



# Konkurransen mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkeringsvirksomhet

*Rapport utarbeidet for Virke*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Konkurransen, marked og regulering

*Oslo Economics er et av de ledende konkurranseøkonomiske miljøene i Norden. Flere av våre medarbeidere har hatt sentrale posisjoner i Konkurransetilsynet, har forskningskompetanse på feltet og er på Global Competition Reviews oversikt over verdens fremste konkurranseøkonomer.*

*Oslo Economics tilbyr konkurranseøkonomiske utredninger, markedsanalyser og annen generell bistand innen konkurranse- og reguleringsøkonomi. Vi har spesifikk ekspertise på blant annet markedsanalyser, sektorspesifikke reguleringer, offentlig anskaffelser og statsstøtte.*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning og mandat</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Data og informasjonsgrunnlag	8
1.5 Leseveiledning	9
<b>2. Overordnet om markeder for drift av parkeringsarealer</b>	<b>11</b>
2.1 Verdikjeden for kommersielle parkeringstjenester	11
2.2 Aktørene	12
<b>3. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av mulige ulike konkurransevilkår</b>	<b>14</b>
3.1 Kilder til mulige ulike vilkår mellom offentlige og private parkeringsselskap	14
3.2 Konsekvenser av ulike rammebetingelser	14
3.3 Ulike rammevilkår gir høy risiko for konkurransevridding	16
3.4 Offentlig kommersiell parkeringsvirksomhet kan både være konkurransefremmende og konkurransebegrensende	17
<b>4. Regelverk som regulerer handlingsrommet til offentlig kommersiell parkeringsvirksomhet</b>	<b>18</b>
4.1 EØS-regler om offentlige støtte	18
4.2 Anskaffelsesregelverket og unntak om utvidet egenregi og fast eiendom	20
4.3 Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling	22
<b>5. Beskrivelse av nasjonale og lokale markeder innen kommersiell parkeringsvirksomhet</b>	<b>23</b>
5.1 Beskrivelse av markedet nasjonalt	23
5.2 Parkeringsmarkedet i Bergen	25
5.3 Parkeringsmarkedet i Trondheim	28
5.4 Parkeringsmarkedet i Tromsø	32
5.5 Parkeringsmarkedet i Stavanger	34
5.6 Parkeringsmarkedet i Oslo	38
<b>6. Diskusjon av funn: Samfunnsøkonomisk effektivitet og etterlevelse av regelverk</b>	<b>41</b>
6.1 Oppsummering av kartlegging	41
6.2 Konkurransevirkinger av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet	41
6.3 Vurderinger av etterlevelse av gjeldende regelverk	42
<b>7. Anbefalinger om organisering av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet</b>	<b>46</b>
7.1 Drift av kommunale anlegg i egenregi vs. konkurranseutsetting	46
7.2 Organisering med egenregi	47

## Sammendrag og konklusjoner

*Flere kommuner eier kommersielle parkeringsselskap som konkurrerer med private om drift av parkeringsarealer på vegne av grunneiere. De kommunale parkeringsselskapene utfører ofte også oppdrag for eierkommunen knyttet til drift av kommunens egne parkeringsanlegg. Aktiviteten som gjøres på vegne av eierkommunen kan være kilde til ulike rammebetingelser mellom offentlig og privat kommersiell virksomhet – og kan vri konkurransen i ineffektiv retning.*

*Oslo Economics har kartlagt og analysert konkurransen mellom offentlige og private aktører innen kommersiell parkering. Vi drøfter konkurransemessige effekter av at offentlige aktører konkurrerer aktivt mot private aktører om drift av parkeringsarealer, og vurderer om det finnes kilder til ulike konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører som kan skape ineffektivitet i markedet og konkurransen. Vi vurderer også om den offentlige kommersielle aktiviteten er organisert på en måte som sikrer etterlevelse av regelverk om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.*

*Kommunale aktører har i flere norske byer høye markedsandeler lokalt, og de kommunale aktørene har en vesentlig innvirkning på konkurransen i disse lokalmarkedene. På bakgrunn av blant annet svært høye markedsandeler lokalt, vurderer vi at det samlet sett er mer sannsynlig at kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet begrenser konkurransen enn at den styrker konkurransen. De fleste av virksomhetene vi har kartlagt er organisert på en måte som gir risiko for ineffektiv konkurransevridning og risiko for at regler om offentlig støtte og anskaffelsesregelverk ikke etterleves. Flere kommuner synes også å handle i strid med anskaffelsesregelverket når de tildeler oppdrag til egneide selskaper som i et stort omfang også utfører oppdrag for ikke-kommunale aktører. Vi har også identifisert tilfeller av mulig konkurransebegrensende atferd knyttet til lange og potensielt innlåsende kontrakter som kan være i strid med konkurranseloven.*

### Bakgrunn og mandat

Kommersielle parkeringsselskap eier som regel ikke parkeringsareal selv, men drifter disse på vegne av grunneiere. Parkeringsselskap konkurrerer dermed om drift av parkeringsareal. I flere lokalmarkeder i Norge finnes det kommunalt eide kommersielle parkeringsselskap som er i direkte konkurranse med private parkeringsselskap om drift av slike parkeringsarealer. De fleste av de kommunale selskapene utfører også oppdrag for eierkommunen knyttet til drift av kommunalt eide parkeringsanlegg.

Aktiviteten som gjøres på vegne av eierkommunen kan være kilde til ulike rammebetingelser mellom offentlige og private kommersielle virksomheter. Dersom en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i stort omfang og i nær konkurranse med private aktører, kan ulike rammebetingelser påvirke konkurransen og i sin tur samfunnsøkonomisk effektivitet.

Virke har gitt Oslo Economics oppdrag om å utrede konsekvenser av offentlige parkeringsselskapers deltakelse i virksomhet som er i direkte konkurranse med private parkeringsselskap. Dette inkluderer å identifisere kilder til mulige ulike rammevilkår og vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser av disse, samt å vurdere etterlevelse av regelverk med hensyn til organisering og markedsopptreden. Dette gjelder særlig regelverk knyttet til offentlig støtte, offentlige anskaffelser og konkurranselovgivning.

### Kartlegging av lokalmarkeder

Vi har kartlagt parkeringsmarkedet i fem bykommuner: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Oslo. I alle byene unntatt Oslo finnes det et kommunalt eid selskap innen kommersiell parkering som er i direkte konkurranse med private på drift av private parkeringsarealer.

I Bergen, Tromsø, Trondheim og Stavanger har de kommunalt eide selskapene de største markedsandelene. I disse byene tildeler kommunene også avtaler om drift av kommunalt eide arealer til egneide selskap. Denne

praksisen er omtalt som i «utvidet egenregi» eller «egentlig egenregi», avhengig av om driften og eierskapet skjer i ulike rettssubjekt eller samme rettssubjekt.

De høye markedsandelene for de kommunale aktørene kan i flere byer forklares av tildelte kontrakter på store kommunale parkeringsanlegg. De kommunale aktørene har imidlertid også en stor aktivitet i direkte konkurranse med private. For eksempel har det kommersielle kommunale parkeringsselskapet i Trondheim en markedsandel på rundt 75 prosent primært på drift av ikke-kommunale anlegg.

Det er også stor variasjon i hvordan kommunene har valgt å organisere den kommersielle parkeringsvirksomheten. I Bergen, Trondheim og Tromsø er det ikke foretatt noen form for selskapsmessig skille mellom egenregiaktivitet (drift av kommunale anlegg) og aktivitet som skjer i konkurranse med private. I Bergen og Trondheim eier kommunen parkeringsarealene som de kommersielle kommunale selskapene drifter, mens i Tromsø er eierskapet av de kommunale parkeringsarealene overført til det kommunale selskapet. Situasjonen i Stavanger skiller seg fra de øvrige bykommunene vi har kartlagt. Her er det gjort en selskapsmessig utskilling av aktivitet på drift av ikke-kommunale parkeringsarealer, mens drift av kommunalt eide arealer gjøres i et kommunalt foretak.

### **Konkurransvirkninger av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet**

Generelt fremstår parkeringsbransjen å være kjennetegnet av velfungerende konkurranse mellom de private aktørene. Bransjen er preget av tre store og to mindre nasjonale aktører, i tillegg til flere private aktører med lokal tilstedeværelse. Øvrige egenskaper ved markedet eller markedene tilsier også effektiv konkurranse. Aktørene tilbyr tilnærmet homogene produkter, kunder har liten grad av lojalitet til parkeringsselskapene og mange kunder har en betydelig kjøpermakt. Marginene blant de private aktørene fremstår som forholdsvis lave, og man trenger vanligvis å ha et relativt stort volum for å oppnå lønnsomhet og dekke faste kostnader.

Det foreligger dermed ingen tydelig markedssvikt (f.eks. dårlig og dyrt privat tilbud) i de større byene som skulle tilsi at det offentlige burde involvere seg i kommersiell aktivitet av hensyn til konkurransesituasjonen. Kommersiell parkeringsdrift synes i de fleste tilfeller heller ikke å være en særlig god inntektskilde til kommunene fordi konkurransen fra private gir lav lønnsomhet.

Kommersiell aktivitet i offentlig regi kan ha både positive og negative effekter på konkurransen og på samfunnsøkonomisk effektivitet. Vi vurderer at det samlet sett er mer sannsynlig at kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet begrenser konkurransen enn at den styrker konkurransen. Dette skyldes blant annet at eventuelle kunstige konkurransefortrinn, både historiske og nåværende, kan være kilde til både økt markedsmakt og resultere i kunstig høye etableringshindringer og redusert kostnadseffektivitet.

I byene vi har kartlagt har den kommunale aktøren den klart største markedsandelen. Mest uttalt er dette i Trondheim hvor den kommunale aktøren har en markedsandel på rundt 75 prosent. Markeder der én aktør har en markedsandel på godt over 50 prosent (uavhengig av om eierskapet er offentlig eller privat) er sjeldent assosiert med effektiv konkurranse. Det fremstår som sannsynlig at flere av disse lokalmarkedene hadde vært mindre konsentrerte og kjennetegnet av mer effektiv konkurranse i fravær av kommunal kommersiell aktivitet i stor skala.

Vi kan likevel ikke avvise muligheten for at den kommunale kommersielle aktiviteten i enkelte lokalmarkeder kan ha positive konkurransevirkninger. Ettersom markedene for parkeringsdrift i utgangspunktet ligger til rette for effektiv konkurranse, fremstår potensialet for mulige positive konkurranseeffekter likevel å være begrenset.

### **Etterlevelse av relevante regelverk**

#### **Risiko for ulovlig kryssubsidiering**

Organisering av støttet virksomhet (oppdrag tildelt fra det offentlige uten konkurranse) i samme selskap som aktivitet i konkurranse med private gir opphav til risiko for at støtten benyttes til å finansiere konkurranseutsatt virksomhet. Dette er også omtalt som (EØS-rettslig) kryssubsidiering. Det er i praksis vanskelig å føre tilsyn med om støttet virksomhet finansierer annen virksomhet når all aktivitet skjer i samme rettssubjekt.

I Bergen, Trondheim og Tromsø har de kommunale kommersielle selskapene mottatt økonomiske fordeler fra kommunen gjennom oppdrag på parkeringsdrift som ikke er tildelt i konkurranse. Dette er fordeler som sammenlignbare private aktører ikke får. Risikoen for at organiseringen kan gi opphav til ulovlig kryssubsidiering vil også avhenge av hvor stor den offentlig tildelte fordelene er. Støtten fremstår som særlig stor i Tromsø der kommunen har tildelt selskapet verdifulle parkeringshus. I Trondheim og Bergen har kommunene tildelt selskapene driftskontrakter på arealer som kommunene eier. Verdien på disse avtalene er vanskelig å vurdere uten konkret kjennskap til anleggenes potensial for inntjening. Disse kontraktene er imidlertid betydelig lengre enn det som er

vanlige kommersielle vilkår: Trondheim kommune har gitt sitt eget selskap en avtale på 20 år, mens Bergen kommune har gitt sitt eget selskap en avtale på opptil åtte år.

I Stavanger er aktivitet som skjer i egenregi og øvrig kommersiell aktivitet organisert to ulike selskaper. Denne modellen fremstår som mer robust med hensyn til å begrense risikoen for ulovlig krysssubsidiering. Risikoen for ulovlig krysssubsidiering er fortsatt til stede ettersom de to selskapene deler fellesressurser og har et forretningsmessig forhold for blant annet for leie av personell. Det selskapsmessige skillet innebærer imidlertid at man har et langt bedre utgangspunkt til å føre tilsyn ved om kommunen og selskapet operer innenfor rammer som er lovlig i henhold til lover om offentlig støtte.

### **Mulig brudd på anskaffelsesregelverket i flere byer**

Anskaffelsesregelverket setter begrensninger på hvor mye aktivitet en virksomhet kan ha i konkurranse med private dersom man samtidig har aktivitet for det offentlige som har blitt tildelt uten konkurranse. Hovedregelen er at en kommune kan tildele sitt eget selskap oppdrag uten konkurranse, så lenge selskapet utfører minst 80 prosent av sin aktivitet for kommunen (anskaffelsesforskriftens §3-1).

I henhold til denne reguleringen synes Trondheim kommune å handle i strid med anskaffelsesregelverket. Dette er fordi det kommersielle selskapet i hovedsak utfører sin aktivitet innen kommersiell parkering for ikke-kommunale aktører. Samtidig har Trondheim kommune tildelt selskapet oppdrag om drift av kommunens parkeringsarealer uten at det dette har skjedd i noen form for konkurranse. I utredninger som har ble utført for Trondheim kommune i 2017 i forbindelse med reorganisering av den kommunale parkeringsvirksomheten, synes det å ha blitt gjort kjent for kommunen at organiseringen de faktisk valgte – med egenregiaktivitet og øvrig aktivitet i samme selskap – kan være i strid med anskaffelsesregelverket.

Det er fremstår også som usikkert om Tromsø kommune etterlever anskaffelsesregelverket. Det kommunale parkeringsselskapet synes å ha betydelig mer enn 20 prosent av sin aktivitet på drift av ikke-kommunale arealer. Samtidig har kommunen tildelt selskapet eierskap til to parkeringsanlegg uten at denne tildelingen har skjedd i noen form for konkurranse.

I Bergen kommune vil vurderingen av etterlevelse av anskaffelsesregelverket avhenge av hvordan «aktivitet» måles i henhold til anskaffelsesforskriften. Bergen kommune eier svært store parkeringsarealer som det kommunale selskapet drifter. Dette gjør at andelen aktivitet som utføres for kommunen (utvidet egenregi) uansett vil være høy. Dette innebærer at selskapet kan ha en relativt stor aktivitet på drift av ikke-kommunale parkeringsanlegg og fortsatt operere innenfor tersklene i anskaffelsesregelverket.

Stavanger kommune har valgt en modell som synes å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Dette er fordi aktivitet i egenregi og aktivitet som skjer i konkurranse med private er lagt i to ulike selskaper.

### **Mulig konkurransebegrensende atferd fra lange og potensielt innlåsende kontrakter om drift av parkeringsareal**

Det kommersielle kommunale parkeringsselskapet i Trondheim (Trondheim Parkering) har etter det vi er kjent med hatt en praksis med lange og innlåsende kontrakter om drift av ikke-kommunale parkeringsarealer. Kontrakter på 10-15 år har blitt beskrevet som relativt vanlig, og det foreligger minst ett tilfelle med en kontrakt på 40 års lengde. Sett i lys av selskapets høye markedsandel lokalt, kan slik praksis bidra til økte etableringshindringer og dermed ha en begrensende effekt på konkurranse. Slik type atferd kan være i strid med konkurranselovens § 11 dersom selskapet innehar en dominerende stilling. I hvor stort omfang Trondheim Parkering opererer med slike kontrakter er imidlertid usikkert.

### **Anbefalinger om organisering av kommunal kommersiell virksomhet**

For kommuner som eier store parkeringsarealer er det en rekke fordeler ved å konkurranseutsette drift av egne anlegg i stedet for å tildele sitt eget selskap oppdraget uten noen form for konkurranse. En slik løsning vil i praksis eliminere risiko for ulovlig offentlig støtte og brudd på anskaffelsesregelverk. Samtidig vil en slik organisering sikre at offentlige og private konkurrerer på like vilkår – og at anleggene driftes av de mest effektive uavhengig av eierskap. Kommunene kan potensielt oppnå høyere inntekter fra utleie av kommunale parkeringsarealer, samtidig som at kommunen ved å ikke favorisere én aktør kan bidra til en mer effektiv konkurranse lokalt.

Dersom kommunene likevel skulle velge å drifte kommunale parkeringsarealer i egenregi og samtidig konkurrere om drift av ikke-kommunale arealer i stor skala, burde den konkurranseutsatte aktiviteten skje i et eget

rettssubjekt. En slik modell vil sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket og samtidig ha en redusert risiko for å operere i strid med lover om offentlig støtte, samt ha en redusert risiko for ineffektiv konkurransevridding.



# 1. Innledning og mandat

*Flere norske kommuner driver omfattende kommersiell parkeringsvirksomhet. Virke har gitt Oslo Economics oppdrag om å utrede konsekvenser av kommuners deltakelse i virksomhet som er i direkte konkurranse med private parkeringsselskap. I dette kapitlet redegjøres nærmere for oppdragets bakgrunn, mandat, avgrensninger og informasjonsgrunnlag.*

## 1.1 Bakgrunn

I flere lokalmarkeder i Norge finnes det kommunalt eide kommersielle parkeringsselskap som er i direkte konkurranse med private parkeringsselskap om drift av parkeringsarealer. De fleste av disse selskapene utfører også oppdrag for eierkommunen knyttet til drift av kommunalt eide parkeringsanlegg.

