parkeringstjenester omfattes av gruppeunntaket. Det er i art. 5 nr. 2 gjort unntak for «undertakings in the field of land transport». I utgangspunktet bør ikke parkeringstjenester omfattes av «the field of land transport».

Dersom gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning ikke kommer til anvendelse fordi parkering regnes for å være innenfor «the field of land transport», så åpner artikkel 49 i EØS-avtalen for å gi støtte til transportsektoren. **Vi har av tidsmessige hensyn ikke hatt tilstrekkelig anledning til kildesøk og gjennomgang, og må ta et forbehold om muligheten for unntak fra forbudet mot offentlig støtte her.**

Forordning om bagatellmessig støtte for tjenester av allmenn økonomisk betydning åpner for å gi kompensasjon på opptil 500 000 euro over en treårsperiode til foretak som leverer tjenester av allmenn økonomisk betydning. Kompensasjonen kan lovlig tildeles uten melding til ESA, men forordningen stiller krav til dokumentasjon og tilsyn. Støtte ut over dette må meldes til ESA som så må vurdere om den kan godkjennes, i henhold til ESAs retningslinjer²⁴. Det er da bl.a. avgjørende at anskaffelsesregelverket er overholdt, og at støtten ikke overstiger kostnadene til å utføre tjenesten, samt en rimelig fortjeneste. Vi går ikke nærmere inn på vilkårene her.

Oppsummert vil det være noe risiko for at subsidiering av KPs drift av parkeringsanlegget vil kunne komme i konflikt med regelverket for offentlig støtte. En full analyse av påvirkning på konkurransen og øvrige vilkår for offentlig støtte vil overskride rammene for dette notatet. Vi bemerker likevel at drift av kommunale parkeringsanlegg har blitt overlatt til kommunalt eide foretak uten konkurranse i Trondheim, Bergen og Stavanger uten at det synes å ha utløst sak om overtredelse av regelverket for offentlig støtte.

Dersom kommunen ønsker å gå videre med denne modellen kan mulighetene for unntak fra regelverket for offentlig støtte vurderes nærmere for å redusere risikoen.

Dersom kontrakt om driften derimot tildeles etter konkurranse i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser vil det sikre etterlevelse av regelverket for offentlig støtte, siden kontrakt til driftsselskapet da tildeles etter konkurranse, og på markedsmessige vilkår.

²⁴ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Part-VI---Framework-for-state-aid-in-the-form-of-public-service-compensation.pdf, se også



4.6.4 Driften overlates uten konkurranse til kommunalt eiet driftsselskap (AS) som opererer både på kommunal eiendom i egenregi, og i konkurranseutsatt sektor.

Trondheim har valgt en slik modell gjennom Trondheim Parkering AS.²⁵

Subsidier av driften til et slikt foretak medfører økt risiko for overtredelse av regelverket for offentlig støtte. Et regnskapsmessig skille kan avhjelpe noe av risikoen for at kommunal støtte tilflytter konkurranseutsatt virksomhet, men det kan være krevende å følge opp.

Brudd på regelverket for offentlig støtte kan potensielt medføre krav på tilbakebetaling av mottatt støtte. Vi går ikke nærmere inn på denne problemstillingen.

I tillegg minner vi om at foretaket må utføre mer enn 80 % av sin aktivitet for kommunen eller andre rettssubjekter som kommunen kontrollerer dersom kontrakt skal kunne overlates direkte etter unntaket for egenregi etter anskaffelsesregelverket, jf. ovenfor. En slik organisering medfører også økt risiko for overtredelse av anskaffelsesregelverket. Overtredelse av anskaffelsesregelverket kan i tilfelle klage til KOFA medføre ansvar for inntil 15 % av kontraktens verdi.

5 VURDERING AV ALTERNATIV 1) KOMMUNEN BYGGER, EIER OG DRIFTER ANLEGGET SELV VIA DEDIKERT OFFENTLIG ETAT (EGENREGI)

5.1 Selskapsrett

Dette alternativet reiser ingen selskapsrettslige problemstillinger. Organisering og drift skjer innenfor rammene av kommuneloven.

5.2 Skatt

Kommunens inntekter vil være skattefrie, jf. skatteloven § 2-30, jf. § 2-5.

5.3 Merverdiavgift

Vår vurdering av merverdiavgift i dette notat er begrenset til spørsmålet om kommunen vil oppnå fradragsrett for merverdiavgift på kostnader til oppføring av parkeringsanlegget og på kostnader til løpende drift.

I dette alternativet vil Kommunen etter vår oppfatning drive avgiftspliktig parkeringsvirksomhet, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav c).

Merverdiavgiftsloven definerer ikke begrepet «parkeringsvirksomhet». Forarbeidene gir heller ikke særlig veiledning, utover å presisere at utleie av parkeringsplasser som ledd i annen utleie av fast eiendom faller utenfor bestemmelsen og omfattes av det generelle unntaket i første ledd. Dette er ikke aktuelt i vår sak.

I forarbeidene presiseres at bestemmelsen «omfatter utleie av parkeringsplass både på offentlig og privat vei, på tomtearealer og i parkeringshus/garasjer».²⁶

Merverdiavgiftshåndboken 2024 gir noe mer veiledning. Det vises bl.a. til punkt 3-11 3.3²⁷ hvor bl.a. følgende fremgår:

²⁵ Sml. Oslo Economics rapport «Konkurranse mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkeringsvirksomhet» pkt. 5.3.2.

²⁶ Ot.prp.nr.2 (2000–2001) side 192

²⁷ [3-11.3 § 3-11 annet ledd – Avgiftspliktig omsetning av rettigheter til fast eiendom - Skatteetaten](#)



«Avgiftsplikten påligger både kommuner og private næringsdrivende som driver utleie av parkeringsplasser, eksempelvis på offentlig og privat vei, på tomtearealer og i parkeringshus og garasjer.

...

Utleien må ha et visst omfang og en viss varighet for at man skal kunne anse utleien å skje i parkeringsvirksomhet.

...

Utleie av hele eller deler av parkeringshus, garasjeanlegg eller lignende særlig tilrettelagt for parkering, for eksempel med oppmerkede plasser og/eller parkeringsautomater, vil likevel bli ansett som parkeringsvirksomhet, forutsatt at leietaker ikke selv skal drive parkeringsvirksomhet.»

Det foreligger videre en prinsipputtalelse fra Skattedirektoratets av 14. november 2002 (publisert på Skatteetaten sine nettsider 8. februar 2013²⁸) med tilsvarende uttalelser. Det vises til punkt 6 i prinsipputtalelsen:

«6. Skattedirektoratet legger til grunn at utleie av hele eller deler av parkeringshus, garasjeanlegg eller liknende særlig tilrettelagt for parkering, for eksempel med oppmerkede plasser og/eller parkeringsautomater, må anses som utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet. Dette gjelder likevel ikke i de tilfellene hvor leietaker skal bruke de leide arealer i egen parkeringsvirksomhet.»

Tilsvarende er også lagt til grunn i rettspraksis. Det vises bl.a. til Granlund Eiendom-saken.²⁹

Prosjektet, organisert etter alternativ 1) vil etter vår oppfatning ligge i kjerneområdet for det som må anses som parkeringsvirksomhet etter merverdiavgiftsloven. Kommunen vil drive virksomhet som er avgrenset til parkering (uten annen tilknyttet utleie av fast eiendom) og virksomheten vil ha et stort omfang og lang varighet. Det vil bli krevet leie og/eller parkeringsavgift fra brukerne.

For at annen enhet enn «offentlig virksomhet» skal kunne ha registreringsrett eller -plikt og ha rett til fradrag for inngående merverdiavgift, må enheten være «næringsdrivende». I dette ligger det blant annet et krav om at den aktuelle enheten må drive en økonomisk aktivitet som objektivt sett må ha evne til å gå med overskudd innen rimelig tid.

Grunnen til at vi tar opp denne problemstillingen er at vi oppfatter at det foreløpig er usikkert hvor stort belegg parkeringsanleggene vil få og dermed også når det kan forventes at disse kan gå med overskudd.

Kravet gjelder ikke for «offentlige virksomheter» og fradragsrett blir dermed ikke blir avskåret selv om det ikke skulle være utsikter til overskudd innen rimelig tid.

Offentlig virksomhet er definert i merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav k)

«k. offentlig virksomhet: statlig, kommunal og fylkeskommunal virksomhet»

I merverdiavgiftshåndboken punkt 2-1-5 fremgår dette uttrykkelig

«Offentlige institusjoner skal beregne merverdiavgift av sin omsetning av varer og tjenester til andre på lik linje med omsetning fra private næringsdrivende. I motsatt fall ville avgiftssystemet ikke vært konkurransenøytralt. **Bestemmelsen i § 2-1 krever ikke at**

²⁸ [Forholdet mellom utleie av fast eiendom og utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet - Skatteetaten](#)

²⁹ LB-2017-9933 / Utv-2018-1217 Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2018.



offentlig virksomhet som skal registreres oppfyller kravet til næring. Hensikten med registrering i Merverdiavgiftsregisteret for slike virksomheter er å hindre konkurransevridning ved å avgiftsbelegge den verdiskapning som skjer i offentlig virksomhet når det utøves aktivitet som etter sin art omfattes av loven.»