Aktiviteten som gjøres på vegne av eierkommunen kan være kilde til ulike rammebetingelser mellom offentlig og privat kommersiell virksomhet – fordi de offentlige oppnår økonomiske fordeler. Dersom den offentlige aktøren driver kommersiell aktivitet i stort omfang og i nær konkurranse med private aktører, kan ulike rammebetingelser påvirke konkurransen og i sin tur samfunnsøkonomisk effektivitet.

Kommunalt eide selskap som utfører oppgaver på vegne av kommunen og samtidig operer i et marked i konkurranse med private aktører, må videre forholde seg til regelverk som setter begrensninger for deres atferd i markedet. Dette gjør at kommuner også står overfor en risiko for å bryte lover om blant annet offentlig støtte og offentlige anskaffelser.

## 1.2 Mandat

Virke har gitt Oslo Economics oppdrag om å utrede konsekvenser av offentlige parkeringsselskapers deltakelse i virksomhet som er i direkte konkurranse med private parkeringsselskap.

Virke organiserer blant annet private parkeringsselskaper som møter konkurranse fra kommunale kommersielle selskaper om drift av parkeringsarealer på vegne av grunneiere.

Utredningsarbeidet er nærmere definert til å inkludere følgende aktiviteter:

- Kartlegge aktivitet fra kommunale kommersielle parkeringsvirksomheter, organisering av

virksomhetene og overlappende virksomhet mellom private og kommunale selskapers aktiviteter.

- Identifisere kilder til mulige ulike rammebetingelser mellom offentlige og private parkeringsvirksomheter og vurdere konkurransevirkninger og samfunnsøkonomiske konsekvenser av disse.
- Vurdere om offentlige parkeringsvirksomheter opererer innenfor relevante regelverk, herunder lover om offentlig støtte, anskaffelsesregelverk og konkurranselovgivning.
- Gi anbefalinger om hvordan kommuner bør organisere sin aktivitet innen kommersiell parkeringsvirksomhet for å sikre mål om inntekter til kommunen, effektiv konkurranse i lokalmarkedene og overholdelse av regelverk.

## 1.3 Avgrensninger

Denne utredningen er avgrenset til problemstillinger rundt offentlig aktivitet innen kommersiell parkering.

Kommuner utfører også lovpålagte oppgaver knyttet til håndheving av parkeringslovgivning og parkeringsregulering på offentlig vei (gateparkering). For eksempel utføres slik aktivitet av Bymiljøetaten i Oslo kommune. Vurderinger av slik myndighetsutøvelse inngår ikke som del av vårt oppdrag.

Noen kommuner driver også salg av parkeringstjenester i liten skala på parkeringsarealer tilknyttet kommunale bygg (rådhus, skoler mv.). Slik aktivitet har ikke et kommersielt formål og fremstår primært som utnyttelse av restkapasitet av ressurser som relaterer seg til kommunenes kjerneoppgaver. Ettersom slik småskala-aktivitet i liten grad vil være egnet til å påvirke konkurransen eller markedsfallet, vurderes ikke slik aktivitet i kommunal regi nærmere.

## 1.4 Data og informasjonsgrunnlag

Vi har gjennomført en omfattende informasjonsinnhenting bestående av analyse av data, gjennomgang av relevant litteratur og saksdokumenter, dybdeintervjuer med aktuelle aktører og innsynsbejæringer til enkelte kommuner.

### Data

For dataanalysen har vi innhentet informasjon fra følgende kilder:

- Regnskapsinformasjon fra Brønnøysundregisteret
- Parkeringsregisteret fra Statens vegvesen



Dette har vi blant annet benyttet til å utlede nasjonale og lokale markedsandeler, undersøke aktørenes lønnsomhet og til å lage kart for oversikt over aktørenes plassering.

### Intervju

Vi har gjennomført ni intervjuer med relevante aktører. Disse er listet opp i Tabell 1-1.

**Tabell 1-1: Intervjuobjekter**

Aktør	Rolle
Norges parkeringsforening (Norpark)	Bransjeforening for parkeringsrelatert virksomhet
Apcoa Parking Norway AS	Privat kommersielt parkeringsselskap
Aimo Park Norway AS	Privat kommersielt parkeringsselskap
Onepark AS	Privat kommersielt parkeringsselskap
Bergen Parkering AS	Kommunalt kommersielt parkeringsselskap
Tromsø Parkering AS	Kommunalt kommersielt parkeringsselskap
Rogaland Parkering AS	Kommunalt kommersielt parkeringsselskap
Trondheim Parkering AS	Kommunalt kommersielt parkeringsselskap
Parkeringsenheten i Trondheim kommune	Kommunal parkeringsmyndighet

Vi har også gjennomført et referansegruppemøte i regi av Virke med Apcoa Parking, Onepark og Aimo Park, der vi la frem foreløpige funn og fikk innspill fra aktørene.

### Litteratur

Av relevant litteratur har vi blant annet sett på tidligere utredninger, saksdokumenter, relevant lovverk og bedt om innsyn i relevante kontrakter mellom kommune og kommunalt eide parkeringsselskap.

Rapporter og saksdokumenter inkluderer:

- Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – delrapport 1, Oslo Economics, 2019
- Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – delrapport 2, Oslo Economics 2020

- Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, Hjelmeng-utvalget, 2018
- Rapport: Ny felles parkeringsregulering? En gjennomgang av offentlig og privat avgiftsparkering, Samferdselsdepartementet, 2006
- Saksdokumenter – sak PS 0183/18 Trondheim Parkering KF – organisering av virksomheten for å ivareta økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet

Relevant lovverk og veiledere inkluderer:

- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), Nærings- og fiskeridepartementet, 2018
- EFTA Surveillance Authority (ESA): Guidelines on the notion of State aid as referred to in Article 61(1) of the Agreement on the European Economic Area, 2017
- EØS-lovens artikkel 61 (statsstøtte)
- Veileder om offentlig støtte. Nærings- og fiskeridepartementet, 2019
- Konkurranseloven § 11 (misbruk av dominerende stilling)
- Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings

Som del av informasjonsinnhentingen har vi også fått innsyn i kontraktene Trondheim kommune og Bergen kommune har med henholdsvis Trondheim Parkering AS og Bergen Parkering AS om leie av kommunale parkeringsarealer.

## 1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en overordnet beskrivelse av markedet for drift av parkeringsanlegg, herunder av verdikjeden for kommersielle parkeringstjenester og en introduksjon til de ulike aktørene.

I kapittel 3 beskriver vi samfunnsøkonomiske konsekvenser av mulige ulike konkurransevilkår, herunder hva som kan være mulige kilder til ulike konkurransevilkår og konsekvensene av dette.

I kapittel 4 gir vi en oversikt over regelverket som regulerer handlingsrommet til offentlig kommersiell parkeringsvirksomhet, altså kommunalt eide parkeringsselskap. Dette inkluderer EØS-regler om støtte, relevante regler i anskaffelsesregelverket og konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling.

Kapittel 5 beskriver markedet for drift av parkering i Norge, både i et nasjonalt perspektiv og i utvalgte

lokale markeder. De lokale markedene vi tar for oss er Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Oslo. De fire første har vi valgt ut fordi alle har store kommunalt eide parkeringsselskap som konkurrerer med private aktører.

I kapittel 6 gir vi en oppsummering av kartleggingen, beskriver generelle konkurransevirkninger av

kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet og gir vurderinger knyttet til overholdelse av regelverket.

I kapittel 7 gir vi våre anbefalinger om organisering av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet.

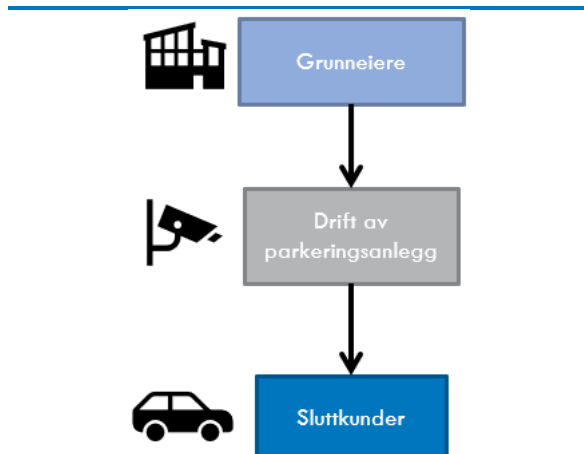
## 2. Overordnet om markeder for drift av parkeringsarealer

*Kommersielle parkeringsselskaper konkurrerer om drift av parkeringsarealer på vegne av private og offentlige grunneiere. I dette kapitlet redegjøres for verdikjeden av kommersielle parkeringstjenester, aktørene som opererer i markedene og konkurranseflater mellom private og kommunale parkeringsselskaper.*

### 2.1 Verdikjeden for kommersielle parkeringstjenester

Figur 2-1 gir en forenklet beskrivelse av verdikjeden for parkeringstjenester. Øverst i verdikjeden finner vi aktører som eier parkeringsanlegg eller eiendom. Dette kan være eiendomsselskap, kommuner, borettslag, varehandel med parkeringsplass, flyplasser, sykehus og andre som har behov for drift av egneide parkeringsanlegg.

**Figur 2-1: Verdikjeden for parkeringstjenester**



Illustrasjon: Oslo Economics

Eiendomsbesittere med areal egnet for parkering, velger normalt å sette ut driften av parkeringen til aktører som har spesialisert seg på dette. Dette innebærer at det finnes et marked for parkeringsdrift. I dette markedet kan grunneieren betraktes som «kunden», mens parkeringsselskapene er tilbyderne.

Hvordan konkurransen om å drifte parkeringsarealer utspiller seg, avhenger både av kundens ønsker og parkeringsarealets formål.

Det skilles i hovedsak mellom to hovedformer for kontrakter mellom parkeringsselskap og grunneier: omsetningsbaserte kontrakter og driftsavtaler.

For omsetningsbaserte kontrakter avtales normalt en prosentsats av anleggets inntekter fra sluttbrukere som

betales videre til grunneier. Noen eksempler på anlegg som normalt har en slik kontrakt er sentrumsnære parkeringshus og flyplassparkering. Omsetningsprosenten kan være fra rundt 70 prosent til godt over 90 prosent – avhengig av både anleggets omsetningspotensial og konkurranse-situasjonen. Konkurransen om slike avtaler kan for eksempel foregå ved at parkeringsselskapene tilbyr grunneieren en andel av inntektene parkeringsplassene genererer under deres drift – alternativt kombinert med en garantert minsteleie, som reduserer grunneiers risiko ved lave inntekter.

Driftsavtaler fungerer normalt ved at grunneier betaler en fast pris for drift av sine parkeringsplasser. Dette kan være parkeringsplasser der formålet ikke nødvendigvis er å generere inntekter til eier – eller der det av andre hensyn er satt begrensninger på pris til sluttbruker eller parkeringsgebyr (bøter). Eksempler på typiske kunder med driftsavtaler er borettslag, varehandel og sykehus. Her vil parkeringsselskap konkurrere om vederlaget for å drifte anlegget. En slik avtale kan også kombineres med at eventuelle inntekter fra kontroll sanksjoner (bøter) fordeles mellom grunneier og parkeringsselskap.

Det er eier av parkeringsarealer som formelt fastsetter hvilke priser og gebyrer sluttbruker står overfor. For omsetningsbaserte kontrakter er det imidlertid ofte parkeringsselskapet som i praksis setter prisene til sluttbruker – ettersom det er parkeringsselskapene som har erfaringen og markedskunnskapene til å oppnå høyest mulig inntjening for både eier og driftsselskap.

Ulike typer parkeringsarealer krever også ulike former for innsatsfaktorer. I store parkeringshus benyttes i dag ofte kamerateknologi, som innebærer et begrenset behov for personell og biler i den daglige driften. På slik anlegg kan aktører som har en begrenset lokal tilstedeværelse være konkurranse-dyktig i drift av anlegg med kamerateknologi.

Mindre anlegg og anlegg der det er vanskelig å fysisk begrense adgang/ankomst (for eksempel borettslag), driftes gjerne ved hjelp av parkeringsvakter og er dermed mer arbeidsintensivt. Parkeringsvaktene vil normalt drifte og overvåke flere parkeringsanlegg. For å oppnå lønnsomhet ved drift av slike anlegg vil man normalt ha behov for å kontrollere et visst antall parkeringsanlegg lokalt for å oppnå nødvendige stordrifts- og samdriftsfordeler. Nødvendig volum fremstår derfor som den mest sentrale etableringshindringen lokalt – ettersom en potensiell nyetablerer ikke vil klare å oppnå lønnsomhet i konkurranse med andre hvis man kun

drifter et fåtall av parkeringsanlegg innenfor et geografisk område.

## 2.2 Aktørene

### 2.2.1 Privateide parkeringsselskap

I et nasjonalt perspektiv er det tre store private aktører innen drift av parkeringsanlegg, Apcoa Parking AS («Apcoa»), Onepark AS («Onepark») og Aimo Park AS («Aimo Park»). Alle tre er til stede på nasjonalt nivå, både i større og mindre norske byer. Apcoa og Onepark drifter i tillegg parkeringsanlegg på Avinor-flyplasser.

Apcoa, tidligere Europark, er den største aktøren innen drift av parkeringsanlegg i Norge, og er også et av de største parkeringsselskapene i Europa. I Europa forvalter Apcoa parkeringsplasser på over 8 500 anlegg i 13 land. I Norge drifter de blant annet parkeringsplasser på lufthavner, sykehus, kjøpesenter, hotell, havner mv. Utenfor Norge driver de også med forvaltning av offentlig parkering (gateparkering).

Onepark ble etablert i 2012 og eies av det norske selskapet Indigo Management AS, som har parkering og eiendom som sine hovedaktiviteter. Onepark drifter blant annet parkeringsanlegg på kjøpesentre, varemesser, parkeringshus og lignende. Onepark drifter også flyplassparkering og har i flere år driftet parkeringen ved Oslo lufthavn for Avinor. I juli 2022 vant Onepark anbudet for drift av 28 mindre Avinor-flyplasser.

Aimo Park, tidligere Q-Park, eies av det japanske selskapet Sumitomo Corporation. Selskapet tilbyr alt fra prosjektering til kommersiell drift med utleie av parkeringsplasser og kontroll.

Blant privateide parkeringsselskap har også Park Nordic AS og Time Park Service AS/Time Park AS en viss nasjonal utbredelse. Time Park og Time Park Service er en del av Olav Thon Gruppen. Da Time Park entret markedet var formålet primært drift av anlegg eid av konsernet (f.eks. kjøpesentre). Etter hvert som selskapet har opparbeidet seg et volum innen drift av parkering, har de også begynt å konkurrere om drift av andre parkeringsarealer.

Videre finnes det en rekke mindre aktører, som gjerne er til stede lokalt og drifter ett eller flere egneide eller private parkeringsanlegg.

### 2.2.2 Kommunalt eide parkeringsselskap

Flere kommuner er aktive innenfor både kommersiell parkering og utfører lovpålagte oppgaver knyttet til parkeringsregulering av offentlig vei (myndighetsutøvelse). I dag er den kommersielle virksomheten som blir utført av kommunen i hovedsak selskapsmessig

adskilt fra lovpålagte oppgaver. Under dagens lovverk har heller ikke private parkeringsselskaper lov til å utføre slike lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Det er derfor heller ingen form for direkte konkurranse mellom private og det offentlige når det gjelder regulering av parkering på offentlig vei. Beskrivelsene av virksomhetene under er avgrenset til kommersiell parkeringsvirksomhet utført av det offentlige.

Kommunalt eide kommersielle parkeringsselskaper har sin største aktivitet i regionene til eierkommune. Felles for de fleste selskapene er at de drifter kommunens egne parkeringsarealer (for eksempel parkeringshus) i såkalt «utvidet egenregi». Mange av selskapene er i tillegg aktive innen drift av ikke-kommunale arealer i konkurranse med private aktører.

I denne rapporten har vi kartlagt aktivitetene til de kommunalt eide parkeringsselskapene Bergen Parkering AS («Bergen Parkering»), Trondheim Parkering AS («Trondheim Parkering»), Tromsø Parkering AS («Tromsø Parkering») og Rogaland Parkering AS («Rogaland Parkering»). Disse er blant de største kommunale parkeringsselskapene i Norge.

Bergen Parkering eies av Bergen kommune og ivaretar den kommersielle delen av Bergen kommunes parkeringsvirksomhet. Selskapet drifter både kommunalt eide parkeringsanlegg (egenregi) og deltar i konkurranser om drift av konkurranseutsatte parkeringsanlegg. Selskapet har en sterk posisjon i Bergen med flere store parkeringsanlegg i Bergen sentrum.

Trondheim Parkering ble opprettet i 2019 og eies av Trondheim kommune. Selskapet leverer kommersielle parkeringstjenester i Midt-Norge, med hovedtyngden av leveranser i Trondheim. Trondheim Parkering har også en viss tilstedeværelse utenfor Midt-Norge, og har aktivt forsøkt å utvide sin drift ved å delta i en rekke konkurranser på nasjonalt nivå. I Trondheim drifter selskapet både anlegg i egenregi og konkurranseutsatte parkeringsanlegg, hvorav flest konkurranseutsatte anlegg. I 2022 opprettet Trondheim Parkering et nytt selskap, Radig AS, som har som formål å konkurrere om drift av parkeringsarealer i hele Norge.

Tromsø Parkering eies av Tromsø kommune. Da selskapet ble opprettet ble kommunens to parkeringsanlegg overført fra kommunen til Tromsø Parkering. De drifter både disse anleggene og andre konkurranseutsatte parkeringsanlegg i Tromsø og omegn. Videre har de et datterselskap, Tromsø Offentlige Parkering AS, som er delegert rollen som myndighetsutøver og håndhever av vegtrafikkloven.

Stavanger kommune er aktive innen kommersiell parkering i to selskaper: Stavanger Parkeringsselskap

KF og Rogaland Parkering AS («Rogaland Parkering»). I Stavanger har man skilt drift i egenregi og drift av konkurranseutsatte parkeringsanlegg, slik at Rogaland Parkering drifter konkurranseutsatte anlegg, mens det kommunale foretaket drifter kommunens anlegg og er delegert rollen som myndighetsutøver. Rogaland Parkering benytter seg av parkeringsbetjener og andre tjenester som de leier fra KF-et.

Øvrige kommunalt eide parkeringsselskap av noe størrelse med kommersiell aktivitet inkluderer Dpark (Drammen), Ålesund Parkering/Sunnmøre Parkering (Ålesund) og Lillestrøm Parkering (Lillestrøm).

For mer detaljert beskrivelse av de kommunalt eide parkeringsselskapene i Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger, se delkapitler om lokale markeder i kapittel 5.

### 3. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av mulige ulike konkurransevilkår

*Kommunalt eide kommersielle parkerings-selskap konkurrerer med privateide parkerings-selskap om drift av parkeringsarealer. I dette kapitlet redegjøres for samfunnsøkonomiske konsekvenser av eventuelle ulike rammebetingelser mellom offentlige og private kommersielle virksomheter. Videre redegjøres for hvordan kommersiell aktivitet i offentlig regi både kan ha positive og negative effekter på konkurransen.*

#### 3.1 Kilder til mulige ulike vilkår mellom offentlige og private parkeringsselskap

Kommunalt eide og private kommersielle parkeringsselskaper konkurrerer om drift av parkeringsarealer på vegne av private grunneiere, offentlige institusjoner, kjøpesentre, borettslag, lufthavner og andre.

Kommunale selskaper skiller seg imidlertid fra de private ved at de samtidig får tildelt oppdrag fra eierkommunen knyttet til drift av kommunale parkeringsanlegg – uten at oppdragene tildeles i konkurranse. En slik type tildeling, hvor det offentlige tildeler et oppdrag til et annet rettssubjekt som de selv eier og kontrollerer, omtales gjerne som «utvidet egenregi».

De kommunale selskapenes aktivitet innen «utvidet egenregi» kan i praksis ansees som en type offentlig støtte. Dette fordi egenregiaktiviteten kan gi bedriftsøkonomiske fordeler gjennom høyere overskudd, opparbeidet egenkapital og redusert risiko gjennom at man gjennom lange avtaler er sikret en inntektsstrøm langt frem i tid.

Disse fordelene fra støttet virksomhet kan potensielt også benyttes til å oppnå fordeler i konkurranse på drift av parkeringsarealer på vegne av ikke-kommunale grunneiere.

I det følgende redegjøres prinsipielt for hva slags konsekvenser en slik støtte kan ha på konkurranse og samfunnsøkonomisk effektivitet. Videre redegjøres det

for om ulike rammevilkår vil kunne ha en praktisk betydning innen kommersiell parkering. Endelig redegjøres for mulige positive og negative konkurranseeffekter fra offentlig kommersiell virksomhet.

#### 3.2 Konsekvenser av ulike rammebetingelser

##### 3.2.1 Konkurranse og samfunnsøkonomisk aktivitet<sup>1</sup>

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ønskelig fordi det bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I et marked som er preget av konkurranse mellom flere aktører, vil kundene velge aktørene med de mest attraktive tilbudene. Dette skaper en dynamikk der bedriftene må strekke seg lenger for å tiltrekke seg salg.

Årsaken til at konkurranse kan bidra til effektiv ressursbruk er at jo mer effektiv en aktør er, jo mer attraktivt tilbud vil den kunne tilby og samtidig få lønnsomhet på salget. Dette gjør det mulig og rasjonelt for effektive aktører å kapre kunder fra ineffektive aktører, gjennom å tilby kundene mer attraktive betingelser enn de ineffektive kan.

Konkurransedynamikken fører dermed til at aktører som er lite effektive må bli mer effektive for å hevde seg i konkurransen. Både priser og kostnader konkurreres dermed nedover. De som ikke lykkes med å bli effektive vil over tid konkurreres ut av markedet, slik at kun de effektive tilbyderne står igjen. Normalt sett vil derfor virksom konkurranse i et marked bidra til et størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd.

Ettersom konkurransen utspiller seg ved å tilby gode betingelser til kundene, vil kundene i siste instans sitte igjen med hele eller deler av gevinsten fra at ressursene benyttes effektivt. Jo hardere konkurranse, jo mindre av gevinsten vil bli værende igjen hos bedriftene og jo mer vil tilfalle kundene. Konkurranse kan i utgangspunktet gi lavere priser, bedre kvalitet, høyere servicenivå mv. Kundernes preferanser, produktenes egenskaper og andre forhold vil være avgjørende for hvilke gevinster som oppnås, og i hvilken form gevinstene kommer.

<sup>1</sup> Teksten i dette avsnittet er en tilpasset tekst fra et tilsvarende delkapittel i en tidligere utredning fra Oslo Economics utført på oppdrag fra Nærings- og

Fiskeridepartementet: Oslo Economics, *Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet*, OE-rapport 2020-2

### 3.2.2 Kunstige og naturlige konkurransefortrinn

Offentlige og private aktører som konkurrer i samme marked kan stå overfor ulike rammebetingelser som kan ha konsekvenser for konkurransen og for samfunnsøkonomisk effektivitet.

Kunstige konkurransefortrinn vil kunne gi en ineffektiv allokering av samfunnets ressurser, mens naturlige konkurransefortrinn bør fra et effektivitetshensyn utnyttes. Vi redegjør her kortfattet for mulige kunstige og naturlige konkurransefortrinn, eventuelle ulemper, som offentlige aktører står overfor sammenlignet med private.

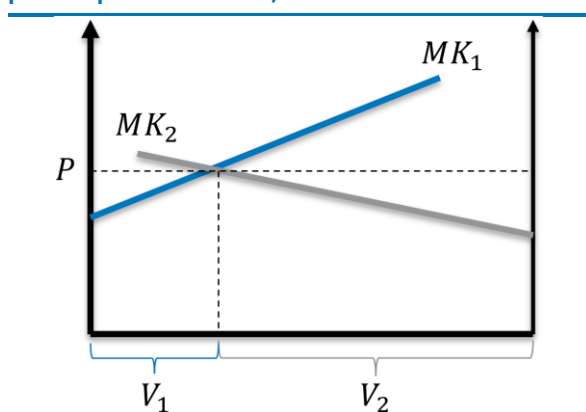
#### Kunstige konkurransefortrinn

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av kunstige konkurransefortrinn kan illustreres i en såkalt «badekarsmodell».<sup>2</sup>

I badekarsmodellen er det to bedrifter som produserer og selger produkter som er homogene (Figur 3-1). Det samlede produksjonsvolumet i markedet er gitt ved  $V$ . Markedstilpasningen bestemmes av bedriftenes marginalkostnader,  $MK_1$  og  $MK_2$ . Begge bedrifter har økende marginalkostnader og insentiv til å produsere så lenge prisen dekker marginalkostnaden.

I vår stiliserte modell er bedrift 2 totalt sett mer effektiv i produksjonen enn bedrift 1, slik at til en gitt markedspris,  $P$ , velger bedrift 2 å produsere et høyere volum enn bedrift 1. I markedstilpasningen produserer bedrift 1 volum  $V_1$  og bedrift 2 produserer volum  $V_2$ , hvor  $V_2 > V_1$ .

**Figur 3-1: Badekarsmodell som illustrerer effektiv produksjon (allokering som minimerer de totale produksjonskostnadene)**



Illustrasjon: Oslo Economics

Videre studerer vi hvordan markedstilpasningen endres dersom bedrift 1 mottar en myndighetsbestemt

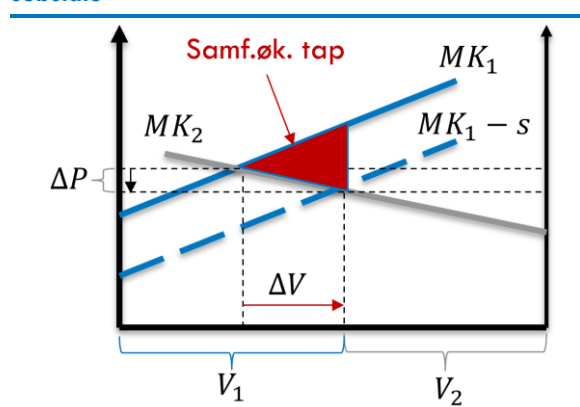
<sup>2</sup> Teksten knyttet til konsekvenser av kunstige konkurransefortrinn er en tilpasset tekst fra et tilsvarende delkapittel i en tidligere utredning fra Oslo Economics utført på oppdrag fra Nærings- og Fiskeridepartementet: Oslo

fordel ved at bedriften får en unik stykksubsidie,  $s$ . Subsidien gjør at bedrift 1 oppnår en kunstig lav marginalkostnad og dermed blir mer konkurranse-dyktig. I Figur 3-2 illustreres dette ved at bedrift 1 sin marginalkostnadskurve skiftes nedover. Det dannes en ny markedstilpasning der bedrift 1 og bedrift 2 sine marginalkostnadskurver krysses. I den nye markedstilpasningen er markedsprisen blitt noe redusert og bedrift 1 har tatt noe salg fra bedrift 2.

Subsidien som er gitt til bedrift 1 har skapt et effektivitetstap (rødt område i Figur 3-2) fordi det benyttes mer ressurser enn nødvendig for å produsere det gitte volumet. Med andre ord har den myndighetsbestemte fordel bidratt til at en andel av produksjonen er skjøvet i ineffektiv retning. Bedriftenes faktiske marginalkostnader er fortsatt gitt ved deres marginalkostnadskurver,  $MK_1$  og  $MK_2$ . Imidlertid vil bedrift 1 med en subsidie være villig til å produsere varer frem til  $MK_1 - s$  er lik prisen i markedet.

For hver vare som bedrift 1 vinner fra bedrift 2 (område  $\Delta V$ ), er bedrift 2 reelt sett mer kostnadseffektiv enn bedrift 1. Dette er illustrert ved at bedrift 2 sin marginalkostnadskurve ligger under bedrift 1 sin marginalkostnadskurve i intervallet  $\Delta V$ . Differansen mellom disse to kurvene forteller oss hvor mye samfunnet taper på marginen ved at den mindre effektive bedriften tar produksjon fra den reelt sett mer effektive bedriften (det røde området i Figur 3-2 utgjør summen av dette tapet).

**Figur 3-2: Samfunnsøkonomisk effektivitetstap som oppstår som følge av en myndighetsbestemt subsidie**



Illustrasjon: Oslo Economics

I eksemplet er det illustrert hvordan en subsidie til én bedrift i et marked med konkurranse kan påvirke samfunnsøkonomisk effektivitet. Et kunstig konkurransefortrinn kan betegnes som en implisitt

Economics, Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet, OE-rapport 2020-2

subsidie.<sup>3</sup> Under visse forutsetninger kan dermed et kunstig konkurransefortrinn vri produksjonen i ineffektiv retning.

I tillegg til allokeringen mellom bedrifter kan kunstige konkurransefortrinn i ytterste konsekvens også gi utestengende effekter ved at det reduserer lønnsomheten til potensielle konkurrenter ved å etablere seg i et marked – eller at mer effektive konkurrenter konkurreres ut av markedet. Dette kan for eksempel skje hvis det kunstige konkurransefortrinn bidrar til å redusere lønnsomheten for konkurrenten slik at den ikke lenger får dekket sine faste kostnader.

Av pedagogiske hensyn har vi i modellen illustrert effektivitetseffekter gjennom en subsidie som reduserer marginalkostnader kunstig. Tilsvarende virkninger vil også være relevante for andre kunstige fordeler, for eksempel hvis man mottar en subsidie i form av offentlig gitt forsikring som kan finansiere mulige fremtidige underskudd, og tillater at man kan ta en høyere risiko enn det andre eller like effektive konkurrenter har mulighet og incentiv til.

#### Naturlige konkurransefortrinn fra offentlig virksomhet

Kommunalt eide bedrifter kan også ha naturlige konkurransefortrinn, og utnyttelse av disse kan føre til økt samfunnsøkonomisk effektivitet og mer effektiv konkurranse.

Innen parkering har kommunale selskaper i flere byer en eksisterende virksomhet knyttet til drift av kommunale parkeringshus. Dette kan være en kilde til **stordrifts- og samdriftsfordeler** som gjør at selskapet også kan operere private anlegg på kostnadseffektiv måte. Forutsatt at man først driver kommunale areal, kan dette dermed være opphav til et naturlig konkurransefortrinn på øvrige arealer.

Kommunale selskaper kan også dra nytte av **informasjons- og relasjonsfordeler** på bakgrunn av erfaring og lokalkunnskap. Lokalkunnskap kan gi den kommunale aktøren en bedre evne til å finne lukrative forretningsmuligheter, og historiske forretningsrelasjoner med private grunneiere kan også gi en fordel i konkurranse med private når kontrakter skal fornyes.

Kommunale parkeringsselskaper kan også dra fordel av en **lokalt forankret merkevare** og kommunalt eierskap som **differensierer** dem fra private alternativer, som noen kunder kan finne attraktivt.

De må nevnes at private aktører i samme situasjon vil kunne stå overfor de samme typene konkurransefortrinn som nevnte over. Dette gjelder særlig fordeler knyttet til stordrifts- og samdriftsfordeler og informasjons- og relasjonsfordeler. Private kan også differensiere seg fra konkurrenter gjennom merkevare og renommé.

Endelig er det verd å merke seg at skillet mellom kunstige og naturlige konkurransefortrinn kan være noe flytende. For eksempel, hvis kommunale parkeringsselskaper i utgangspunktet ikke er de mest effektive til å drive de kommunale parkeringsarealene, vil konkurransefortrinn som følger naturlig fra denne driften i realiteten kunne ha samme effekter som kunstige konkurransefortrinn.

### 3.3 Ulike rammevilkår gir høy risiko for konkurransevridning

I Oslo Economics' rapport fra 2020 om samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører,<sup>4</sup> ble det satt opp tre betingelser for at konkurransevridning knyttet til offentlig økonomisk aktivitet skal kunne oppstå. Disse er:

1. Den offentlige økonomiske aktiviteten er organisert på en måte som gjør at ulike rammebetingelser kan ha en påvirkning
2. Den offentlige økonomiske aktiviteten har en viss markedsandel og skjer i et vesentlig omfang
3. Den offentlige økonomiske aktiviteten tilbys i et relativt åpent marked med faktisk eller potensiell konkurranse

Innen parkeringsvirksomhet skiller kommunale kommersielle selskaper seg fra private, ved at de kommunale har fått tildelt oppdrag (uten konkurranse) fra kommunen – mens private ikke har mottatt noen slik form for støtte. Denne støtten er som nevnt en kilde til ulike rammebetingelser mellom private og offentlige aktører.

De kommunale virksomhetene har høye markedsandeler i de lokalmarkedene de er aktive. I de fire lokalmarkedene vi studerer nærmere (Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø) har det kommunale parkeringsselskapet størst markedsandel målt i antall parkeringsplasser (se kapittel 5). Aktiviteten er også bedriftsøkonomisk omfattende. For eksempel har Bergen Parkering AS og Trondheim Parkering AS begge en samlet omsetning på rundt 100 millioner kroner årlig.

<sup>3</sup> Subsidien er implisitt ettersom myndighetene gir støtte til en spesifikk gruppe uten at det foregår en direkte overføring av offentlige midler til aktiviteten som skjer i konkurranse med private.

<sup>4</sup> Tilgjengelig via: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/rapporter/oe-rapport-2020-2---analyse-av-tiltak-konkurranse-off-privat.pdf>



I tillegg er de kommunale selskapene aktive innen drift av private parkeringsanlegg og konkurrerer direkte med private tilbydere. Dette inkluderer drift av private parkeringsplasser og parkeringshus lokalt, men enkelte av de kommunale aktørene konkurrerer også om Avinor-kontrakter knyttet til parkeringsdrift på flyplasser og andre større kontrakter utenfor eget kjerneområder.

De kommunale parkeringsselskapene er videre helt kommersielle selskaper og har ikke aktiviteter knyttet til myndighetsutøvelse (f.eks. gateparkering på offentlig vei) – og har videre et uttalt formål om å maksimere sin inntjening.

Kriteriene for at konkurransevridding kan oppstå er dermed oppfylt. Dette innebærer at risikoen for konkurransevridding er stor dersom de private og kommunale parkeringsselskap står overfor ulike rammebetingelser.

### 3.4 Offentlig kommersiell parkeringsvirksomhet kan både være konkurransefremmende og konkurransebegrensende

Som nevnt, er det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vanligvis effektivt med mer konkurranse. Mer konkurranse og flere aktører kan være ønskelig fra et effektivitetssyn, og det er samfunnsøkonomisk mindre relevant om eierskapet er offentlig eller privat.