Det vises til Gyldendal rettsdata note 23 til § 2-1 hvor det fremgår

«Offentlige virksomheter som driver utadrettet virksomhet med omsetning av varer og tjenester, er etter merverdiavgiftsreglene likestilt med private næringsdrivende. Om begrepet «offentlig virksomhet», se note til § 1-3 første ledd bokstav k.

Bakgrunnene for at det ikke stilles krav til næring for at det skal foreligge avgiftsplikt for slike institusjoner, er at avgiftssystemet skal være så konkurransenøytralt som mulig.

Virksomheter som faller inn under denne bestemmelsen, skal følgelig registreres i Merverdiavgiftsregisteret, og beregne utgående avgift av sin omsetning til andre. Videre gjelder de alminnelige reglene om rett til fradrag for inngående avgift.»

Overskuddsevne er dermed ikke et vilkår for offentlig virksomhets mulighet til fradragsrett.

Kommunen vil dermed ha både registreringsrett og plikt for parkeringsvirksomheten, med den følge at merverdiavgift på kostnader til anskaffelsen av anlegget og løpende kostnader til drift er fradragsberettiget.

Kompensasjonsloven kommer ikke til anvendelse da det foreligger fradragsrett etter merverdiavgiftsloven, jf. kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 1.

5.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Ikke aktuelle for driften, som skjer i egen regi. Reglene for offentlige anskaffelser må følges ved anskaffelsen av parkeringsanlegget.

5.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Dette alternativet har en viss risiko for offentlig støtte/kryss-subsidiering, se [punkt 4.6.1](#) og [4.6.2](#).

5.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget, jf. [punkt 4.4](#).

6 VURDERING AV ALTERNATIV 2) KOMMUNEN BYGGER, EIER OG DRIFTER ANLEGGET SELV, ALT VIA KOMMUNALT FORETAK (KF).

6.1 Selskapsrett

Det må opprettes et kommunalt foretak med vedtekter, styre og daglig ledelse. Vi går ikke nærmere inn på gjennomføringen av dette.

Fordelen med opprettelse av et KF, sammenlignet med kommunen som etat, knytter seg først og fremst til det organisatoriske, ettersom et KF har mulighet for å ha en mer forretningsmessig drift og organisering med eget styre og daglig leder. Det vises for øvrig til [punkt 4.1.2](#).

6.2 Skatt

KF anses som en del av kommunen og skatteplikt blir tilsvarende som alternativ 1) ([punkt 5.2](#))

6.3 Merverdiavgift

KF anses som en del av kommunen og fradragsretten for merverdiavgift blir tilsvarende som alternativ 1) ([punkt 5.3](#) over).

6.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Ikke aktuelle for driften, som skjer i egen regi. Reglene for offentlige anskaffelser må følges ved anskaffelsen av parkeringsanlegget.

6.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Dette alternativet har en viss risiko for offentlig støtte/kryss-subsidiering, se [punkt 4.6.1](#) og [4.6.2](#).

6.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen/KF kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget, jf. [punkt 4.4](#).

7 VURDERING AV ALTERNATIV 3) KOMMUNEN/KF BYGGER, EIER OG SETTER UT DRIFTEN VED DIREKTE TILDELING TIL KP ELLER ANNET AKSJESELSKAP EID 100% AV KOMMUNEN

7.1 Selskapsrett

KP/ASet må organiseres og drives i henhold til aksjelovens regler.

Avtale mellom Kommunen og selskapet må inngås på armlengdes avstand og har markedsmessige vilkår. Dette følger både av aksjeloven § 3-9 og skatteloven § 13-1 (interessefelleskap). Det kan oppstå utfordringer med å fastsette riktig pris og markedsmessige vilkår mellom Kommunen og aksjeselskapet.

Avtaler må normalt behandles etter saksbehandlingsreglene i aksjeloven § 3-8 med mindre noen av bestemmelsens unntak er oppfylt. Vi går ikke nærmere inn på dette her.

Det vises for øvrig til [punkt 4.1.3](#).

Velger kommunen å bygge og eie via KF, gjelder [punkt 6.1](#), jf. [punkt 4.1.2](#).

7.2 Skatt

Kommunens inntekter fra parkeringsanlegget vil være skattefrie.

ASets overskudd vil være skattepliktig. Utdelinger av overskudd fra AS til Kommunen vil også være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.

7.3 Merverdiavgift

Vår vurdering av merverdiavgift i dette notat er begrenset til spørsmålet om kommunen vil oppnå fradragsrett for merverdiavgift på kostnader til oppføring av parkeringsanlegget og på kostnader til løpende drift.

I dette alternativet vil Kommunen etter vår oppfatning kunne innrette seg slik at Kommunen enten driver avgiftspliktig parkeringsvirksomhet, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav c), eller komme i posisjon til å bli frivillig registrert for utleie av fast eiendom, jf. merverdiavgiftsloven § 2-3, jf. § 3-11 annet ledd bokstav k).

De ulike avtalemodeller som må vurderes er nærmere beskrevet i [punkt 2.2](#).



Forholdet er nærmere omtalt i merverdiavgiftshåndboken³⁰ punkt 3.11.3 til § 3-11 annet ledd:

«Utleie av parkeringshus

Utleie av hele eller deler av parkeringshus, garasjeanlegg eller lignende særlig tilrettelagt for parkering, for eksempel med oppmerkede plasser og/eller parkeringsautomater, vil likevel bli ansett som parkeringsvirksomhet, forutsatt at leietaker ikke selv skal drive parkeringsvirksomhet.

Utleie av slike tilrettelagte arealer til leietaker som skal bruke dem til parkering av egne kjøretøyer og/eller vederlagsfri parkering for andre (ansatte, beboere kunder etc.) omfattes således av avgiftsplikten.

Avgiftsplikt for utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet vil således ikke ramme flere utleieledd. Utleie til virksomhet som driver utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet, kan, gitt at vilkårene for øvrig er oppfylt, frivillig registreres etter § 2-3 første ledd bokstav a og dermed omfattes av § 3-11 annet ledd bokstav k.

Skillet mellom parkeringsvirksomhet og utleie av fast eiendom er behandlet i flere klagenemndssaker. Se [KMVA 6241](#) og KMVA 7213 som ble stadfestet i [Oslo tingretts dom av 9. januar 2013](#), referert nedenfor.

Kravet om at utleien skal skje i parkeringsvirksomhet innebærer at aktiviteten må vurderes isolert fra annen næringsvirksomhet. Utleie av parkeringsplasser fra en arbeidsgiver til ansatte i tilknytning til arbeidsforholdet, er således ikke ansett avgiftspliktig.

Den som driver parkeringsvirksomhet, kan sette bort driften av et parkeringsområde til et parkeringsselskap. I den utstrekning utleier har ansvar og risiko for at parkeringsplassene blir leid ut og leieinntektene tilfaller utleier, driver parkeringsselskapet ikke virksomhet med utleie av parkeringsplasser. Parkeringsselskapet yter imidlertid avgiftspliktige tjenester overfor utleier og skal beregne merverdiavgift av sitt vederlag. Dette omfatter også eventuelle overtredelsesgebyr som parkeringsselskapet etter avtale er berettiget til å beholde, som helt eller delvis vederlag for sine tjenester. Se også [KMVA 5108](#).»

Dette innebærer at avtaleformen mellom Kommunen og KP/AS og hvordan avtalen nærmere er utformet vil få betydning for hvilken virksomhet Kommunen anses å drive i relasjon til merverdiavgiftsloven.

Dersom avtalen er utformet som en driftsavtale hvor Kommunen parkeringsvirksomheten drives for Kommunens regning og risiko og hvor KP/AS yter drifts/parkeringstjenester, vil Kommunen anses å drive «parkeringsvirksomhet» etter merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav c). Det vises til siste avsnitt i sitatet like over. Dette vil gi fradragsrett for Kommunen/KF som beskrevet i [punkt 5.3](#) over for alternativ 1).

Dersom avtalen er utformet som en leieavtale, hvor KP/AS driver egen parkeringsvirksomhet fra det leide anlegget – for egen regning og risiko, vil avtalen bli ansett som en avtale om utleie av fast eiendom, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 første ledd. Det vises til første avsnitt i sitatet over.

Det vises også til Oslo tingretts dom av 9. januar 2013 (Union Parkering). Tingretten sluttet seg til statens anførsler om at utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet bare kan skje i ett ledd. Utleie til et parkeringsselskap må anses som utleie av fast eiendom. Selskapet ble heller ikke hørt med at avtalen mellom selskapet og parkeringsselskapets skulle anses som en driftsavtale om å drive parkeringsvirksomheten for selskapet, siden parkeringsselskapet hadde risikoen for det økonomiske resultatet av parkeringsvirksomheten.

³⁰ [3-11.3 § 3-11 annet ledd – Avgiftspliktig omsetning av rettigheter til fast eiendom - Skatteetaten](#)



Utleie er som utgangspunkt unntatt fra loven og fradragsrett foreligger ikke, med mindre vilkårene for frivillig registrering i merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav k), jf. § 2-3, frivillig registrering foreligger. Vilårene for frivillig registrering er angitt i § 2-3 første ledd

(1) Næringsdrivende og **offentlig virksomhet som leier ut bygg eller anlegg**, kan frivillig registreres i Merverdiavgiftsregisteret **dersom bygget eller anlegget brukes**

a) i **virksomhet som er registrert etter denne loven**,

b) av offentlig virksomhet der øverste myndighet er kommunestyre, fylkesting eller annet styre eller råd etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning,

c) av interkommunale og interfylkeskommunale sammenslutninger organisert etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning.