Dersom den kommunale virksomheten ikke har kunstige konkurransefordeler, bidrar til redusert samlet markedsrett og samtidig evner å konkurrere effektivt med private tilbydere, vil tilstedeværelsen av disse aktørene normalt være gunstig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Felles for de kommunale kommersielle virksomhetene er imidlertid at de oppnår mulige fordeler gjennom offentlige tildelte avtaler om drift eller eierskap av kommunens parkeringsarealer. Denne fordelene kan potensielt også være kilde til ulike rammebetingelser som kan gi ineffektiv konkurransevridding i form av:

- Kostnadsineffektivitet
- Økte etableringshindringer lokalt
- Økt markedsrett og høyere priser

Det er dermed potensielt motstridende samfunnsøkonomiske effekter knyttet til at offentlige kommersielle parkeringsselskap operer i samme markeder som private.

I tilfeller der man observerer at den kommunale virksomheten har store markedsandeler, og dermed mulig stor markedsrett, fremstår det imidlertid som mer sannsynlig at den offentlige aktiviteten er konkurransebegrensende fremfor konkurransefremmende. I tilfeller der markedsretten primært ligger hos private aktører, kan imidlertid tilstedeværelsen av offentlige aktører ha en disiplinierende effekt på de privates tilbud og på så måte bidra til mer effektiv konkurranse.

## 4. Regelverk som regulerer handlingsrommet til offentlig kommersiell parkeringsvirksomhet

*Kommunalt eide selskap som utfører oppgaver på vegne av kommunen og samtidig operer i et marked i konkurranse med private aktører, må forholde seg til regelverk som setter begrensninger for deres atferd i markedet. Dette relaterer seg til særlig regelverk om offentlig støtte og anskaffelsesregelverket. I enkelte tilfeller kan også konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling ha konsekvenser for kommunale selskapers handlingsrom.*

### 4.1 EØS-regler om offentlig støtte

Statsstøtteregeleverket forbyr enhver form for offentlig økonomisk fordelaktig støtte til foretak som er egnet til vri konkurransen i ineffektiv retning og som kan påvirke samhandelen i EØS-området (herunder investeringer<sup>5</sup>). Lov om offentlig støtte reguleres gjennom EØS-avtalens artikkel 61,<sup>6</sup> som er harmonisert med EU-traktatens artikkel 107.<sup>7</sup> Et av formålene med statsstøtteregeleverket er å hindre ineffektiv konkurransevridning.

Statsstøtteregeleverket 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

<sup>5</sup> Samhandelskriteriet i EØS-regelverket knytter seg til de fire friheter i det indre marked (varer, tjenester, personer og kapital) og kan derfor være oppfylt selv om konkurransen i de relevante markedene utspiller seg lokalt eller nasjonalt. Flere aktører i parkeringsmarkedet har utenlandsk eierskap, som normalt er tilstrekkelig for å etablere et samhandelskriteriet i statsstøtteregeleverket er oppfylt mht. kapital. For eksempel eies Aimo Park av Sumitomo Corporation, som har sine røtter i Japan og har investeringer i flere EØS-land. Aimo Park var tidligere en del av Q-Park som har hovedkontor i Nederland. APCOA Parking har sitt hovedkontor i Tyskland med Centerbridge Partners som kontrollerende eier. Centerbridge Partners røtter i USA og UK med investeringer i flere EØS-land. APCOA var tidligere kontrollert av Eurazeo med hovedkontor i Frankrike.

<sup>6</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL\\_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61)

<sup>7</sup> [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2008/art\\_107/oj](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_107/oj)

normalt omtalt som EØS-rettslig ikke-økonomisk aktivitet.<sup>8</sup>

Statsstøtteregeleverket er nøytralt med hensyn til om mottaker av støtte er offentlig eller privat, eller hvordan aktiviteten er organisert. Noen former for offentlig støtte kan imidlertid lettere oppstå for offentlige aktører enn private aktører – og dermed skape ulike rammebetingelser mellom offentlige og private der de konkurrerer. Noen typer statsstøtte som er særlig relevante for offentlige virksomheter og som kan bidra til ulike konkurransevilkår med private er:

- Fravær av skatteplikt
- Konkursimmunitet
- Direkte eller indirekte overføring av midler fra virksomhet som mottar offentlig støtte til konkurranseutsatt virksomhet (EØS-rettslig kryssubsidiering)

Skatteplikt og konkursimmunitet er særlig relevant dersom offentlig økonomisk aktivitet ikke er skilt ut som et selvstendig rettssubjekt (typisk aksjeselskap). Dette er fordi offentlige virksomheter (herunder kommunale foretak) verken betaler selskappsskatt eller kan gå konkurs – i motsetning til selvstendige foretak (f.eks. aksjeselskap) som både betaler skatt og kan gå konkurs.

Kommunalt eide parkeringsvirksomheter som driver kommersielt i stor skala er som regel skilt ut som egne aksjeselskap. Denne organiseringen sikrer at det ikke forekommer støtte i form av skattefritak eller direkte fordeler fra konkursimmunitet i samme rettssubjekt (f.eks. i form av offentlige garanterte lån).

EØS-rettslig kryssubsidiering (heretter «kryssubsidiering»<sup>9</sup>) forekommer dersom fordeler

<sup>8</sup> Se også 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/>

<sup>9</sup> Ordet «kryssubsidiering» har ulik betydning innen samfunnsøkonomisk teori og EØS-retten. Det som EØS-retten omtaler som kryssubsidiering omtales normalt kun som «subsidiert» i samfunnsøkonomisk teori. I samfunnsøkonomisk teori har man kryssubsidiering når en gruppe konsumenter eller varegrupper får lavere priser som er helt eller delvis finansiert gjennom å øke priser til en annen gruppe konsumenter eller varegrupper. For at kryssubsidiering skal være rasjonelt må det være en form for positiv eksternalitet mellom de ulike produktene. Tre eksempler på kryssubsidiering i samfunnsøkonomisk forstand er: (i) dagligvarekjeder selger bleier til rabattert pris for å tiltrekke seg økt salg innen andre varegrupper; (ii)

knyttet til offentlig tildelt virksomhet (som er helt eller delvis finansiert av det offentlige) brukes til å gi en konkurransefordel i konkurranseutsatt virksomhet. Dette kan være overføringer – for eksempel at overskudd fra virksomhet som mottar støtte dekker underskudd i konkurranseutsatt virksomhet – eller at virksomheten som mottar støtte dekker felleskostnader for begge aktivitetene.<sup>10</sup>

Virksomhet som mottar støtte (og dermed kilde til kryssubsidiering) kan være:

- EØS-rettslig ikke-økonomisk aktivitet knyttet til myndighetsutøvelse, for eksempel regulering av gateparkering i kommunal regi
- EØS-rettslig økonomisk aktivitet utført av kommuner i egenregi, for eksempel drift av kommunalt eide parkeringsanlegg

Risiko for kryssubsidiering fra regulering av gateparkering til kommersiell parkeringsvirksomhet er i liten grad aktuelt slik de større kommersielle kommunalt eide parkeringsselskapene er organisert i dag – ettersom de fleste kommuner har valgt skille ut den kommersielle delen fra virksomhet som driver håndheving av regelverket for gateparkering. Dette har imidlertid vært en relevant problemstilling frem til relativt nylig da flere kommuner har drevet håndheving av gateparkering og kommersiell parkering i samme rettssubjekt.<sup>11</sup> For eksempel ble den kommersielle aktiviteten i Trondheim kommune skilt ut fra øvrig kommunal virksomhet først i 2019.

Risiko for kryssubsidiering fra økonomisk aktivitet utført som egenregi til konkurranseutsatt økonomisk aktivitet er til stede dersom kommuner tildeler egneide selskap avtaler om drift av egne parkeringsanlegg (uten at tildelingen skjer i konkurranse med private), samtidig som selskapet også har aktivitet i konkurranse med private. Dette er fordi begge aktiviteter skjer i samme rettssubjekt samtidig som selskapet kan oppnå fordeler fra oppdrag som ikke er tildelt i konkurranse (støtte). Det er videre svært vanskelig å føre tilsyn ved overføringer av midler mellom støttede og ikke-støttede aktiviteter innad i samme selskap.

En slik organisering er illustrert i Figur 4-1. Kommunen har to roller: grunneier av parkeringsanlegg og eier av et parkeringsselskap. Penger går tilbake til kommunen gjennom leie av kommunal eiendom og som utbytte i form av positivt driftsresultat på virksomheten. Samtidig drifter selskapet anlegg på oppdrag for private grunneiere i konkurranse med private. Dersom selskapet uansett oppnår et stort overskudd på den konkurranseutsatte driften, er det begrenset mulighet for ulovlig kryssubsidiering. Hvis man har et underskudd er det imidlertid en mulighet at dette finansieres gjennom det offentlige tildelte monopol, som i så fall kan være ulovlig kryssubsidiering. Risikoen for kryssubsidiering vil uansett være til stede, og forekomsten av eventuell kryssubsidiering kan være vanskelig å avdekke så lenge de to aktivitetene skjer i samme rettssubjekt.

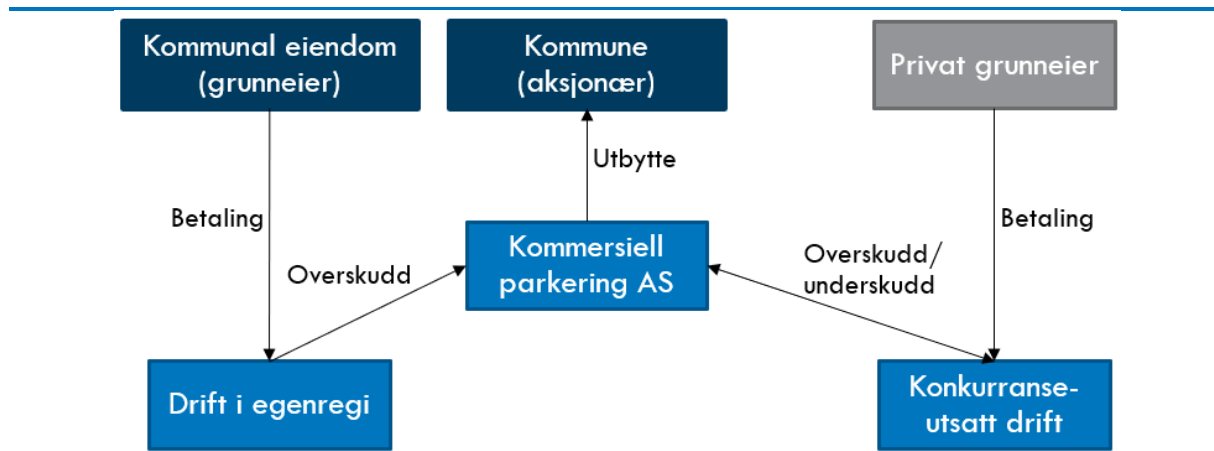
---

nattklubber gir rabatterte priser til kvinnelige gjester for å tiltrekke seg flere mannlige gjester («ladies night»); (iii) mediehus selger redaksjonelt innhold til en lav pris til lesere for å tiltrekke seg flere annonsører. Med mindre annet er spesifisert, gjelder den EØS-rettslige tolkningen (og ikke tolkningen i henhold til økonomisk teori) i denne rapporten.

<sup>10</sup> Se f.eks. Nærings- og fiskeridepartementets veileder om offentlig støtte av 15.03.2019, kapittel 1.3: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-offentlig-stotte/id2632758/>

<sup>11</sup> Skille mellom myndighetsutøvelse og kommersiell drift har også vært en motivasjon for kommunen nettopp å skille ut den kommersielle virksomheten.

**Figur 4-1: Illustrasjon av virksomhet og pengestrømmer for selskap med aktivitet i egenregi og konkurranseutsatt aktivitet i samme rettssubjekt. Dersom overskudd fra aktiviteten i egenregi brukes til å dekke underskudd på konkurranseutsatt drift (eller det foreligger en risiko for dette), kan dette være å anse som EØS-rettslig kryssubsidiering.**



Illustrasjon: Oslo Economics

Risikoen og potensialet for en slik form for kryssubsidiering vil være lavere dersom leieprisen som det kommunalt eide selskapet betaler til grunneier (kommunen) skjer til tilnærmet markedspris. Dette er fordi at en markedspris vil redusere muligheten for at det oppstår en økonomisk fordel knyttet til drift av kommunens anlegg. Hva markedsprisen er vil uansett være vanskelig å avgjøre ettersom leieavtalen ikke har blitt tildelt i konkurranse. Slik sett kan også driftsavtaler på kommunale anlegg med tilsynelatende lav lønnsomhet også utgjøre en økonomisk fordel.

I tillegg til ovennevnte, oppnår selskapet over tid potensielt fordeler fra egenregivirksomheten gjennom opparbeidet egenkapital, som blant annet åpner for høyere risiko i den konkurranseutsatte delen av selskapet samt rimeligere finansieringskostnader. Dersom avtalen med kommunen har en uvanlig lang tidshorison, kan dette også være opphav til en kunstig konkurransefordel. Dette er fordi lange kontrakter gir en forutsigbar inntekt over tid. Således kan lange avtaler fungere som en offentlig tildelt forsikring som i sin tur kan gi bedre finansieringsvilkår og en større mulighet til å ta risiko innenfor den konkurranseutsatte aktiviteten.

## 4.2 Anskaffelsesregelverket og unntak om utvidet egenregi og fast eiendom

Når kommunen inngår tjenesteavtaler knyttet til drift eller utleie av kommunale parkeringsanlegg, er dette

<sup>12</sup>Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

regulert gjennom anskaffelsesforskriften.<sup>12</sup> Anskaffelsesforskriften har imidlertid flere unntak som gjør at kommunen ikke nødvendigvis må gjennomføre anskaffelser i markedet. To relevante unntak er utvidet egenregi og potensielt kontrakter om fast eiendom.

### 4.2.1 Unntak om utvidet egenregi (anskaffelsesforskriftens § 3-1)

Anskaffelsesforskriftens § 3-1 om utvidet egenregi regulerer kommunens mulighet til å utføre oppgaver i egenregi. Forskriften setter begrensninger på hva slags aktiviteter leverandøren kan gjøre utover å utføre oppgaver på oppdrag fra kommunen:<sup>13</sup>

#### § 3-1. Utvidet egenregi (utdrag)

(1) Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke ved utvidet egenregi, det vil si når oppdragsgiveren inngår kontrakter med et annet rettssubjekt

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

Kilde: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Denne delen av anskaffelsesregelverket er harmonisert med EU-lovgivning. Unntaket om utvidet

<sup>13</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>. Se også regjeringens veileder: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/?ch=6>

egenregi tilsvarende artikkel 12 EUs direktiv 2014/24/EU.<sup>14</sup>

Unntaksregelen sier blant annet at kommuner som eier parkeringsanlegg står fritt til å tildele et kommunalt eid selskap kontrakt om drift av egne anlegg forutsatt at kommunen har kontroll over selskapet, at private ikke har eierandeler i selskapet – og dersom minst 80 prosent av aktiviteten selskapet utfører er for kommunen.

Dette betyr at dersom selskapet har mer enn 20 prosent av sin aktivitet for andre enn kommunen, så må kommunen anskaffe drift av egne anlegg i henhold til anskaffelsesforskriften (ev. EU-direktivets regler).<sup>15</sup>

Regelverket setter dermed begrensninger for i hvilken grad kommunalt eide parkeringsselskaper kan konkurrere med private om drift og samtidig få tildelt oppdrag fra kommunen på drift kommunens parkeringsanlegg uten konkurranse.

For eksempel, dersom aktivitet måles i omsetning og et kommunalt parkeringsselskap har monopol på drift av kommunens anlegg (utvidet egenregi) og har en omsetning på 80 millioner kroner fra dette, kan selskapet maksimalt ha 20 millioner kroner i omsetning fra drift av andre (konkurransutsatte) anlegg. Dersom omsetning fra andre anlegg er over denne terskelen, må kommunen tildele kontrakt om drift på egne anlegg i henhold til anskaffelsesforskriftens regler. Dette innebærer at driften må konkurranseutsettes eller at man må overføre driften til et annet selskap som er uavhengig av det kommunale kommersielle selskapet for at unntaket om utvidet egenregi fortsatt skal gjelde.

Oppsummert betyr dette at det (med mindre øvrige unntak fra loven gjelder) er ulovlig for å kommunen å tildele sitt eget selskap en avtale om drift uten konkurranse dersom aktiviteten utenfor egenregi overgår 20 prosent.

Dersom unntaksreglene i anskaffelsesregelverket overholdes, setter også denne regelen en begrensning for hvor mye kommunalt eide selskap kan konkurrere mot private og samtidig ha monopol på drift av kommunale anlegg. I så fall bidrar anskaffelsesreglene til å redusere risikoen for at ineffektiv konkurransevridning oppstår der private og kommunalt eide aktører konkurrerer, og de bidrar videre til å redusere risikoen for at ulovlig offentlig støtte gjennom kryssubsidiering i stor skala oppstår.

80-prosent-terskelen vil imidlertid sette færre begrensninger for kommunalt eide selskap som drifter store anlegg i utvidet egenregi. Dersom disse store anleggene har en stor andel av totalmarkedet, kan det være fullt mulig å ha stor omsetning og store markedsandeler fra andre (konkurransutsatte) anlegg – uten at dette overstiger 20 prosent av total aktivitet. Hvis kommunen eier et stort antall av parkeringsplassene i et lokalmarked, vil dermed 80 prosent-terskelen i liten grad være egnet til å redusere risiko for brudd på statsstøtteregulering og for ineffektiv konkurransevridning.

Hvordan fordelingen av «aktivitet» i egenregi skal måles innenfor parkeringsbransjen er ikke helt klart.<sup>16</sup> For mange typer økonomisk aktivitet vil omsetning være den naturlige målenheten – og omsetning kan også være et egnet mål innen parkering. Dette kan imidlertid være problematisk med tanke på hvordan ulike avtaler vektet. Et parkeringshus med omsetningsbasert leie vil gi parkeringsselskapet en veldig høy omsetning, men omsetning er lite representativ for selskapets inntjening (prisen oppdragsgiver betaler parkeringsselskapet) ettersom en svært høy andel av omsetningen er leiekostnader. Slike avtaler vil dermed være egnet til å gi en uforholdsmessig stor vekt målt i omsetning sammenlignet med driftsavtaler eller andre typer avtaler der parkeringsselskapets kostnader ikke er basert på omsetning (som i stor grad tilfaller oppdragsgiver direkte). Antall parkeringsplasser eller omsetning fratrukket leiekostnader kan dermed være mulige alternative aktivitetsbaserte mål for å måle andelen aktivitet som skjer som utvidet egenregi.

#### 4.2.2 Unntak for kontrakter om leie av fast eiendom (anskaffelsesforskriftens § 2-4)

Anskaffelsesregelverket har også unntak knyttet til visse former for tjenestekontrakter, herunder kontrakter for erverv eller leie av fast eiendom.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

<sup>15</sup> Se f.eks. PUBLIC PROCUREMENT REFORM FACTSHEET No. 5: PUBLIC-PUBLIC COOPERATION <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15499?locale=en>

<sup>16</sup> §3-4 spesifiserer beregning av aktivitet: «Beregningen av den prosentvise aktiviteten (...) baseres på enten en gjennomsnittlig omsetning eller annen egnet aktivitetsbasert metode, for eksempel kostnader som er pådratt i tilknytning til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene.»

<sup>17</sup> <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974/§2-4>

#### § 2-4. Unntak for visse tjenestekontrakter (utdrag)

Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter om

- a. erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom
- b. (...)

Kilde: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Unntaket tilsvarer artikkel 10(a) i EUs direktiv 2014/24/EU.

Ettersom avtalene mellom kommunene og parkerings-selskapene gjelder eiendom (parkeringsanlegg) kan dette unntaket muligens komme til anvendelse. Det er vår forståelse av flere kommunale parkeringsselskap oppfatter at leiekontrakter med kommunen unntar dem fra anskaffelsesregelverk, selv når selskapets aktivitet utført for kommunen er mindre enn 80 prosent av selskapets samlede aktivitet (altså når unntaket om utvidet egenregi § 3-1 ikke gjelder).<sup>18</sup>

Det er et juridisk spørsmål om avtaler mellom kommuner og parkeringsselskapene knyttet til kommunens egneide parkeringsanlegg er å forstå som leie av eiendom (unntatt anskaffelsesloven) eller en konsesjonskontrakt om drift av parkeringsanlegg (ikke unntatt anskaffelsesloven).

Uavhengig av om kontraktene er utarbeidet som leiekontrakter eller driftsavtaler fremstår formålet med avtalene mellom kommune og kommunalt parkeringsselskap å være drift av kommunens parkeringsanlegg, eventuelt med ytterligere tjenester som vedlikehold av bygg mv. Dette underbygges av at anleggene er utformet til parkeringsdrift, at kontrakten tildeles aktører som driver utelukkende med parkeringsdrift og at leieprisen også er tilpasset salgsinntekter fra parkeringsvirksomhet (omsetningsbasert leiepris). I de leiekontraktene mellom kommuner og parkeringsselskap vi har fått innsyn i dette prosjektet er det også krav i

<sup>18</sup> Bergen Parkering AS har sendt oss et utdrag fra en juridisk vurdering utført av EY i 2015 på oppdrag fra Bergen Parkering AS. I EYs konklusjon heter det blant annet (vår utheving):

*Ettersom Bergen Parkering ikke omfattes av unntaket om egenregi, står selskapet fritt til å konkurrere i markedet. Samtidig vil Bergen Parkering beholde adgangen til å få tildelt kontrakt om leie av parkeringsanleggene direkte fra kommunen i medhold av unntakene for leie av fast eiendom.*

kontraktene om at parkeringsarealene kun benyttes til videre utleie av parkeringsplasser.<sup>19</sup>

I dette spørsmålet er det også relevant å se hen til hvordan tilsvarende kontrakter for private omtales. For eksempel er tilbudskonkurranser knyttet til Avinor sine parkeringsanlegg beskrevet som «drift av parkeringsareal».<sup>20</sup>

### 4.3 Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling

I enkelte geografiske områder (se kartlegging i kapittel 5) har de kommunale parkeringsselskapene en så stor markedsandel at man fra et konkurranse-rettslig synspunkt kan konkludere med at selskapene har en dominerende markedsstilling dersom de konkurranse-rettslige markedene avgrenses lokalt (og ikke nasjonalt).

Spørsmålet om dominans handler ikke bare om markedsandeler, men også vurderinger av hvorvidt foretaket har tilstrekkelig markedsrett til å opptre uavhengig av sine konkurrenter og kunder – og har en evne til å utnytte sin markedsposisjon til å begrense effektiv konkurranse i sitt relevante marked.<sup>21</sup>

Dominante aktørers atferd er regulert gjennom konkurranselovens § 11, som er harmonisert med EU-traktatens artikkel 102. Loven forbyr i praksis atferd fra dominerende aktører som begrenser konkurransen – for eksempel gjennom atferd som begrenser konkurrenters mulig til å konkurrere effektivt, og som kan være til skade for forbrukere. Dette kan for eksempel være atferd som stenger faktiske og potensielle konkurrenter ute fra markedet og gjennom dette begrenser konkurransen gjennom økt markedsrett.

Innenfor parkering kan en slik atferd for eksempel være knyttet til lange og innlåsende kontrakter med eiere av parkeringsareal, dersom en slik atferd øker etableringsbarrierene i det relevante markedet – og gjennom dette begrenser konkurransen.

<sup>19</sup> Vi har fått innsyn i leiekontrakter mellom Trondheim kommune og Trondheim Parkering AS og Bergen kommune og Bergen Parkering AS.

<sup>20</sup> <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/avinor-soker-parkeringspartner-til-28-flyplasser?publisherId=17421123&releaselD=17925629>

<sup>21</sup> Se for eksempel EU-kommisjonens retningslinjer: Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct OJ C 45, 24.2.2009 by dominant undertakings (Text with EEA relevance), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC0224(01))

## 5. Beskrivelse av nasjonale og lokale markeder innen kommersiell parkeringsvirksomhet

Parkeringsvirksomheter har både nasjonal og lokal tilstedeværelse. I dette kapitlet gir vi en oversikt over aktørene i parkeringsmarkedet nasjonalt og i fem bykommuner: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Oslo.

I alle de kartlagte byene unntatt Oslo finnes det et kommunalt eid selskap med stor aktivitet innen kommersiell parkering. Vi redegjør for hvordan virksomhetene er organisert og deres aktivitet knyttet drift av private og kommunalt eide parkeringsarealer.

### 5.1 Beskrivelse av markedet nasjonalt

#### 5.1.1 Markedsandeler

##### Markedsandeler målt i driftsinntekter

Tabellen nedenfor viser markedsandeler målt ved driftsinntekter for de ti største aktørene innen drift for parkering i 2019 og 2020. Vi har inkludert tall for 2019 ettersom koronapandemien trolig har påvirket tallene for 2020, og kan ha påvirket aktørenes omsetning ulikt.<sup>22</sup>

Som det kommer frem av tabellen er det flere kommunalt eide parkeringsselskap blant de ti største selskapene målt i driftsinntekter, til tross for at disse primært opererer lokalt i sine respektive kommuner. Bergen Parkering er den største av de kommunale, med tre prosent markedsandel i et nasjonalt perspektiv i 2019. Videre kommer også Trondheim Parkering og Tromsø Parkering relativt høyt på listen. Dette indikerer at disse aktørene kan ha en sterk posisjon i sine respektive kommuner.

Tabell 5-1: Nasjonale markedsandeler målt i driftsinntekter, 2019 og 2020

Selskap	Markedsandel	
	2019	2020
Apcoa Parking	25 %	23 %
Onepark	22 %	16 %
Aimo Park	18 %	19 %
Bergen Parkering	3 %	4 %
Park Nordic	3 %	3 %
Time Park Service	3 %	3 %
Trondheim Parkering*	2 %	3 %
Tromsø Parkering	2 %	2 %
Time Park	2 %	2 %
Dalen Parkering	1 %	1 %
Andre	19 %	24 %
Total	100 %	100 %

Kilde: Proff Forvalt. Markedsandeler er basert på driftsinntekter. Tall fra 2020 er påvirket av koronapandemien som brøt ut i 2020.

\* Trondheim Parkering AS ble opprettet i 2019, noe som kan gi utslag i lavere omsetning og lavere markedsandeler.

##### Markedsandeler målt i antall parkeringsplasser

Statens Vegvesen har et parkeringsregister,<sup>23</sup> der aktørene selv er ansvarlige for å oppdatere og legge inn informasjon om sine parkeringsanlegg.<sup>24</sup> Vi har benyttet dette registeret til å beregne markedsandeler målt i antall parkeringsplasser, både nasjonalt og lokalt. I registeret skilles det mellom «Parkering langs vei» (gateparkering), «Parkering i avgrensede områder» og «Parkeringshus». Vi har tatt ut kategorien «Parkering langs vei» ettersom dette i hovedsak dreier seg om gateparkering og dermed er myndighetsutøvelse. Videre har vi ekskludert parkeringsanlegg i kategorien «Parkering i avgrensede områder» som har mindre enn 30 parkeringsplasser – dette blant annet for å utelukke

<sup>22</sup> For eksempel ble aktiviteten ved flyplassene kraftig redusert i 2020, noe som også påvirket omsetning fra flyplassparkering.

<sup>23</sup> <https://www.vegvesen.no/trafikkinformasjon/reiseinformasjon/parkeringsregisteret/>

<sup>24</sup> Ettersom aktørene selv er ansvarlige for å legge inn informasjon om sine parkeringsplasser, er det en del usikkerhet knyttet til dataen. Videre er det enkelte

feilregistreringer – for eksempel kan det se ut til at Avinor har en relativt høy markedsandel, men de drifter ikke sine egne anlegg, slik at dette gir et feil bilde. Vi har også blitt informert om at det er en viss risiko for dobbeltregistrering i registeret. Vi har ikke gjort en systematisk gjennomgang av slike feilregistreringer, men gjort enkelte justeringer der vi har blitt gjort oppmerksomme på feil.

offentlige parkeringsplasser tilknyttet offentlige bygg (rådhus, skoler mv.).

Tabell 5-2 og Tabell 5-3 gir en oversikt over markedsandeler målt i antall registrerte parkeringsplasser i både parkeringshus og avgrensede områder og i parkeringshus alene. Apcoa, Onepark og Aimo Park er de største aktørene, etterfulgt av Time Park, Trondheim Parkering og Park Nordic.

**Tabell 5-2: Nasjonale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser, parkeringshus og avgrensede områder**

Topp 10 tilbydere	Antall p-plasser	Andel p-plasser
Apcoa Parking	86 959	20 %
OnePark	51 015	12 %
Avinor*	44 859	10 %
Aimo Park	38 542	9 %
Time Park Service	16 871	4 %
Trondheim Parkering AS	16 283	4 %
Park Nordic	14 183	3 %
Time Park	10 360	2 %
Oslo Kommune Bymiljøetat	8 423	2 %
Stavanger Parkeringsselskap KF	5 845	1 %
Andre	149 994	34 %
<b>Total</b>	<b>443 334</b>	<b>100 %</b>

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Figuren viser markedsandeler målt ved antall parkeringsplasser i parkeringshus og avgrensede områder.

\*Merk at Avinor ikke drifter sine egne anlegg, og det dermed ikke stemmer at de drifter ti prosent av parkeringsplassene nasjonalt.

**Tabell 5-3: Nasjonale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser, kun parkeringshus**

Topp 10 tilbydere	Antall p-plasser	Andel p-plasser
Onepark	30 735	23 %
Apcoa Parking	23 467	18 %
Aimo Park	17 699	14 %
Time Park Service	12 205	9 %
Time Park	4 927	4 %
Trondheim Parkering	4 467	3 %
Stavanger Parkeringsselskap KF	3 817	3 %
Bergen Parkering	4 472	3 %
Gardermoen Parkering	2 208	2 %
Fredrikstad kommune	1 652	1 %
Andre	27 839	21 %
<b>Total</b>	<b>132 872</b>	<b>100 %</b>

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Figuren viser markedsandeler målt ved antall parkeringsplasser i parkeringshus.

### 5.1.2 Lønnsomhet

I tabellene nedenfor har vi beregnet driftsmarginer for henholdsvis privat og kommunalt eide parkeringsselskap basert på regnskapstall for 2019. For å finne driftsmarginer har vi benyttet følgende formel:

$$\text{Driftsmargin} = \frac{\text{Driftsinntekter} - \text{Driftskostnader}}{\text{Driftsinntekter}}$$

Som det kommer frem av Tabell 5-4 og Tabell 5-5, har flere av de kommunalt eide parkeringsselskapene betraktelig høyere driftsmarginer enn de private.

Marginer for privat eide parkeringsaktører ligger stort sett mellom 2 og 6 prosent. Aimo Park og Park Nordic hadde i 2019 noe høyere margin enn Apcoa og Onepark, med marginer på over 6 prosent.

Marginen til kommunalt eide parkeringsaktører spenner fra 3 prosent til 33 prosent i 2019. Dette indikerer at det er stor variasjon i hvordan de ulike aktørene har organisert sin drift og hvilke avtaler de har for drift av kommunalt eide parkeringsanlegg. I snitt har de kommunalt eide parkeringsaktørene høyere marginer enn de private.

Årsakene til ulikheter i driftsmarginer mellom offentlige og private kan være mange. Det kan være knyttet til at kommunale selskap betaler en lavere leie på kommunale anlegg enn det private betaler for



sammenlignbare anlegg, men kan også skyldes forskjeller i selskapenes porteføljer eller hvordan selskapene er organisert. For eksempel eier Tromsø Parkering to store anlegg selv, som gir betydelig større driftsmarginer sammenlignet med hvis de skulle ha leid anleggene til markedspris.

**Tabell 5-4: Driftsmarginer privat eide parkeringsselskap**

Private parkeringsselskap	Driftsmargin	
	2019	2020
Apcoa Parking	4 %	5 %
Onepark	2 %	8 %
Aimo Park	7 %	3 %
Park Nordic	6 %	7 %
Time Park Service	0,4 %	-2 %
Time Park	-0,6 %	1 %
Aker P-Drift	1 %	1 %
P-Norge	0,4 %	-10 %
Norkontroll	-18 %	3 %

Kilde: Proff Forvalt. Tall fra 2020 vil være påvirket av koronapandemien i 2020.

**Tabell 5-5: Driftsmarginer kommunalt eide parkeringsselskap**

Kommunale parkeringsselskap	Driftsmargin		Kommune
	2019	2020	
Bergen Parkering	4 %	3 %	Bergen
Trondheim Parkering*	30 %	13 %	Trondheim
Tromsø Parkering	33 %	19 %	Tromsø
Dpark	15 %	4 %	Drammen
Ålesund Parkering	19 %	21 %	Ålesund
Sunnmøre Parkering	26 %	20 %	Ålesund
Lillestrøm Parkering	23 %	15 %	Lillestrøm
Tromsø Offentlige Parkering	3 %	0 %	Tromsø
Rogaland Parkering	13 %	7 %	Stavanger
Voss Parkering AS	27 %	16 %	Voss
Kristiansund Parkering	3 %	3 %	Kristiansund
Haugesund Parkering Drift	5 %	-4 %	Haugesund

Kilde: Proff Forvalt. Tall fra 2020 vil være påvirket av koronapandemien i 2020.

\* Trondheim Parkering ble skilt ut som eget selskap i 2019, og vi får oppgitt i intervju at marginen for dette året gir et noe skjevt bilde, ettersom AS-et overtok alle kontrakter, mens utgifter ble ført på KF-et. Dersom man ser på tall for 2020 ligger driftsmarginen på 13 prosent.