Dersom KP/AS bruker parkeringsanlegget i merverdiavgiftspliktig virksomhet, vil vilårene som utgangspunkt være oppfylt. Vi går på det nåværende tidspunkt ikke inn i detaljene rundt dette, men påpeker at fradragsrett normalt vil være oppfylt når leieavtale er signert, selv om utleien ikke har startet opp.

Kommunens fradragsrett vil imidlertid forutsette at KP anses som «næringsdrivende» etter merverdiavgiftsloven. Dette aktualiserer problemstillingen omtalt i [punkt 5.3](#) vedrørende overskuddsevne. Dersom KP/AS sin virksomhet ikke er innrettet slik at den objektivt sett er egnet til å gå med overskudd innen 5-8 år, vil det ikke foreligge registreringsplikt og -rett eller fradragsrett for KP. Utleien har da ikke skjedd til avgiftspliktig leietaker hvilket vil utløse et krav mot Kommunen om justering og tilbakeføring av tidligere fradragsført inngående avgift. Utgangspunktet vil da være at fradratt merverdiavgift må betales tilbake. Det vises til merverdiavgiftsloven §§ 9-1 og 9-2. Dette gir en risiko for Kommunen dersom avtalene innrettes slik at Kommunens virksomhet anses som utleie av fast eiendom.

Dersom *avtalen er utformet som en tjenestekonsesjonsavtale*, vil den etter vår oppfatning kunne bli ansett som en hybrid av tjeneste og utleie av fast eiendom og i verste fall falle utenfor begge regelsettene. I en slik avtale vil leverandøren trolig drive parkeringsvirksomhet for egen regning og risiko (noe som tilsier at Kommunen ikke selv driver slik virksomhet). Mest sannsynlig vil en slik avtale kunne anses som en leieavtale avhengig av hvordan denne er formulert. Vi har ikke funnet noe klart svar på hvordan en slik avtale vil bli håndtert i forhold til merverdiavgift knyttet til parkeringsanlegg. Dersom Kommunen ønsker en slik avtalemødel, mener vi det må innhentes en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten om dette.

Etter vår oppfatning vil Kommunen kunne innrette seg slik at det vil foreligge både registreringsrett og plikt, med den følge at merverdiavgift på kostnader til anskaffelsen av anlegget og løpende kostnader til drift er fradragsberettiget. Vår anbefaling er å innrette avtalen med KP/AS slik at kommunen anses å drive «parkeringsvirksomhet», jf. over.

Kompensasjonsloven kommer ikke til anvendelse da det enten foreligger fradragsrett etter merverdiavgiftsloven, jf. Kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 1, eller utleie av fast eiendom jf. kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 3.

7.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Spørsmålet blir om kommunen som direkte eier av anlegget, eller som eier gjennom kommunalt foretak (KF) kan overlate driften av parkeringsanlegget direkte til KP, eller må driften konkurranseutsettes.

Vi likestiller her vurderingen av direkte eierskap og eierskap gjennom kommunalt foretak. Kommunalt foretak er ikke en egen juridisk person, men er en del av kommunen eller fylkeskommunen, jf. kommuneloven § 9-1.



Videre forutsettes at avtaleforholdet mellom Kommunen og KP ikke innrettes som en leieavtale for fast eiendom. Leieavtaler er unntatt regelverket for offentlige anskaffelser..

Etter forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 første ledd, gjelder anskaffelsesloven og forskriften ikke ved *utvidet egenregi*, det vil si når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt uten konkurranse, siden det foreligger en tilstrekkelig nær tilknytning mellom disse som oppfyller vilkårene i forskriften § 3-1. Vilårene som må oppfylles er:

- a) et rettssubjekt som oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,
- b) som utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
- c) som det ikke er direkte private eierandeler i.

Kravet til kontroll i første ledd bokstav a er oppfylt når oppdragsgiveren utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Slik kontroll kan også utøves gjennom andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer på samme måte.

Nærmere om kontrollkriteriet:

Avgjørende er, som det følger av ordlyden, om oppdragsgiveren utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Den vanligste situasjonen for når oppdragsgiver anses å utøve en kontroll som svarer til den kontrollen han utøver over egen virksomhet, er når oppdragsgiver eier hele eller en tilstrekkelig stor del av leverandøren. I henhold til EU-domstolens praksis synes sentrale faktorer i vurderingen å være eierskap, beslutende myndighet i enhetens ledende organer, samt innflytelse over, og tilsyn med, enhetens virksomhet.

Når det gjelder norske aksjeselskaper vil f.eks. ikke en offentlig eier ha noen direkte myndighet i selskapet, men må utøve kontroll gjennom selskapets generalforsamling som er øverste myndighet i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. At oppdragsgiver og eier i et slikt tilfelle er representert i styret, gir ikke nødvendigvis tilstrekkelig kontroll, ettersom styrets medlemmer etter aksjeloven skal opptre i selskapets interesse, ikke eiers. Representasjon i et aksjeselskaps styre må sannsynligvis derfor medfølges av kontroll via flertall i generalforsamlingen for eksempel til å instruere styret i enkeltsaker, endre vedtekter m.m., eller gjennom særskilte rettigheter i aksjonæravtalen.³¹

For Kristiansund Parkering AS er kommunen eneste eier. Kommunen utgjør da generalforsamlingen alene, og oppnevner styremedlemmene. Kontrollkriteriet er oppfylt her.

Nærmere om omsetningskriteriet:

I tillegg til å utøve tilstrekkelig kontroll over leverandøren, må leverandøren utføre mer enn 80 % av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer. Det er videre en viktig klargjøring i gjeldende forskrift at aktivitet som leverandøren retter mot andre selskaper eller organer som oppdragsgiver kontrollerer, også kan regnes som utført for oppdragsgiver. I Norge har dette vært lagt til grunn også tidligere i klagenemndas praksis, se blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2015/47 (Stavanger, Sola, Sandnes og Gjesdal kommuner).

³¹ Se rettsdata note 37 til § 3-1.



Vi legger til grunn at hovedformålet til KP er å forestå all avgiftsbelagt parkering på offentlig vei og parkeringsplasser, samt forestå håndheving av parkeringsbestemmelsene og annen trafikkhåndheving som er delegert til Kristiansund kommune av Vegdirektoratet pr. 18.02.1980, med hjemmel i Vegtrafikkloven.³² Dette indikerer at aktiviteten i all hovedsak utføres på vegne av kommunen. Her bør kommunen verifisere omfang på omsetning selv.

Nærmere om eierandelskriteriet:

At det ikke kan foreligge direkte private eierandeler hos den kontrollerte leverandøren, ble tidligere ansett for å være en del av kontrollkriteriet, men er nå kodifisert som et eget vilkår for utvidet egenregi i forskriften og direktivet. Bestemmelsen bygger på EU-domstolens avgjørelser i C-26/03 (Stadt Halle) og C-324/07 (Coditel Brabant) hvor det presiseres at vilkårene for egenregi aldri vil være oppfylt der leverandøren er deleid av en privat part.

Vi anser dette for oppfylt i og med kommunens 100 % eierskap, og går ikke nærmere inn på kriteriet her.

Basert på ovennevnte er vår vurdering at Kristiansund kommune kan overlate driften av parkeringsanlegget til KP uten konkurranseutsetting.

Reglene for offentlige anskaffelser må følges ved anskaffelsen av parkeringsanlegget.

7.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Dette alternativet gir risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte ved driften. Det kan oppstå utfordringer med å få dokumentert at vilkårene mellom Kommunen/KF og KP er markedsmessige. Eventuelle avvik kan utgjøre offentlig støtte. Risikoen kan reduseres gjennom klare avtaler og utredning av hva som er markedsmessige vilkår. Risikoen øker dersom personell deles mellom offentlig myndighetsutøvelse og drift av kommunale plasser, samt med KPP som i dag. Men også her kan risikoen avhjelpest med klare avtaler med markedsmessige vilkår, ved å ansette personellet i deltidsstillinger i begge selskap (med korrekt %-fordeling) og/eller ved å ha ulikt personell i de ulike enhetene/selskapene. Det vises til de generelle vurderinger i [punkt 4.6](#).

Dersom myndighetsutøvelsen blir liggende i KP vil dette utgjøre risiko for offentlig støtte, se [punkt 4.6.4](#).

Det foreligger også her en viss risiko knyttet til bygging og eierskap, se [punkt 4.6.1](#).

7.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget, [jf. punkt 4.4](#).

8 VURDERING AV ALTERNATIV 4) KP ELLER ANNET AKSJESELSKAP SOM EIES 100% AV KOMMUNEN BYGGER, EIER OG DRIFTER ANLEGGET SELV.

8.1 Selskapsrett

ASet må organiseres og drives i henhold til aksjelovens regler. Det vises til [punkt 4.1.3](#) og [7.1](#).

³² Fra nettsiden til KP <https://ksuparkering.no/om-kontakt>

8.2 Skatt

ASets overskudd vil være skattepliktig. Utdelinger av overskudd fra AS til Kommunen vil også være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.

8.3 Merverdiavgift

Vår vurdering av merverdiavgift i dette notat er begrenset til spørsmålet om KP/AS vil oppnå fradragsrett for merverdiavgift på kostnader til oppføring av parkeringsanlegget og på kostnader til løpende drift.

I dette alternativet vil KP/AS etter vår oppfatning drive avgiftspliktig parkeringsvirksomhet, jf. merverdiavgiftsloven § 3-11 annet ledd bokstav c).

Det vises til [punkt 5.3](#) for alternativ 1) andre til åttende avsnitt som vil gjelde tilsvarende for KP/AS.

I dette alternativet vil kravet til overskuddsevne omtalt i [punkt 5.3](#) for alternativ 1) syvende til åttende avsnitt kunne komme på spissen.

KP/AS er et selvstendig rettssubjekt og anses ikke som «offentlig virksomhet» i merverdiavgiftslovens forstand, jf. merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav k). Registreringsplikt og -rett og fradragsrett for inngående avgift, forutsetter dermed at KP anses som «næringsdrivende», jf. bl.a. merverdiavgiftsloven § 2-1.

I dette ligger det blant annet et krav om at den aktuelle enheten må drive en økonomisk aktivitet som objektivt sett må ha evne til å gå med overskudd innen rimelig tid.

Da Prosjektet er på skissestadiet, er det for tidlig å si noe sikkert om dette vilkåret vil være oppfylt eller ikke. I dette notat vil vi derfor peke på de vurderingstema som vil bli avgjørende for vurderingen.

Høyesterett har nylig uttalt seg om dette spørsmålet i Ramme eiendom-saken.³³ I denne saken tok Høyesterett stilling til flere spørsmål om hva som skal til for være næringsdrivende. Retten la til grunn at det er en generell regel om overskuddsevne for at en aktivitet skal regnes som næringsvirksomhet både etter § 2-1 og ved frivillig registrering etter § 2-3. Dette gjelder selv om aktiviteten er av et stort omfang. Deretter uttalte retten seg om innholdet i kravet om overskuddsevne, se premiss (109) flg. og la blant annet til grunn at det i vurderingen må legges inn en avkastning på egenkapital og avskrivninger. Fremtidig verdistigning kan bare spille inn dersom salg av objektet (eiendommen) er en del av det konkrete driftsopplegget for aktiviteten. Retten uttalte også at overskuddsevnen som et utgangspunkt bedømmes i en periode på 5 til 8 år og unntaksvis opp mot 10 år. Høyesterett uttalte seg også om kravet til overskudd for museumsvirksomhet og la til grunn at offentlige tilskudd skal inngå i vurderingen. Ved vurdering av kravet om overskuddsevne var det spørsmål om hvor langt skattemyndighetene kan gå i å overprøve avgiftssubjektet sine egne forretningsmessige vurderinger og prognoser. Retten uttalte at det vil variere avhengig av om aktiviteten har objektive kjennetegn på at den er innrettet for å gi fortjeneste, se premiss (97) flg.

Illustrerende for vurderingen er også Granlund Eiendom-saken³⁴, som gjelder parkeringsanlegg. Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2018 (Granlund Eiendom AS). Saken er beskrevet slik i merverdiavgiftshåndboken punkt 3-11.3.3 Bokstav c

³³ HR-2022-2404-A av 19. desember 2022 (Ramme eiendom)

³⁴ Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2018 (LB-2017-9933 – UTV-2018-1217)



«Saken gjelder gyldigheten av skattekontorets vedtak om etterberegning av merverdiavgift. Selskapet var forhåndsregistrert i Merverdiavgiftsregisteret og hadde stått for et utbyggingsprosjekt bestående av 72 selveierleiligheter og et underjordisk parkeringsanlegg. Parkeringsanlegget ble skilt ut som næringsseksjon. **Boligene ble solgt uten parkeringsplass, men boligkjøperne hadde fortrinnsrett til leie av plass i anlegget. Overskuddsplasser ble leid ut på markedsmessige vilkår til andre interessenter enn boligeiere. I likhet med tingretten kom lagmannsretten til at det forelå parkeringsvirksomhet i merverdiavgiftslovens forstand.** Selskapets aktivitet med utleie av parkeringsplasser kunne ikke sies å skje som en del av, eller som ledd i, omsetning eller utleie av annen fast eiendom. Lagmannsretten kom imidlertid etter **en konkret vurdering til at utleien av parkeringsplassene ikke var å anse som næringsvirksomhet i merverdiavgiftslovens forstand.** Skattekontorets vedtak om etterberegning av merverdiavgift var dermed gyldig.»

Lagmannsrettens vurderte Granlund Eiendom sin overskuddsevne basert på forventede inntekter holdt opp mot bl.a. løpende driftskostnader, avskrivninger, finanskostnader for fremmedkapital og finanskostnad for innskutt egenkapital. Tidshorizonten som ble lagt til grunn var 5-8 år. Vi mener det er en reell risiko for at KP/AS sin virksomhet knyttet til parkeringsanleggene kan bli regnet for å være uten overskuddsevne innen 5-10 år og at KP/AS dermed kan bli nektet fradragsrett for oppføringskostnadene.

Dette vil bero på en konkret vurdering som ikke kan foretas før det foreligger kalkyler for oppføringskostnader, finanskostnader og anslåtte fremtidige inntekter.

Hvis Kommunen mener det er risiko for at slik overskuddsevne ikke vil foreligge, bør organisering iht. alternativ 4) unngås.

8.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Et AS som driver parkeringsanlegget i egen regi inngår ikke noen kontrakt med en motpart om driften, men forestår denne selv. Da kommer ikke anskaffelsesregelverket til anvendelse på det å drive anlegget.

I den grad et slikt AS kjøper inn varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, kommer anskaffelsesregelverket til anvendelse på vanlig måte. Kontrakt for bygging av parkeringsanlegget må således kunngjøres i samsvar med anskaffelsesregelverket.

8.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Også dette alternativet gir en viss risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte dersom myndighetsutøvelsen blir liggende i KP. Risikoen er knyttet til eventuell deling av personell mellom KP og KPP at inntekter fra offentlig myndighetsutøvelse kan benyttes til å dekke underskuddet fra konkurranseutsatt drift, se [punkt 4.6.4](#) og de generelle vurderinger i [punkt 4.6](#).

Dette alternativet har også risiko for offentlig støtte/kryss-subsidiering når kommunen f.eks. finansierer egenkapitalen (men uten å ta opp lån som det ikke er adgang til).

8.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ikke ta opp lån for å finansieres KP/AS sin oppføring av anlegget, jf. [punkt 4.4](#), verken gjennom lån til KP/AS eller til egenkapitalinnskudd.



9 VURDERING AV ALTERNATIV 5) AKSJESELSKAP SOM EIES 100% AV KOMMUNEN (IKKE KP) BYGGER, EIER OG SETTER UT DRIFTEN MED DIREKTE TILDELING TIL KP.

9.1 Selskapsrett

AS et må organiseres og drives i henhold til aksjelovens regler.

9.2 Skatt

ASets overskudd vil være skattepliktig. Utdelinger av overskudd fra AS til kommune vil også være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.

9.3 Merverdiavgift

Forholdet til merverdiavgift blir tilsvarende som alternativ 4) ([punkt 8.3](#)).

9.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Problemstillingene i det videre er om et kommunalt eid AS kan overlate driften av parkeringsanlegget direkte til Kristiansund Parkering AS, eller om driften må konkurranseutsettes.

Forutsetningen er her at kommunen oppretter et kommunalt eid AS som er utbygger, og som eier anlegget.

AS vil da være oppdragsgiver overfor KP. AS vil derimot ikke kontrollere KP, siden det er kommunen som eier 100 % av KP. Vilkårene etter § 3-1 vil derfor ikke være oppfylt.

Det er også mulig at vilkåret om at 80 % av aktiviteten må være overfor AS ikke vil være oppfylt. Dette avhenger av hvor mye aktivitet KP har overfor kommunen, altså om inntektene fra parkering i det nye parkeringsanlegget i fjell vil utgjøre mer enn 80 % av inntektene til KP. Siden alle vilkår i § 3-1 må være oppfylt får dette kriteriet ikke selvstendig betydning, og vi går ikke nærmere inn på det.

Spørsmålet er da om AS er et offentligrettslig organ som omfattes av anskaffelsesregelverket. Hvis ja, må driften konkurranseutsettes. Hvis nei, så må den ikke det. I så fall er det heller ikke nødvendig å følge anskaffelsesregelverket for andre innkjøp AS gjør.

I henhold til FOA § 1-2 (2) er et offentligrettslig organ et organ som

- a) er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter,
- b) er et selvstendig rettssubjekt og
- c) har tilknytning til det offentlige ved at
 1. organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,
 2. organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller
 3. organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.

Vi legger til grunn at vilkårene i b og c ovenfor er oppfylt.

Spørsmålet er da om et kommunalt eid AS er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter.

Det er tale om en skjønsmessig vurdering der «allmennheten» skal tolkes vidt og formålsbestemt. Praxis fra EU-domstolen tilsier at det ikke skal særlig mye til før et organ anses opprettet for det spesifikke formål å tjene allmennhetenes behov.³⁵

Kjerneområdet for vilkåret er oppgaver som det er ansett å være en samfunnsoppgave å utføre, og som det offentlige generelt ønsker å bevare innflytelsen over. Det faktum at også private virksomheter kan imøtekomme behovet, utelukker ikke at virksomheten tjener «allmennhetens behov».³⁶ Utdanning er et eksempel, hvor det også finnes et privat marked i tillegg til det offentlige. Det er det overordnede formålet med virksomheten som er avgjørende.