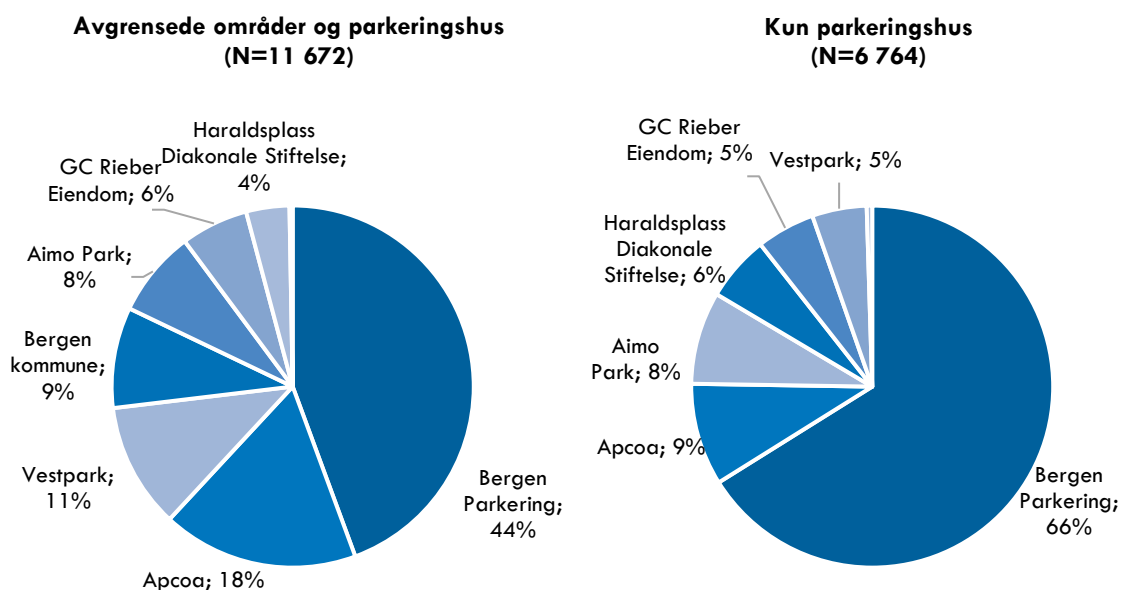
## 5.2 Parkeringsmarkedet i Bergen

### 5.2.1 Oversikt over markedet

I Bergen er det kommunalt eide selskapet Bergen Parkering den største aktøren. Videre har private selskap som Apcoa, Aimo Park og Vestpark en viss markedsandel. For å undersøke lokale markedsandeler har vi benyttet oss av statistikk fra Statens Vegvesens parkeringsregister. Markedsandeler gitt ved antall parkeringsplasser for Bergen er illustrert i Figur 5-1.

Dersom vi kun ser på drift av parkeringshus har Bergen Parkering 66 prosent av parkeringsplassene, etterfulgt av Aimo Park og Apcoa som har 9 prosent hver. Inkludert avgrensede områder er Bergen Parkering markedsandel noe lavere, men fremdeles høy og ligger på 44 prosent. Apcoa er nest største aktør med 18 prosent av parkeringsplassene, etterfulgt av Vestpark som har 11 prosent. Onepark har en helt marginal tilstedeværelse i Bergen.

**Figur 5-1: Lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser – Bergen**

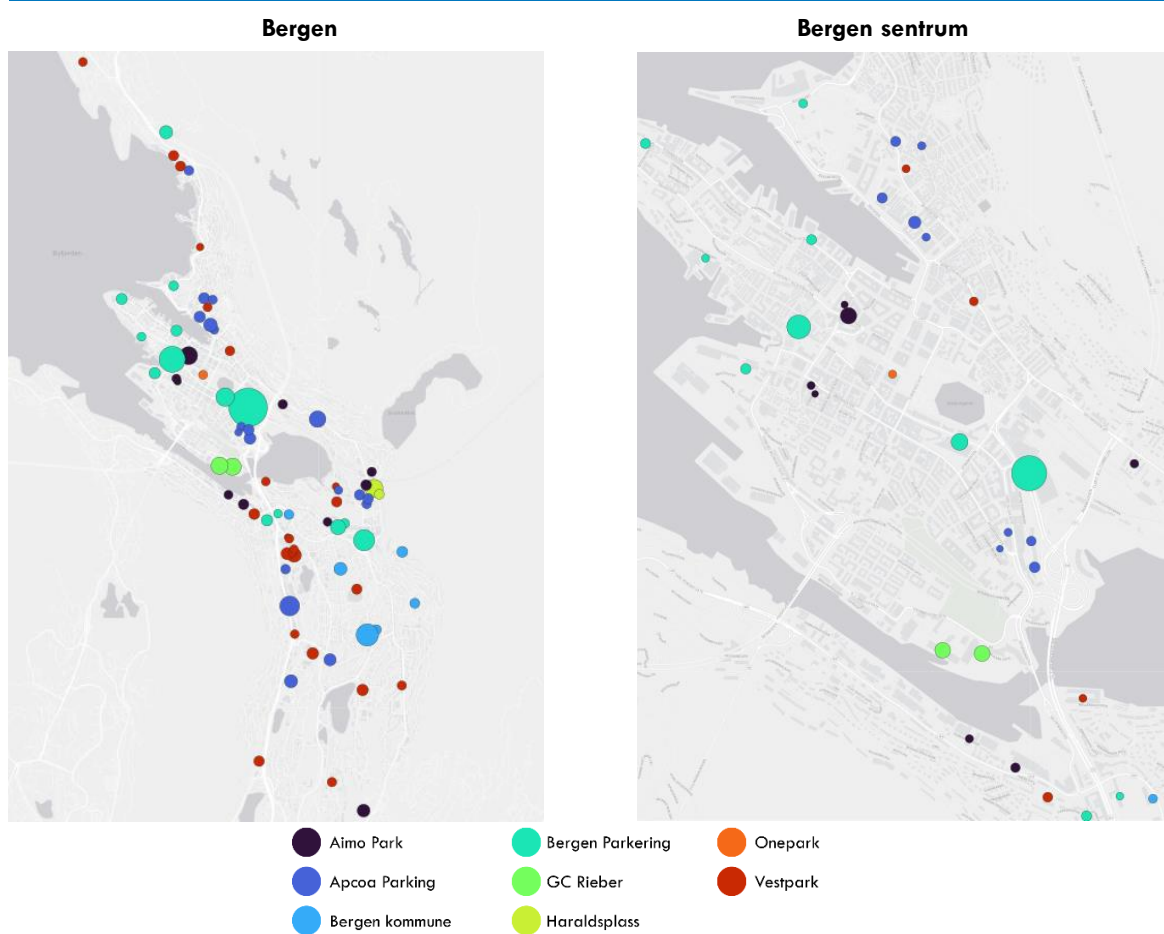


Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Figur 5-2 gir en oversikt over plassering og operatør for parkeringsanlegg i hele Bergen og i Bergen sentrum. Bergen Parkering drifter de største parkeringsanleggene i byen, og har en sterk posisjon med kontroll over store kommunale parkeringsanlegg i

sentrum. Som det kommer frem av kartene, drifter også Apcoa flere parkeringsanlegg i Bergen sentrum, men disse er av betydelig mindre skala sammenlignet med Bergen Parkering sine anlegg.

Figur 5-2: Lokalisering av parkeringsanlegg i Bergen



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Størrelse på sirkel indikerer antall parkeringsplasser.

### 5.2.2 Bergen Parkering AS

Bergen Parkering ble etablert 1. januar 2011, med hensikt om å drifte privatrettslig regulerte parkeringshus og parkeringsplasser, og eies av Bergen kommune. Bergen Parkering drifter både kommunalt eide parkeringsanlegg (utvidet egenregi) og konkurranseutsatte parkeringsanlegg. Per i dag er selskapet kun til stede i Bergen kommune. Videre har Bergen Parkering 40 prosent eierskap i Hi Tech Mobility AS, et teknologiselskap som blant annet utvikler løsninger for billettløs parkering.

Bergen Parkering har tidligere vært medeier i selskapet Sesam Parkering AS som hadde avtale med Avinor om drift av parkering på Bergen, Stavanger og Trondheim lufthavn.<sup>25</sup> Dette selskapet gikk konkurs i 2019, som medførte at Apcoa tok over parkeringsdriften på de tre flyplassene.

I 2019 hadde Bergen Parkering en driftsinntekt på 133 millioner kroner.<sup>26</sup> Dette tilsvarer en markedsandel på 3 prosent på nasjonalt nivå, som er relativt

høyt med tanke på at deres tilstedeværelse er avgrenset til Bergen. Lokalt har Bergen Parkering en markedsandel på 66 prosent om man ser på antall parkeringsplasser i parkeringshus, og 44 prosent om man ser på parkeringsplasser i parkeringshus og avgrensede områder. I 2019 hadde Bergen Parkering en driftsmargin på 4 prosent, som i omtrent samme sikt som de private parkeringsselskapene.

### Geografisk utstrekning og største anlegg

Bergen Parkering har som nevnt avgrenset sin utstrekning til området rundt Bergen. Tabell 5-6 gir en oversikt over de åtte største parkeringsanleggene selskapet drifter i dag.

<sup>25</sup> [https://www.nrk.no/vestland/parkeringsgigant-slar-seg-selv-konkurs-\\_okt-kollektivtrafikk-til-flyplassen-far-skylden-1.14537265](https://www.nrk.no/vestland/parkeringsgigant-slar-seg-selv-konkurs-_okt-kollektivtrafikk-til-flyplassen-far-skylden-1.14537265)

<sup>26</sup> Kilde: Proff Forvalt. I 2020 var driftsinntekten til Bergen Parkering 110 millioner. Denne reduksjonen skyldes trolig koronapandemien.

**Tabell 5-6: Største parkeringsanlegg – Bergen Parkering**

Parkeringsanlegg	Antall p-plasser
ByGarasjen	2281
KlosterGarasjen	976
Sentralblokken, Haukeland universitetssjukehus	590
GriegGarasjen	413
Parken. Haukeland universitetssjukehus	244
Sandviken sjukehus, Helse Bergen HF	158
Nøstetorget ute (Jekteviken)	94
SolheimsGarasjen	92

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen.

#### Fordeling egenregi og konkurranseutsatt drift

Bergen Parkering har en avtale med Bergen kommune der de leier parkeringsanlegg fra kommunen (i utvidet egenregi). Dette dreier seg om kontrakter der det betales et grunnbeløp (minimumsleie/fastleie) pluss en variabel andel basert på resultat. I avtalene er det Bergen kommune som eier byggene, selv om Bergen Parkering opererer som en huseier og har ansvar for alt ordinært vedlikehold også utover det som er knyttet til parkeringsdriften, blant annet vedlikehold av heiser, ventilasjon, mv. Dette gjelder ByGarasjen, KlosterGarasjen, SolheimsGarasjen og NordnesGarasjen. ByGarasjen og KlosterGarasjen er de største anleggene til Bergen Parkering. I mai 2019 overtok Bergen kommune også eierskap til kai-arealene Holbergkaien, Munkebryggen, Nykirkekaien og Tollbodkaien (etter tidligere Bergen og Omland Havnevesen), og overlot ansvaret for drift og vedlikehold av disse områdene til Bergen Parkering.<sup>27</sup>

Den gjeldende avtalen mellom Bergen Parkering og Bergen kommune er på fem år, og Bergen Parkering har en opsjon på å forlenge avtalen med ytterligere tre år.

Videre deltar Bergen Parkering i anbudskonkurranser om drift av private parkeringsanlegg. De har nylig

vunnet flere store kontrakter som tidligere ble driftet av private parkeringsselskap. I 2021 overtok Bergen Parkering drift av GriegGarasjen i Bergen sentrum, som tidligere ble driftet av Aimo Park.

Tabell 5-7 viser fordeling mellom parkeringsplasser som er i egenregi (direkte tildelt fra kommunen) og konkurranseutsatte arealer. Avtaler med Bergen kommune utgjør 64 prosent av parkeringsplassene Bergen Parkering drifter.

I intervju med Bergen Parkering har vi fått opplyst at om lag 92 prosent av Bergen Parkering sin omsetning i 2021 var fra parkeringsanlegg eid av kommunen.

**Tabell 5-7: Fordeling egenregi og konkurranseutsatt målt i antall parkeringsplasser – Bergen Parkering**

Type	Antall p-plasser	Andel
Egenregi	3 819	64 %
Konkurranseutsatt	2 136	36 %
<i>Total</i>	<i>5 955</i>	<i>100 %</i>

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen og <https://bergenparkering.no/anlegg/>.

## 5.3 Parkeringsmarkedet i Trondheim

### 5.3.1 Oversikt over markedet

Markedet for drift av parkeringstjenester i Trondheim er preget av én aktør, det kommunalt eide parkeringsselskapet Trondheim Parkering. Målt i antall parkeringsplasser har selskapet en markedsandel på rundt 75 prosent. Den nest største aktøren i Trondheim er Apcoa, som drifter rundt 20 prosent av parkeringsplassene. Aimo Park er ikke til stede i Trondheim, og Onepark har kun en marginal tilstedeværelse i markedet.

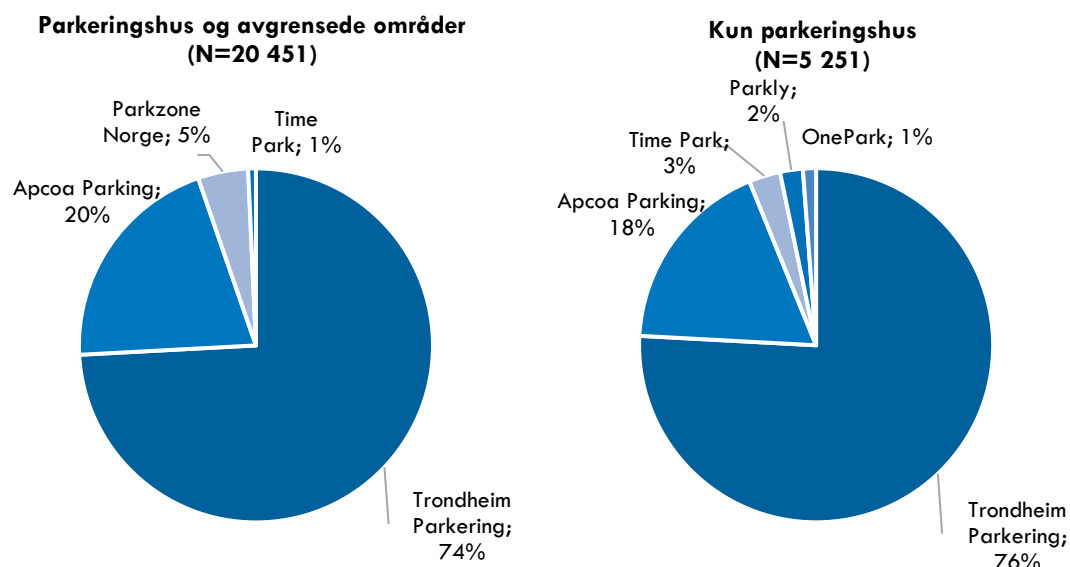
Parkzone, Time Park og Parkly har også en viss tilstedeværelse i Trondheim. Parkzone er et dansk-eid parkeringsselskap, som i Norge kun har etablert seg i Trondheim.

Figur 5-3 viser lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser i Trondheim.

<sup>27</sup> Avtalen ble inngått som en utvidet leveranse av leieavtalen mellom Bergen kommune og Bergen Parkering

om øvrige parkeringsanlegg, og er derfor å anse som utvidet egenregi.

**Figur 5-3: Lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser – Trondheim**

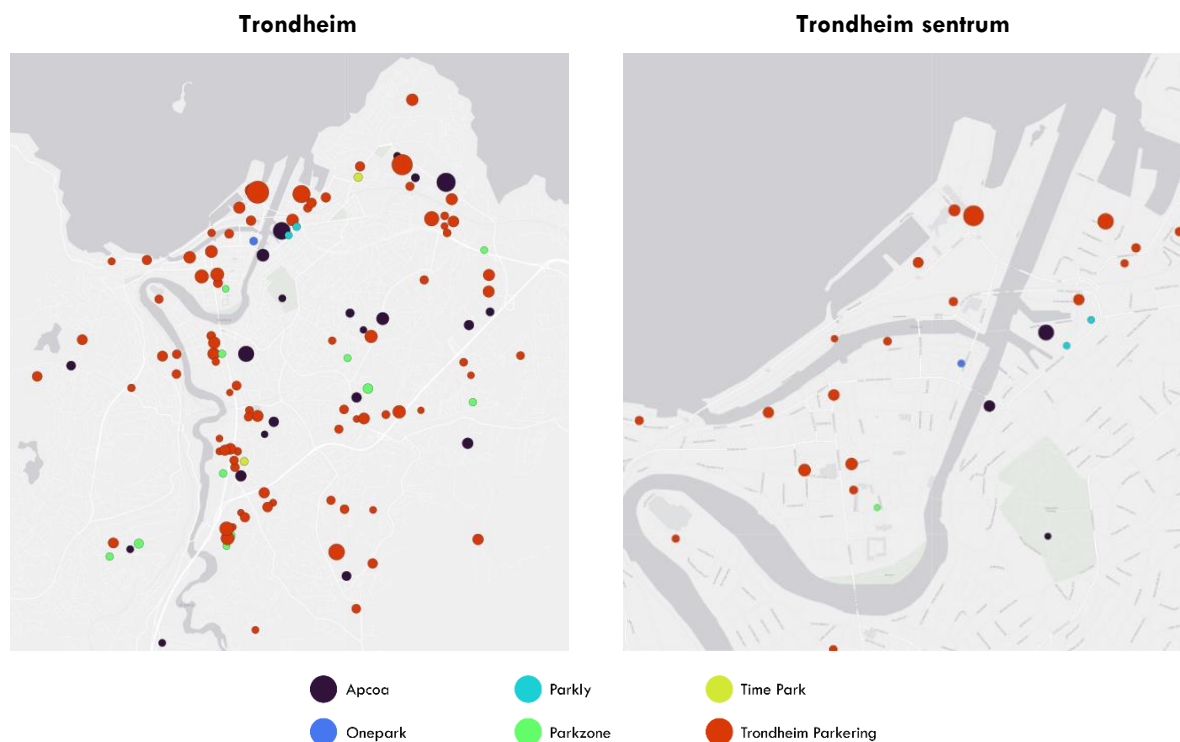


Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Den sterke tilstedeværelsen til Trondheim Parkering kommer tydelig frem av kartene i Tabell 5-4. Trondheim Parkering er godt utbredt både i byen som

helhet og i sentrum. Videre har Apcoa en del parkeringsanlegg i Trondheim, hvorav fem av disse har mer enn 250 parkeringsplasser.