Problembeskrivelsen i pkt. 2 i Advansias konseptvalgutredning trekker i retning av at det er tale om en offentlig tjeneste som skal tjene allmennhetens behov.

«Utgangspunkt for prosjektet er at Kristiansund kommune opplever at det finnes for få tilgjengelige parkeringsplasser tilknyttet sentrum. Dette medfører utfordringer for næringslivet lokalisert i sentrum, brukere av sentrum og beboere som bor i sentrum. Kontinuerlig «letetraffic etter P-plass» er negativt miljømessig for byen, både når det gjelder å bruke sentrum, men ikke minst for miljøet. Bilen opptar mye plass i sentrum som heller bør utvikles som byrom med kvaliteter som legger til rette for en mer levende og attraktiv by.»

Som det fremgår er det byutvikling begrunnet i tilrettelegging for næringslivet, beboere/brukere av sentrum og miljøutfordringer som begrunner prosjektet. I Agorà-saken la til sammenligning EU-domstolen til grunn at et organ som organiserte bedriftsmesser, tjente allmennhetens behov fordi virksomheten bidro til å stimulere handelen i området.³⁷

Å tilby parkeringsplasser som en offentlig tjeneste vil etter dette trolig kunne tjene allmennhetens behov.

For at organet skal være omfattet av regelverket, må det imidlertid ikke være av *industriell eller forretningsmessig karakter*, jf. anskaffelsesforskriften § 1-2(2)(a).

Virksomheter som er av «industriell eller forretningsmessig karakter», er virksomheter som driver på tilsvarende måte som private selskaper, og hvor samfunnets interesser i hvordan virksomheten blir utøvet, ikke er stor. Disse selskapene vil normalt ta forretningsmessige hensyn når de foretar anskaffelser. Er selskapet derimot ikke av «industriell eller forretningsmessig karakter», er det andre forhold enn de rent forretningsmessige som kan stå i fokus.³⁸ Ved tvil om vilkåret er oppfylt, vil det derfor ha betydning hvorvidt virksomhetens karakter er slik at den vil kunne la seg lede av andre hensyn enn de forretningsmessige ved sine anskaffelser.³⁹

For å ta stilling til om vilkåret er oppfylt, må det foretas en konkret helhetsvurdering av organets virksomhet. Ved vurderingen skal det tas hensyn til samtlige relevante rettslige og faktiske omstendigheter, herunder omstendighetene som var avgjørende i forbindelse med opprettelsen av organet, og vilkårene som gjelder for organets utøvelse av virksomheten, slik blant annet EU-domstolens saker [C-393/06 Ing. Aigner](#) avsnitt 41 og [C-18/01 Korhonen](#) avsnitt 59.

Sentrale momenter er betingelsene for virksomhetens aktiviteter, herunder konkurransesituasjonen og om virksomheten utøver sin aktivitet på normale markedsvilkår, om

³⁵ Dragsten, 2020, til § 1-2 pkt. 3.4.2 og 3.4.3.

³⁶ jf. EU-domstolens saker C-360/96 (Arnhem) avsnitt 53 og sak C-44/96 (Mannesmann), og Dragsten 2020 til § 1-2.

³⁷ Forente saker C-223/99 og C-260/99 (Agorà og Excelsior), se Dragsten 2020, kommentar til FOA § 1-2 pkt. 3.4.4.

³⁸ Dragsten, 2020 til § 1-2, pkt. 3.5.1.

³⁹ Dragsten, 2020 til § 1-2, pkt. 3.6.1.

enheten har som formål å skape inntjening, kommersiell risiko og forholdene ved stiftelsen av virksomheten, se forsyningsdirektivets fortale avsnitt 12. Foretak som opererer fullt ut på normale markedsvilkår, vil dermed ikke kunne klassifiseres som offentligrettslige organer, jf. også forsyningsdirektivets fortale avsnitt 12.⁴⁰

I EU-domstolens sak [C-18/01 Korhonen](#) avsnitt 51 la domstolen til grunn en presumsjon om at «et organ, som har til formål at skape inntjening, og som selv bærer de risici, som er forbundet med udøvelsen af dets virksomhed, normalt ikke vil iværksætte et udbud på betingelser, som ikke er begrundet i økonomiske overvejelser».

Er hovedformålet derimot et annet enn å gå med overskudd, øker risikoen for at det tas utenforliggende hensyn ved organets anskaffelser. Dermed blir dette et sentralt moment ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, jf. EU-domstolens sak [C-18/01 Korhonen](#) avsnitt 51. I saken var hovedformålet med selskapet å fremme allmenne interesser for innbyggerne i lokalområdet.

Dersom hovedformålet til et kommunalt eid AS er å skaffe parkeringsplasser til sentrum av byutviklingshensyn er det ikke nødvendigvis avgjørende om foretaket faktisk går med overskudd. En helhetsvurdering kan fortsatt konkludere med at foretaket ikke er av forretningsmessig eller industriell karakter.

Samtidig: Selv om hovedformålet er noe annet enn fortjeneste, kan virksomheten være av industriell og forretningsmessig karakter dersom andre forhold taler for dette. Et eksempel er EU-domstolens forente saker [C-223/99 og C-260/99 Agorà og Excelsior](#) avsnitt 40, hvor det uttales at selv om hovedformålet ikke var inntjening, drev selskapet etter kriterier om overskudd, effektivitet og rentabilitet. Det var videre ikke fastsatt noen ordning for dekning av eventuelle tap, slik at organet selv bar den økonomiske risikoen ved virksomheten.

Hvorvidt det offentlige har direkte kontroll med virksomheten, for eksempel ved prisfastsettelsen av produktene organet yter, er også et moment som taler mot at et AS er av forretningsmessig eller industriell karakter.

Er organet finansiert enten helt eller delvis av det offentlige gjennom mottak av støtte eller lignende, kan det medføre at virksomheten ikke kun tar forretningsmessige hensyn ved sine anskaffelser. Dette taler derfor for at vilkåret er oppfylt, slik EU-domstolen i sak [C-18/01 Korhonen](#) avsnitt 55. Både direkte og indirekte støtte vil ha betydning. Offentlige tilskudd må imidlertid vurderes nærmere i forhold til innvirkning på driften, og vil gjerne ikke være avgjørende i seg selv jf. EU-domstolens sak C-44/96 Mannesmann.⁴¹

På et så tidlig stadium i planleggingen kan det ikke konkluderes med om et AS vil være omfattet av anskaffelsesregelverket eller ikke. Det avgjørende blir trolig om det er av industrielle eller forretningsmessig karakter. Denne vurderingen er skjønnsmessig og vil kunne innebære noe usikkerhet.

Det vil etter dette være usikkert om et AS som omhandlet her kan tildele driften av parkeringsanlegget direkte til KP uten forutgående konkurranse etter anskaffelsesregelverket.

9.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Også dette alternativet gir en viss risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte ved driften dersom myndighetsutøvelsen blir liggende i KP. Risikoen er knyttet til eventuell deling av personell mellom KP og KPP at inntekter fra offentlig myndighetsutøvelse kan benyttes til å

⁴⁰ Dragsten, 2020 til § 1-2, pkt. 3.6.1.

⁴¹ Dragsten, 2020 til § 1-2, pkt. 3.6.7.



dekke underskuddet fra konkurranseutsatt drift, se [punkt 4.6.4](#) og de generelle vurderinger i [punkt 4.6](#).

Dette alternativet har også risiko for offentlig støtte/kryss-subsidiering når kommunen f.eks. finansierer egenkapitalen i AS (men uten å ta opp lån som det ikke er adgang til).

9.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ikke ta opp lån for å finansieres KP/AS sin oppføring av anlegget, jf. [punkt 4.4](#), verken gjennom lån til KP/AS eller til egenkapitalinnskudd i KP/AS.

10 VURDERING AV ALTERNATIV 6) KOMMUNEN/KF BYGGER, EIER OG KONKURRANSEUTSETTER DRIFTEN

10.1 Selskapsrett

Ingen problemstillinger uten KF.

Velger kommunen å bygge og eie via KF, gjelder [punkt 6.1](#).

10.2 Skatt

Kommunen/KFs inntekter fra parkeringsanlegget vil være skattefrie.

10.3 Merverdiavgift

Som alternativ 3) ([punkt 7.3](#)).

10.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Ingen problemstillinger utover at regelverket må følges ved anskaffelser.

10.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Liten risiko hvis en privat aktør vinner anbudskonkurransen.

Alternativet gir imidlertid fortsatt en viss risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte ved driften dersom myndighetsutøvelsen blir liggende i KP og KP vinner anbudskonkurransen. Risikoen er knyttet til eventuell i deling av personell mellom KP og KPP at inntekter fra offentlig myndighetsutøvelse kan benyttes til å dekke underskuddet fra konkurranseutsatt drift, se [punkt 4.6.3](#) og de generelle vurderinger i [punkt 4.6](#).

Det foreligger også her en viss risiko knyttet til bygging og eierskap, se [punkt 4.6.1](#).

10.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere oppføringen av parkeringsanlegget, jf. [punkt 4.4.2](#).

11 VURDERING AV ALTERNATIV 7) KOMMUNEN KONKURRANSEUTSETTER/OVERLATER HELE PROSJEKTET TIL PRIVATE AKTØRER.

11.1 Selskapsrett

Ingen problemstillinger.

11.2 Skatt

Ingen problemstillinger. Hvis kommunen overdrar grunn til den private aktøren, vil gevinst være skattefri.



11.3 Merverdiavgift

Ingen problemstillinger. Den private aktøren vil kunne drive parkeringsvirksomhet og få fradragsrett. Forutsetning at den private aktøren har overskuddsevne.

11.4 Reglene om offentlige anskaffelser

Ingen problemstillinger utover at regelverket må følges ved anskaffelsen.

11.5 Kryss-subsidiering og offentlig støtte

Ingen problemstillinger.

11.6 Finansiering/kommuneloven

Kommunen kan ikke ta opp lån for å bistå med den eksterne aktøren sin finansiering av oppføring av anlegget ved lån eller sikkerhetsstillelse, jf. [punkt 4.4](#).

12 SAMMENSTILLING AV ALTERNATIVET UTBYGGING/EIERSKAP I KOMMUNEN/KF HOLDT OPP MOT UTBYGGING/EIERSKAP I AKSJESELSKAP

Etter nærmere avtale har vi utarbeidet en oppstilling over alternativene som går ut på bygging og eierskap i Kommunen/KF mot AS. Dette for å synliggjøre forskjellen mellom disse.

Etter avtale lages det ikke en tilsvarende oppstilling over samtlige alternativer (1-7).

13 ANDRE FORHOLD UTENFOR MANDATET

I vår gjennomgang av saken har vi også identifisert en del andre problemstillinger av juridisk karakter, som også vil få betydning for prosjektets økonomiske ramme. Dette er forhold som vi mener det er viktig at Kommunen også avklarer og har et forhold til i det videre prosjektet.

- 1) Eierskap til grunn, frivillig grunnerverv vs. ekspropriasjon – kostnader
 - a. Eiendomsretten til grunn ved innslag til parkeringsanleggene (avkjørsel, innkjøring og nødvendig grunn over bakken) må avklares. Dersom kommunen ikke eier grunnen selv bør det vurderes hvorvidt grunn kan erverves ved frivillig avtale og til tilfelle til hvilken pris, eventuelt om Kommunen kan ekspropriere arealene.
 - b. Eiendomsretten i grunnen under bakken bør avklares, herunder hvor langt den private eiendomsretten strekker seg. På tilsvarende måte må eventuelle rettigheter eventuelt erverves ved frivillig avtale eller ekspropriasjon.
- 2) Berørte grunneieres rett til erstatning for ulemper prosjektet påfører dem, herunder forventede kostnader til slik erstatning.
- 3) Regulering av arealer
 - a. Prosjektet bør tidlig vurderes opp mot nasjonale føringer for å avklare eventuelle utfordringer tidlig i prosjektet.

Det vises også til [punkt 1.5](#) hva gjelder behovet for endelige utredninger, avtaleverk og utredning av prosesser steg for steg for å etablere ønsket modell.

Da dette ligger utenfor Mandatet presiseres at vi ikke har vurdert problemstillingene nærmere. I denne omgang nøyer vi oss med å peke på disse problemstillingene.

CS/HL – 14.10.2024

14 VEDLEGG 1: SAMMENSTILLING ANBEFALING, ALTERNATIV ANBEFALING OG DAGENS SITUASJON FORTSETTER

Alternativ	Selskapsrett	Skatt	Merverdiavgift	LOA/FOA	Kryss-subsidiering	Finansiering/kommunelov
<p>1</p> <p>Bygging og eierskap: KF</p> <p>Drift: Konkurransetsatt</p> <p>Myndighetsutøvelse KF</p> <p>Organisering KF-KP-KPP: Iht. anbefaling</p> <p>Gjelder Alternativ 6 (punkt 10)</p>	<p>Det må opprettes et kommunalt foretak med vedtekter, styre og daglig ledelse.</p> <p>Fordelen med KF: Organisatoriske, KF har mulighet for å ha en mer forretningsmessig drift og organisering med eget styre og daglig leder.</p>	<p>Kommunens inntekter vil være skattefrie.</p> <p>Hvis KP vinner anbudet: KPs overskudd vil være skattepliktig.</p> <p>Utdelinger av overskudd fra KP til kommune vil være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.</p>	<p>Fradragsrett kan oppnås for mva.</p> <p>Avgiftspliktig parkeringsvirksomhet med registreringsrett/fradragsrett uavhengig av KFs overskuddsevne.</p> <p><i>eller</i></p> <p>Frivillig registrert for utleie av fast eiendom (krav til overskuddsevne hos drifter).</p>	<p><i>Oppføring og drift:</i></p> <p>Ingen problemstillinger utover at regelverket må følges ved anskaffelser.</p>	<p>En viss risiko ifht. bygging og eierskap (jf. punkt 4.6.1 og 4.6.2).</p> <p>Liten risiko ved drift hvis en privat aktør vinner anbudskonkurransen.</p> <p>Lav (håndterbar) risiko ved drift hvis KP vinner og det deles personell mellom KF-KPP-KP.</p>	<p>Kommunen kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget</p>
<p>2</p> <p>Bygging og eierskap: KF</p> <p>Drift: KP AS</p> <p>Myndighetsutøvelse KF</p> <p>Organisering KF-KP-KPP: Iht. anbefaling</p> <p>Gjelder alternativ 3) punkt 7.</p>	<p>Det må opprettes et kommunalt foretak med vedtekter, styre og daglig ledelse.</p> <p>Avtale mellom KF og selskapet må inngås på armlengdes avstand og har markedsmessige vilkår, herunder eventuell deling av personell.</p> <p>Det kan oppstå utfordringer med å fastsette riktig pris og markedsmessige vilkår mellom Kommunen og aksjeselskapet.</p>	<p>Kommunens inntekter fra parkeringsanlegget vil være skattefrie.</p> <p>ASets overskudd vil være skattepliktig.</p> <p>Utdelinger av overskudd fra AS til kommune vil være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.</p>	<p>Fradragsrett kan oppnås for mva.</p> <p>Avgiftspliktig parkeringsvirksomhet med registreringsrett/fradragsrett uavhengig av KFs overskuddsevne.</p> <p><i>eller</i></p> <p>Frivillig registrert for utleie av fast eiendom (krav til overskuddsevne hos drifter).</p>	<p><i>Oppføring:</i></p> <p>Ingen problemstillinger utover at regelverket må følges ved anskaffelser.</p> <p><i>Drift:</i> kan overlates direkte som utvidet egenregi.</p>	<p>En viss risiko ifht. bygging og eierskap (jf. punkt 4.6.1 og 4.6.2).</p> <p>En viss risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte ved drift, også knyttet til fastsettelsen av markedsmessige vilkår, deling av personell.</p>	<p>Kommunen kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget</p>
<p>0</p> <p>Ingen bygging av parkeringsanlegg</p> <p>Drift fortsetter som i dag</p>	<p>Avtale mellom kommunen og selskapet må inngås på armlengdes avstand og har markedsmessige vilkår, herunder eventuell deling av personell.</p> <p>Det kan oppstå utfordringer med å fastsette riktig pris og markedsmessige vilkår mellom Kommunen og aksjeselskapet.</p>	<p>ASets overskudd vil være skattepliktig, også for myndighetsutøvelse som ville være skattefrie i kommunen/KF.</p> <p>Utdelinger av overskudd fra AS til kommune vil være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.</p>	-	<p>Drift kan overlates direkte som utvidet egenregi.</p>	<p>Stor risiko for kryss-subsidiering og offentlig støtte.</p> <p>KPAS og KPPAS deler ressurser. Offentlig myndighetsutøvelse tildelt KPAS kan subsidiere KPs øvrige drift og KPPAS konkurranseevne.</p>	-