**Figur 5-4: Lokalisering av parkeringsanlegg i Trondheim**



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Størrelse på sirkel indikerer antall parkeringsplasser.

### 5.3.2 Trondheim Parkering AS

Trondheim Parkering AS ble opprettet i 2019. Før selskapet ble opprettet fantes det et kommunalt foretak, Trondheim Parkering KF, som drev med både offentlig myndighetsutøvelse (gateparkering mv.), drift av kommunalt eide parkeringsanlegg og drift av ikke-kommunale parkeringsanlegg. Etter 2019 har det dermed blitt et selskapsmessig skille mellom kommersiell parkeringsdrift og myndighetsutøvelse (som nå inngår som en enhet i Trondheim kommune).

I 2020 hadde Trondheim Parkering en driftsinntekt på 96 millioner kroner i 2020. I 2021 økte driftsinntektene ytterligere, og endte på 99 millioner kroner. Både i 2020 og i 2021 hadde Trondheim Parkering en driftsmargin på 13 prosent.<sup>28</sup>

#### Organisering

I 2017 bestilte Trondheim Parkering AS sin forløper – det kommunale foretaket Trondheim Parkering KF – en utredning som skulle vurdere og anbefale selskapsform for kommunalt samarbeid innen parkering.<sup>29</sup> Denne utredningen ble gjennomført av Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig (SVW), og kommer med følgende anbefaling:

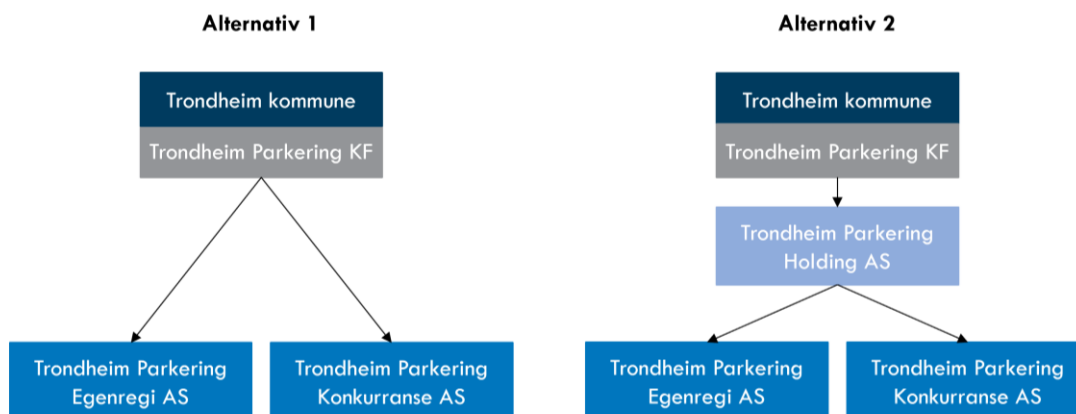
(i) *Trondheim Parkering KF / Trondheim kommune fortsatt forestår den offentlige myndighetsutøvelsen, det vil si vilkårsparkering langs offentlig ferdselsåre, andre gebyrtilfeller, skiltmyndighet, søknads- og klagebehandling mv.*

(ii) *Trondheim Parkering KF / Trondheim kommune legger det som kan kalles «Egenregi» – det vil si vilkårsparkering på annen kommunal grunn – i et eget aksjeselskap for å komme inn under unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-1. Dette vil være betydelig ressursbesparende fremfor å ha denne delen sammen med det som kan kalles «Konkurranse», se i punkt (iii) under. Trondheim kommune vil fortsatt eie sine eiendommer som i tilfelle leies ut til aksjeselskapet «Trondheim Parkering Egenregi AS».*

(iii) *Trondheim Parkering KF / Trondheim kommune legger det som kan kalles «Konkurranse» – inn i eget aksjeselskap, det vil si vilkårsparkering på annen grunn eid av det offentlige (f. eks. området ved NTNU) og på privat grunn etter særskilt avtale med grunneier.*

Anbefalingen innebærer et organisatorisk skille mellom de tre ulike forretningsområdene Trondheim Parkering KF opererte i, herunder at myndighetsutøvelse blir overlatt til kommunen og at det opprettes to separate AS for drift av parkeringsanlegg – et for egenregi og et for konkurranseutsatt drift. Denne anbefalingen ble gitt både for å komme inn under unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-1, knyttet til utvidet egenregi og får å hindre ulovlig krysssubsidiering. Se utdrag fra anbefalte organisasjonsmodeller i Figur 5-5.

Figur 5-5: Anbefalt organisasjonsmodell fra Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig



Kilde: Simonsen Vogt Wiig, 2017.

<sup>28</sup> I 2019 er Trondheim Parkering registrert med en driftsmargin på over 30 prosent, men vi får oppgitt at denne ikke er representativ og skyldes at foretaket ble stiftet i 2019. Omsetningen i 2019 er derfor heller ikke representativ.

<sup>29</sup> Saksdokumenter – sak PS 0183/18 Trondheim Parkering KF – organisering av virksomheten for å ivareta økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet, tilgjengelig via: [https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render\\_behandling\\_pdf?behid=1003389360](https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003389360)

I etterkant av utredningen fra SVW ble det nedsatt et arbeidsutvalg som skulle utrede organisasjonsmodeller ytterligere ut fra følgende mandat:<sup>30</sup>

«Styret i Trondheim Parkering vedtar at framtidig organisering av foretaket utredes med bakgrunn i vedlagte dokument fra advokatfirma Simonsen, Vogt og Wiig. Arbeidet med utredningen skal gjennomføres i henhold til avtale mellom partene i arbeidslivet slik at tillitsvalgte involveres i utredningen. Rådmannen inviteres til å delta i arbeidet som ledd i arbeidet med å fremme politisk sak»

Ut fra sju mulige alternativer, hvorpå løsningen fra SVW var den eneste som var beskrevet til å komme under unntaket anskaffelsesforskriften § 3-1, anbefalte arbeidsgruppen en løsning med utskilling av den kommersielle delen i ett AS uten skille av drift av parkeringsanlegg i egenregi og drift av konkurranseutsatte parkeringsanlegg. Det står ikke nærmere beskrevet i arbeidsgruppens utredning hvordan deres anbefalte løsning ville være egnet til å håndtere utfordringene beskrevet av SVW knyttet til risiko for brudd på anskaffelsesregelverket og statsstøttereguleringen.

Anbefalingen fra arbeidsgruppen ble fulgt opp som bystyrevedtak i Trondheim kommune den 1. november 2018 (sak 183/18).

Delen av parkeringsvirksomheten som var knyttet til myndighetstøtelse ble lagt til en kommunal enhet i kommunen, og det ble kun opprettet ett AS, Trondheim Parkering AS. Trondheim Parkering AS driver dermed i dag med drift av både konkurranseutsatte anlegg og anlegg i egenregi.

### Geografisk utstrekning og største anlegg

Trondheim Parkering drifter i dag mer enn 130 parkeringsanlegg, og har en sterk posisjon i Midt-Norge. Videre har de en viss utbredelse utenfor Midt-Norge – blant annet driver selskapet et parkeringsanlegg på Sola i Rogaland tilknyttet Stavanger lufthavn. Selskapet har også deltatt i en rekke anbudskonkurranser utenfor Midt-Norge. Blant annet har det deltatt i konkurranse om drift av et parkeringsanlegg i Østfold, og er med i en pågående anbudskonkurranse om drift av C, D- og E-flyplasser for Avinor. I 2022 opprettet de et datterselskap, Radig AS, med hensikt om å nå ut til et bredere marked utenfor Midt-Norge.

Tabell 5-8 gir en oversikt over de ti største parkeringsanleggene Trondheim Parkering drifter. Samtlige er ikke-kommunale anlegg (ikke egenregi).

**Tabell 5-8: Største parkeringsanlegg – Trondheim Parkering**

Parkeringsanlegg	Antall p-plasser
Trondheim havn, PIR 1 og PIR 2	1211
City Lade	1008
City Syd	998
Sola Parkering	804
Trondheim Havn – Nyhavna, Strandveikaia og Ladehammerkaia	687
Tillertorget og XXL	610
Risvollan borettslag	556
Sirkus Shopping	438
Kjeldsberg AS - Sluppenvegen 6 og 9-25	382
Leuthenhaven p-hus	356

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen.

Trondheim Parkering har en leieavtale med Trondheim kommune om sju anlegg med i overkant av 800 plasser totalt. Den gjeldende leieavtalen mellom Trondheim Parkering og kommunen er på 20 år.

### Fordeling egenregi og konkurranseutsatt drift

Tabell 5-9 viser fordeling mellom Trondheim Parkering AS sin drift som er knyttet til egenregi versus konkurranseutsatt, målt i antall parkeringsplasser. Det er kun 4 prosent av parkeringsplassene som er drift i egenregi, og Trondheim Parkering er dermed langt under terskelen på 80 prosent av aktivitet i egenregi. Også målt i omsetning er Trondheim Parkering langt under denne terskelen, basert på informasjon vi har fått av Trondheim Parkering i intervju.

**Tabell 5-9: Fordeling egenregi og konkurranseutsatt målt i antall parkeringsplasser – Trondheim Parkering**

Type	Antall p-plasser	Andel
Egenregi	827	4 %
Konkurranseutsatt	21 416	96 %
Total	22 243	100 %

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen og <https://trondheimparkering.no/vare-omrader/>.

### Praksis med lange og potensielt innlånende kontrakter

Ifølge flere informanter har Trondheim Parkering en relativt utbredt praksis med driftskontrakter med

ikke-økonomisk virksomhet, ESA 17/36174-1, Rapport fra arbeidsgruppen 17.10.2017

<sup>30</sup> Trondheim Parkering KF – organisering av virksomheten for å ivareta økonomisk og

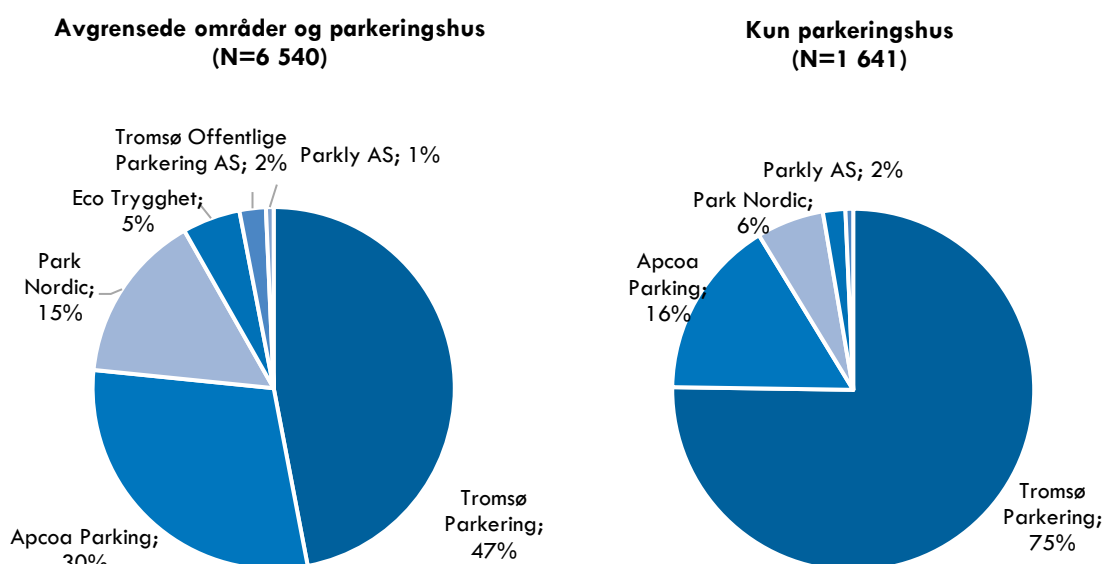
grunneiere som spenner over lengre tid enn det som er vanlig praksis innenfor kommersielle parkering. Kontrakter på 10-15 år har blitt beskrevet som relativt vanlig, og det foreligger minst ett tilfelle med en kontrakt på 40 års lengde. Ettersom Trondheim Parkering kontrollerer rundt 75 prosent av parkeringsarealer i Trondheim kommune vil praksisen vil kunne øke etableringsbarrierene for andre aktører. Dette er fordi det blir for få private parkeringsarealer «i spill» til å kunne oppnå et lønnsomt volum for en ny aktør. De lange avtalene er også til dels beskrevet å være avtaler som er lite gunstige for kunden (grunneier). Vi har ikke fått innsyn i konkrete eksempler på slike lange kontrakter (med unntak av avtalen med Trondheim kommune som er på 20 år (2020-2039).

## 5.4 Parkeringsmarkedet i Tromsø

### 5.4.1 Oversikt over markedet

I Tromsø er det kommunale selskapet Tromsø Parkering den største aktøren innen drift av parkeringsanlegg. Målt i antall parkeringsplasser i parkeringshus har det en markedsandel på 75 prosent. Inkludert avgrensede områder er denne markedsandelen i underkant av 50 prosent. Dette er illustrert i Figur 5-6 som viser markedsandeler i Tromsø målt ved antall parkeringsplasser. Videre har Apcoa mellom 16 prosent markedsandel dersom man kun ser på parkeringshus og 30 prosent inkludert avgrensede områder. Park Nordic har også en viss posisjon med henholdsvis 6 prosent markedsandel knyttet til parkeringsplasser i parkeringshus og 15 prosent i parkeringshus og avgrensede områder. Park Nordic er det fjerde største private parkeringsselskapet i Norge målt i driftsinntekter, og er primært til stede på Østlandet og i Tromsø.

**Figur 5-6: Lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser – Tromsø**



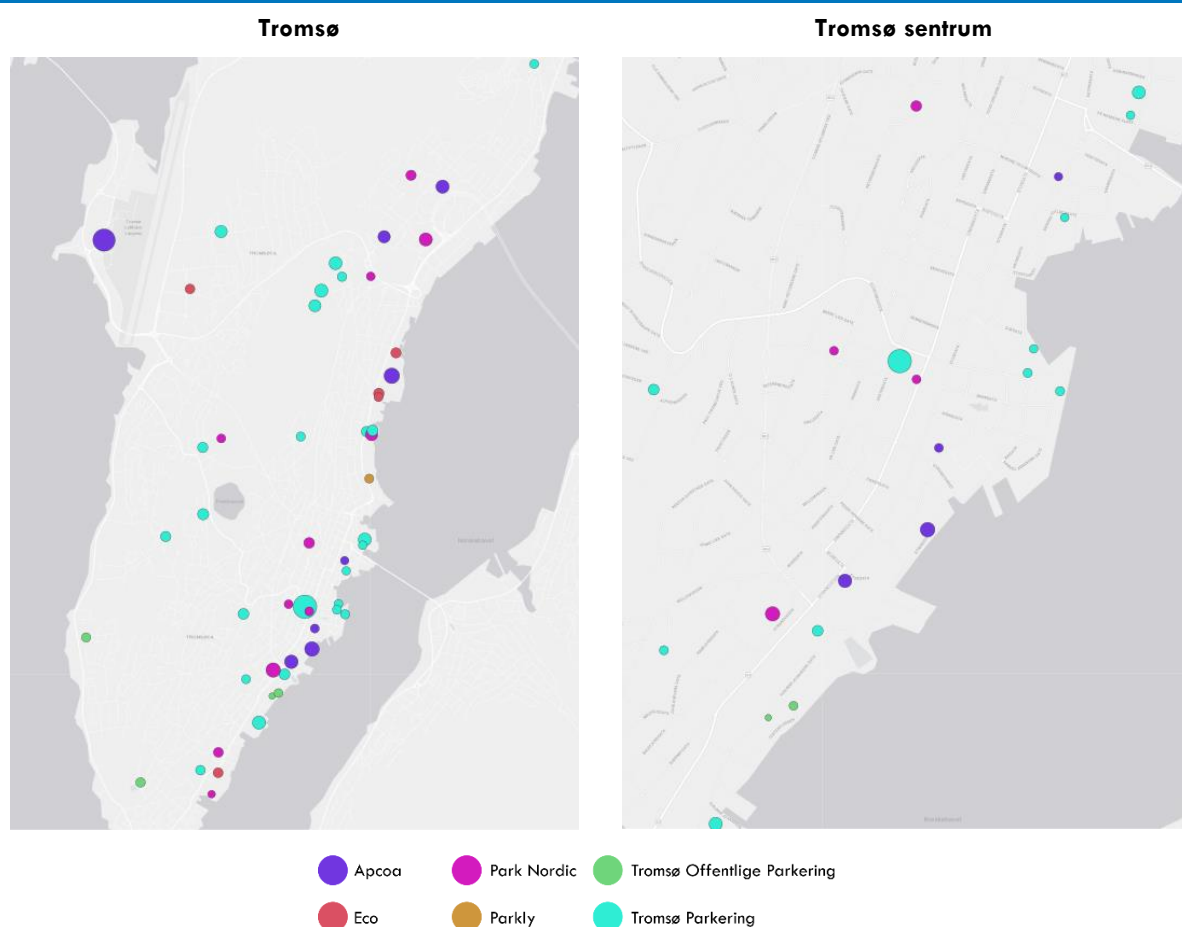
Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Figur 5-7 viser hvor de ulike aktørene i Tromsø har lokalisert seg. Tromsø Parkering har størst utbredelse, med flere store anlegg både i sentrum og ellers i

byen. Også Apcoa og Park Nordic har en viss utbredelse av parkeringsanlegg både sentralt og ellers i Tromsø.