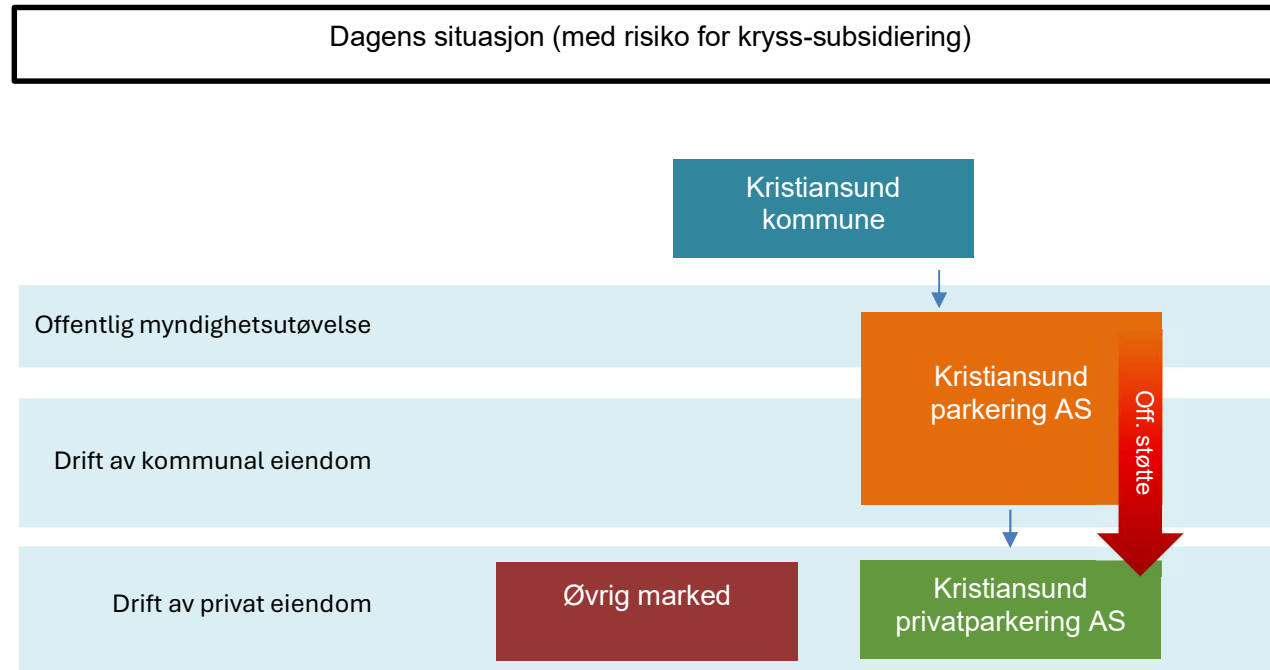
Grønn farge markerer alternativet med minst risiko og best måloppnåelse. **Gul** farge markerer større risiko og mindre måloppnåelse enn grønn. **Rød** farge markerer enda større risiko enn gul.

15 VEDLEGG 2: SAMMENSTILLING EIERSKAP OG UTBYGGING I KOMMUNE/KF VERSUS AKSJESELSKAP EID AV KOMMUNEN

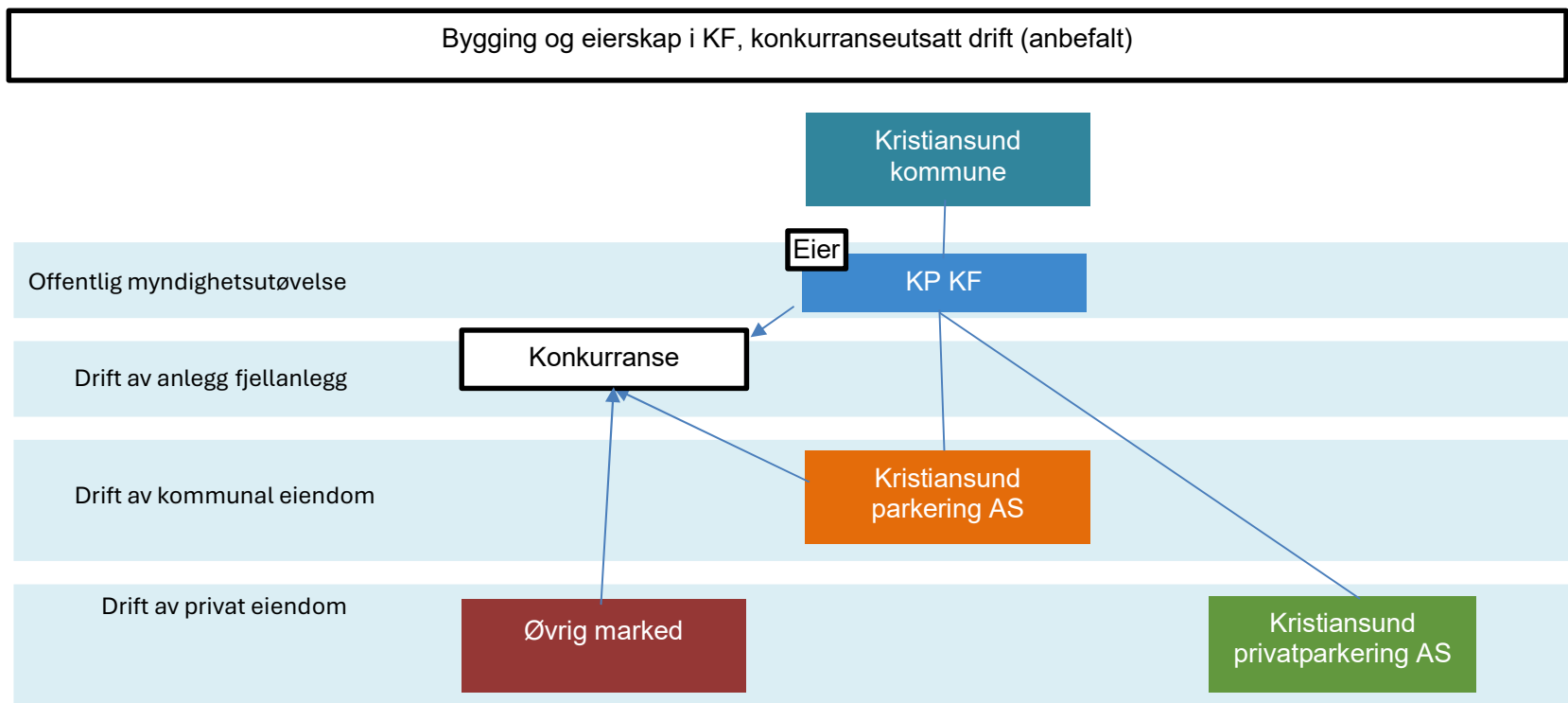
Alternativ	Selskapsrett	Skatt	Merverdiavgift	LOA/FOA	Kryss-subsidiering	Finansiering/kommunelov
<p>Bygging: Kommune/KF</p> <p>Eierskap: Kommune/KF</p> <p>Gjelder Alternativ 1) – punkt 5 Alternativ 2) – punkt 6 Alternativ 3) – punkt 7 Alternativ 6) – punkt 10</p>	<p>Etat: Ingen selskapsrettslige problemstillinger dersom kommunen via dedikert offentlig etat eier og bygger.</p> <p>KF: Det må opprettes et kommunalt foretak med vedtekter, styre og daglig ledelse.</p>	Kommunens inntekter vil være skattefrie.	<p>Fradragsrett kan oppnås for mva.</p> <p>Avgiftspliktig parkeringsvirksomhet med registreringsrett/fradragsrett uavhengig av Kommunen/KFs overskuddsevne.</p> <p><i>eller</i></p> <p>Frivillig registrert for utleie av fast eiendom (krav til overskuddsevne hos drifter).</p>	Ingen problemstillinger utover at regelverket må følges ved anskaffelser.	En viss risiko for kryss-subsidiering (jf. punkt 4.6.1 og 4.6.2).	Kommunen kan ta opp lån for å finansiere byggingen av anlegget
<p>Bygging: Aksjeselskap</p> <p>Eierskap: Aksjeselskap</p> <p>Gjelder: Alternativ 4) – punkt 8 Alternativ 5) – punkt 9</p>	Aksjeselskapet må organiseres og drives i henhold til aksjelovens regler.	<p>Aksjeselskapets overskudd vil være skattepliktig.</p> <p>Utdelinger av overskudd fra AS til kommune vil være skattefrie, jf. skatteloven §§ 2-30 og 2-38.</p>	<p>Fradragsrett kan oppnås for mva.</p> <p>Avgiftspliktig parkeringsvirksomhet med registreringsrett/fradragsrett (krav om overskuddsevne).</p> <p><i>eller</i></p> <p>Frivillig registrert for utleie av fast eiendom (krav til overskuddsevne hos drifter).</p> <p>Spørsmålet om overskuddsevne kommer på spissen og gir risiko for tapt mulighet for fradrag.</p>	<p>Ikke aktuell for driften som drives i egen regi.</p> <p>Reglene for offentlige anskaffelser ved anskaffelsen av anlegget må som utgangspunkt følges.</p>	<p>En viss risiko for kryss-subsidiering (jf. punkt 4.6.1 og 4.6.2).</p> <p>Risiko for offentlig støtte/kryss-subsidiering når kommunen f.eks. finansierer egenkapitalen (men uten å ta opp lån som det ikke er adgang til).</p>	Kommunen kan ikke ta opp lån for å finansiere aksjeselskapets bygging av anlegget

Grønn farge markerer alternativet med minst risiko og best måloppnåelse. **Gul** farge markerer større risiko og mindre måloppnåelse enn grønn. **Rød** farge markerer enda større risiko enn gul.

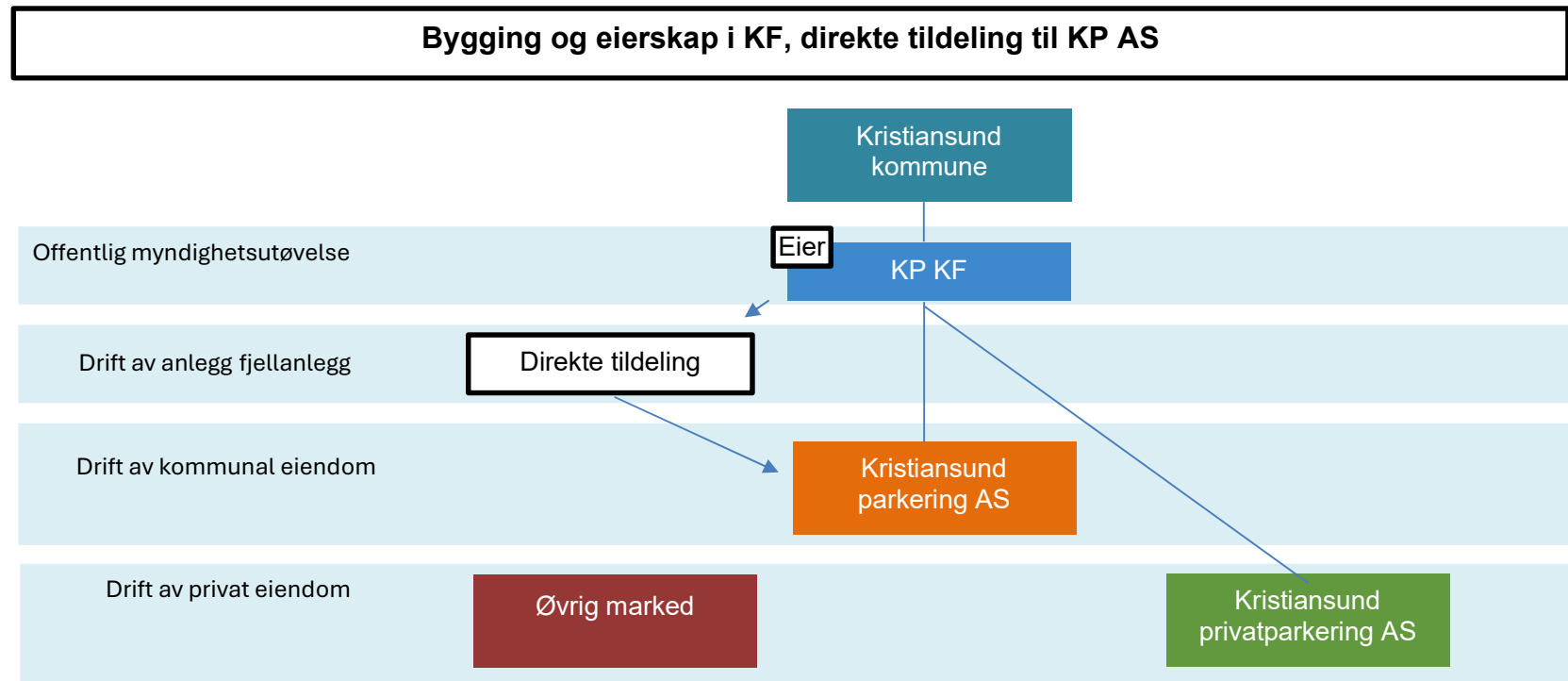
16 VEDLEGG 3: ILLUSTRASJON AV DAGENS SITUASJON



17 VEDLEGG 4: ILLUSTRASJON AV ANBEFALT LØSNING (KONKURRANSEUTSETTING)



18 VEDLEGG 5: ILLUSTRASJON AV ALTERNATIV ANBEFALT LØSNING (DIREKTE TILDELING KP)





1	Innledning og anbefaling	1
1.1	Bakgrunn for saken – forprosjekt bl.a. for parkeringsanlegg i fjell.....	1
1.2	Mandat	1
1.3	Dagens parkeringsvirksomhet i regi av Kommunen (Illustrert i Vedlegg 3).....	2
1.4	Anbefaling.....	2
1.4.1	Anbefaling ved konkurranseutsetting (illustrert i Vedlegg 4):	2
1.4.2	Alternativ anbefaling dersom kommunen ikke ønsker konkurranseutsetting (illustrert i Vedlegg 5) ..	3
1.4.3	Kort oppsummert bakgrunn for anbefalingene:	3
1.5	Endelige utredninger, avtaleverk og utredning av prosesser steg for steg for å etablere ønsket modell – forbehold.....	4
1.6	Leseveiledning.....	4
2	Alternative måter å organisere utbygging, eierskap, drift av parkeringsanlegg	4
2.1	Generelt om organisering av drift av parkeringsvirksomhet i kommuner	4
2.2	Kort om ulike avtalemodeller for drift av parkeringsanleggene	5
2.3	Oversikt over alternative modeller for organisering.....	5
3	Kort om andre kommuners organisering av parkeringsvirksomhet	6
3.1	Generelt	6
3.2	Bergen kommune.....	6
3.3	Fredrikstad kommune.....	7
3.4	Grimstad kommune	7
3.5	Stavanger kommune.....	7
3.6	Tromsø kommune	7
3.7	Trondheim kommune.....	8
4	Sentrale regelverk vurderingen	8
4.1	Overordnet om organisasjonsformer alternative organiseringer / selskapsformer – overordnet.....	8
4.1.1	Innad i Kommunen	8
4.1.2	Kommunalt Foretak – KF	8
4.1.3	Aksjeselskap	9
4.2	Forholdet til skatt – overordnet	9
4.2.1	Skatt.....	9
4.2.2	Dokumentavgift.....	9
4.3	Forholdet til merverdiavgift – overordnet	10
4.4	Kommuneloven – finansiering	12
4.4.1	Kommunelovens bestemmelser om finansiering.....	12
4.4.2	Lån til egne investeringer, herunder innskudd av egenkapital i AS jf. kommuneloven § 14-15:	12
4.4.3	Lån til investeringer på vegne av AS, jf. kommuneloven § 14-16 og § 14-17:.....	13
4.4.4	Garanti for lån opptatt i AS, jf. kommuneloven § 14-19	13
4.5	Generelt om reglene om offentlige anskaffelser	13
4.6	Regler om offentlig støtte / kryss-subsidiering	14
4.6.1	Kort om mulighet for offentlig støtte til kommunen som utbygger	14
4.6.2	Generelt om offentlig støtte til drift av anlegget	14
4.6.3	Driften overlates uten konkurranse til KP:	16
4.6.4	Driften overlates uten konkurranse til kommunalt eiet driftsselskap (AS) som opererer både på kommunal eiendom i egenregi, og i konkurranseutsatt sektor.	19
5	Vurdering av alternativ 1) Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv via dedikert offentlig etat (egenregi).....	19
5.1	Selskapsrett.....	19
5.2	Skatt.....	19
5.3	Merverdiavgift	19
5.4	Reglene om offentlige anskaffelser	21
5.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	21
5.6	Finansiering/kommuneloven	21

6	Vurdering av alternativ 2) Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv, alt via Kommunalt foretak (KF).	21
6.1	Selskapsrett.....	21
6.2	Skatt.....	21
6.3	Merverdiavgift	22
6.4	Reglene om offentlige anskaffelser	22
6.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	22
6.6	Finansiering/kommuneloven	22
7	Vurdering av alternativ 3) Kommunen/KF bygger, eier og setter ut driften ved direkte tildeling til KP eller annet aksjeselskap eid 100% av kommunen.....	22
7.1	Selskapsrett.....	22
7.2	Skatt.....	22
7.3	Merverdiavgift	22
7.4	Reglene om offentlige anskaffelser	24
7.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	26
7.6	Finansiering/kommuneloven	26
8	Vurdering av Alternativ 4) KP eller annet aksjeselskap som eies 100% av Kommunen bygger, eier og drifter anlegget selv.	26
8.1	Selskapsrett.....	26
8.2	Skatt.....	27
8.3	Merverdiavgift	27
8.4	Reglene om offentlige anskaffelser	28
8.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	28
8.6	Finansiering/kommuneloven	28
9	Vurdering av alternativ 5) Aksjeselskap som eies 100% av Kommunen (ikke KP) bygger, eier og setter ut driften med direkte tildeling til KP.	29
9.1	Selskapsrett.....	29
9.2	Skatt.....	29
9.3	Merverdiavgift	29
9.4	Reglene om offentlige anskaffelser	29
9.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	31
9.6	Finansiering/kommuneloven	32
10	Vurdering av Alternativ 6) Kommunen/KF bygger, eier og Konkurransetsetter driften.....	32
10.1	Selskapsrett.....	32
10.2	Skatt.....	32
10.3	Merverdiavgift	32
10.4	Reglene om offentlige anskaffelser	32
10.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	32
10.6	Finansiering/kommuneloven	32
11	Vurdering av alternativ 7) Kommunen konkurransetsetter/overlater hele Prosjektet til private aktører.	32
11.1	Selskapsrett.....	32
11.2	Skatt.....	32
11.3	Merverdiavgift	33
11.4	Reglene om offentlige anskaffelser	33
11.5	Kryss-subsidiering og offentlig støtte	33
11.6	Finansiering/kommuneloven	33
12	Sammenstilling av alternativet utbygging/eierskap i Kommunen/KF holdt opp mot utbygging/eierskap i Aksjeselskap.....	33
13	Andre forhold utenfor mandatet.....	33
14	Vedlegg 1: Sammenstilling anbefaling, alternativ anbefaling og dagens situasjon fortsetter.....	34
15	Vedlegg 2: Sammenstilling eierskap og utbygging i Kommune/KF versus aksjeselskap eid av Kommunen	35
16	Vedlegg 3: Illustrasjon av dagens situasjon.....	36
17	Vedlegg 4: Illustrasjon av anbefalt løsning (konkurransetsetting)	37
18	Vedlegg 5: Illustrasjon av alternativ anbefalt løsning (direkte tildeling KP)	38