Figur 5-7: Lokalisering av parkeringsanlegg i Tromsø



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Størrelse på sirkel indikerer antall parkeringsplasser.

#### 5.4.2 Tromsø Parkering AS

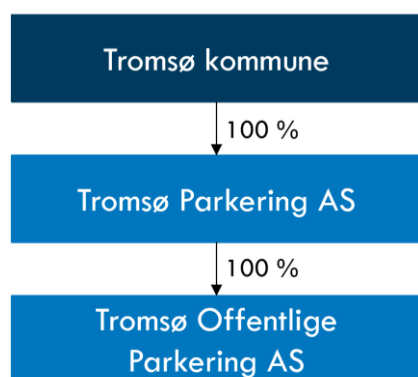
Tromsø Parkering ble opprettet i 2014 og eies av Tromsø kommune. I 2019 hadde selskapet driftsinntekter på 69 millioner og en driftsmargin på 32,8 prosent, hvilket er en av de høyeste driftsmarginene blant de kommunalt eide aksjeselskapene.<sup>31</sup> Målt i driftsinntekter var markedsandelen deres 2 prosent på nasjonalt nivå i både 2019 og 2020. Lokalt i Tromsø har de en markedsandel på 75 prosent målt i antall parkeringsplasser i parkeringshus, og 47 prosent ved antall parkeringsplasser i parkeringshus og avgrensede områder.

Kort tid etter at Tromsø Parkering ble opprettet, ble det også opprettet et datterselskap, Tromsø Offentlige Parkering AS som ligger under Tromsø Parkering. Denne organisasjonsmodellen er illustrert i Figur 5-8. Tromsø Offentlige Parkering har ansvar for myndighetsutøvelsen i Tromsø kommune, og har ansvar for håndheving av vegtrafikkloven mv. Ettersom Tromsø Offentlige Parkering er et AS innebærer dette

at det blant annet betaler skatt på eventuelt overskudd fra offentlig forvaltning knyttet til parkering. Denne modellen skiller seg fra hvordan dette er løst i andre kommuner, ettersom det normalt ikke er nødvendig å sette ut rene forvaltningsoppgaver i et AS. Videre medfører organiseringen at eventuelt overskudd fra den forvaltningsmessige parkeringsvirksomheten går via det kommersielle selskapet før utbyttet betales til kommunen.

<sup>31</sup> Kilde: Proff Forvalt. I 2020 var Tromsø Parkerings driftsinntekter redusert til 53 millioner.

Figur 5-8: Organisering Tromsø



Illustrasjon: Oslo Economics

### Viktigste eiendommer og geografisk utstrekning

Tromsø Parkering er kun til stede i Tromsø-området, og er registrert med 29 parkeringsanlegg i parkeringsregisteret. Ved opprettelsen av selskapet ble de to kommunalt eide parkeringsanleggene Fjellet P-hus og Seminaret P-hus overført til Tromsø Parkering, som i dag både eier og drifter disse anleggene. Denne modellen medfører at Tromsø Parkering ikke betaler for leie av disse anleggene.

Tabell 5-10 gir en oversikt over de største anleggene, målt i antall parkeringsplasser. Det største anlegget, Fjellet P-hus, eier Tromsø Parkering selv.

Tabell 5-10: Største parkeringsanlegg – Tromsø Parkering

Parkeringsanlegg	Antall p-plasser
Fjellet p-hus	864
Strandkanten p-anlegg	190
Tromsøhallen	186
Seminaret p-hus	182
Fløyahallen	177
Studentsamskipnaden Ørnevegen	150
Tromsøbadet	142
Studentsamskipnaden Olastien	109
Stakkevollvegen 27	100
Framsenteret	97

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen.

<sup>32</sup> Stavanger kommune og Stavanger Parkeringsselskap KF er samme juridiske person.

### Fordeling mellom monopol/egenregi og konkurranseutsatt drift

Tabell 5-11 viser fordelingen mellom egenregi (det vil si eiendommene som kommunen har overført til sitt eget selskap) og konkurranseutsatt drift for Tromsø Parkering målt i antall parkeringsplasser.

Rundt en tredjedel av parkeringsplassene Tromsø Parkering drifter er «egenregi» (offentlig tildelt), mens to tredjedeler er konkurranseutsatte. Dette betyr at selskapet ligger langt over terskelen på 20 prosent konkurranseutsatt drift. Tromsø Parkering anslår i intervju at om lag 50 prosent av omsetningen deres kommer fra parkeringsanlegg som har blitt overført fra kommunen.

Tabell 5-11: Fordeling egenregi og konkurranseutsatt målt i antall parkeringsplasser – Tromsø Parkering

Type	Antall p-plasser	Andel
Egenregi (egeneid)	1 046	33 %
Konkurranseutsatt	2 149	67 %
Total	3 195	100 %

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. «Egenregi» er her anlegg som eies av Tromsø Parkering.

## 5.5 Parkeringsmarkedet i Stavanger

### 5.5.1 Oversikt over markedet

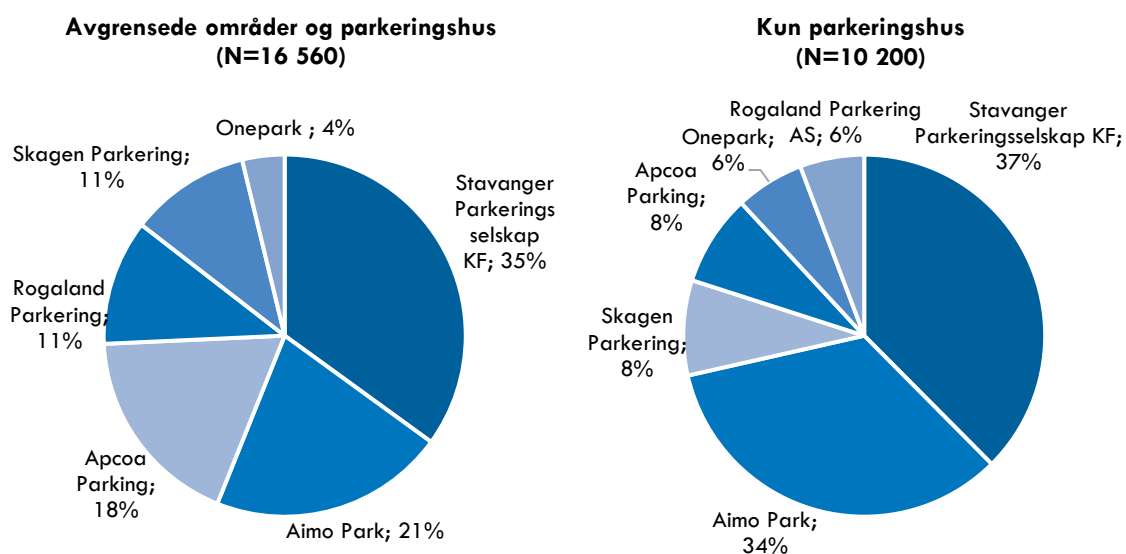
Figur 5-9 gir en oversikt over aktørene som er til stede i markedet for drift av parkering i Stavanger. Den største aktøren er det kommunale foretaket Stavanger Parkeringsselskap. Målt i antall parkeringsplasser i parkeringshus har det en markedsandel på 37 prosent. Inkludert parkeringsplasser i avgrensede områder er markedsandelen 35 prosent. Rogaland Parkering, som eies av Stavanger kommune/Stavanger Parkeringsselskap<sup>32</sup> og drifter konkurranseutsatte parkeringsanlegg, har 6 prosent av parkeringsplassene i parkeringshus og 11 prosent inkludert avgrensede områder. Til sammen har dermed konsernet Stavanger Parkeringsselskap/Rogaland Parkering en markedsandel på om lag 45 prosent i Stavanger.

Sammenlignet med Bergen, Trondheim og Tromsø, er de store nasjonale private parkeringsselskapene i større grad til stede i Stavanger. Den nest største aktøren er Aimo Park, som har henholdsvis 34 prosent av parkeringsplassene i parkeringshus og 21 prosent av plassene når man inkluderer avgrensede områder. Videre har de private aktørene Apcoa, Skagen Parkering og Onepark en viss markedsposisjon i

Stavanger. Skagen Parkering er et norsk privat parkeringsselskap med hovedkontor i Stavanger, og

har mesteparten av sin drift i områdene rundt Stavanger og Sandnes.

**Figur 5-9: Lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser – Stavanger**



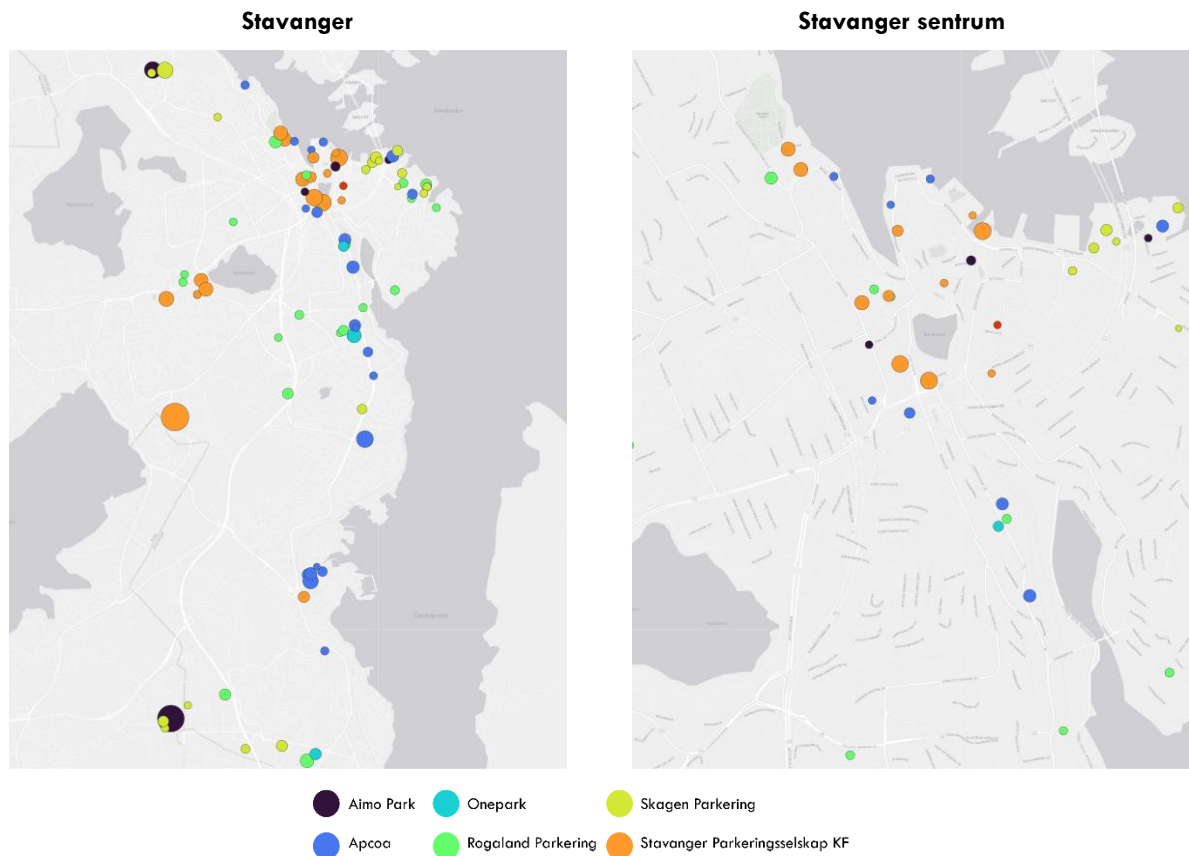
Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Figur 5-10 gir en oversikt over plassering av parkeringsanlegg i Stavanger kommune, samt hvem som drifter disse anleggene. Som det fremkommer av kartet, drifter Stavanger Parkeringsselskap flere store anlegg. Selv om Aimo Park er den nest største aktøren i Stavanger målt i antall plasser, viser kartet at de har relativt få anlegg – hvorav to er svært store. Videre

har Apcoa og Skagen Parkering nokså stor utbredelse blant de private aktørene.

I sentrum har Stavanger Parkeringsselskap KF en sterk posisjon, samtidig som Apcoa og Skagen Parkering også har en del anlegg i sentrum. Rogaland Parkering har noe færre anlegg sentralt.

Figur 5-10: Lokalisering av parkeringsanlegg i Stavanger



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Størrelse på sirkel indikerer antall parkeringsplasser.

### 5.5.2 Stavanger Parkeringsselskap KF og Rogaland Parkering AS

I Stavanger kommune er det to enheter med tilknytning til kommunen som driver med drift av kommersielle parkeringsplasser, det kommunale foretaket Stavanger Parkeringsselskap KF og aksjeselskapet Rogaland Parkering AS. Stavanger Parkering KF eier Rogaland Parkering AS. Drift av kommunalt eide parkeringsanlegg skjer i regi av det kommunale foretaket, mens det kommunale AS-et drifter konkurranseutsatte anlegg. Denne modellen er illustrert i Figur 5-11.

Figur 5-11: Organisering i Stavanger kommune



Illustrasjon: Oslo Economics

Rogaland Parkering ble stiftet i desember 2008 og eies 100 prosent av det kommunale foretaket. Rogaland Parkering hadde i 2019 driftsinntekter på 15,5 millioner kroner og en driftsmargin på 13 prosent. I 2020 var driftsinntektene 13,7 millioner og driftsmarginen 7 prosent. Nasjonalt hadde selskapet en markedsandel på 1 prosent i 2020. Målt i antall parkeringsplasser er markedsandelen 6 prosent lokalt dersom man kun ser på parkeringshus, og 11 prosent inkludert parkeringsplasser på avgrensede områder.

Stavanger Parkeringsselskap oppgir i sitt årsregnskap for 2019 at deres driftsinntekter beløp seg til 103,7 millioner kroner.<sup>33</sup> Det oppgis imidlertid ikke hvordan dette fordeler seg på kommersiell drift og myndighetsutøvelse. Målt i antall parkeringsplasser har Stavanger Parkeringsselskap en markedsandel på 37 prosent i parkeringshus og 35 prosent innen drift av plasser i parkeringshus og avgrensede områder.

Selv om Rogaland Parkering og Stavanger Parkeringsselskap er to separate juridiske enheter, samarbeider de om en del av driften. Dette har de løst ved at Rogaland Parkering kjøper tjenester fra Stavanger Parkeringsselskap, for eksempel bruk av trafikkbetjener, husleie, bruk av fellesressurser mv.

Blant de lokale markedene vi har studert, ligger organisasjonsmodellen til Stavanger kommune nærmest anbefalingen SVW ga til Trondheim kommune (se avsnitt 5.3.2). Anbefalingen til SVW innebar at det ble opprettet to AS, henholdsvis ett for drift i egenregi og ett for drift av konkurranseutsatte anlegg. Stavanger kommune har ikke valgt denne modellen, men de har likevel skilt drift i egenregi og i konkurranse. Dette medfører økt transparens og et tydeligere skille. Det som imidlertid skiller seg fra anbefalingen til SVW, er at drift av kommunalt eide (kommersielle) parkeringsanlegg skjer i regi av et KF i stedet for et AS. Dette innebærer blant annet at det ikke betales skatt på overskuddet kommersielle anleggene som kommunen eier selv, og at hele overskuddet fra de kommunale anleggene dermed går til kommunen.

#### Viktigste eiendommer og geografisk utstrekning

Tabell 5-12 gir en oversikt over Rogaland Parkering sine største anlegg. Det største, Clarion Hotel Air, ligger på Sola like ved flyplassen. Resten ligger i Stavanger kommune. Rogaland Parkering oppgir i intervju å ha avgrenset sitt marked til Stavanger og omkringliggende områder.

**Tabell 5-12: Største parkeringsanlegg – Rogaland Parkering AS**

Parkeringsanlegg	Antall p-plasser
Clarion Hotel Air	387
Forus Travbane	291
Finansparken Bjergsted	214
Maskinveien	170
Tou Parkering	152
Sørmarka Arena	141
Torgveien P-hall	109
Ryfylkegata 13	81

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen.

Tabell 5-13 gir en oversikt over Stavanger Parkeringsselskap sine største parkeringsanlegg. Det største, ved Universitetet i Stavanger, er parkering på avgrenset område. Resten av anleggene i oversikten under er parkeringshus som eies av kommunen.

**Tabell 5-13: Største parkeringsanlegg – Stavanger Parkeringsselskap KF**

Parkeringsanlegg	Antall p-plasser
Universitetet i Stavanger	1 595
P - Jernbanen	517
P - Jorenholmen	508
P - St. Olav	489
P - Siddis	380
P - Kyrre	333
P - Parketten	321
P - Forum	310

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Oversikten inkluderer både anlegg i avgrensede områder og p-hus.

#### Fordeling mellom drift i KF og AS

Stavanger kommune har skilt drift i egenregi og konkurranse i to enheter, der AS-et driver 100 prosent med drift av anlegg i konkurranse og KF-et drifter anlegg i egenregi (samt myndighetsutøvelse). Tabell 5-14 og Tabell 5-15 gir en oversikt over hvordan

<sup>33</sup> Årsregnskap 2019 for Stavanger Parkeringsselskap KF, tilgjengelig via: [https://arsrapport2019.stavanger.kommune](https://arsrapport2019.stavanger.kommune.no/wp-content/uploads/sites/26/2020/03/Arsregnskap-Stavanger-Parkerings-selskap-KF-2019-signert.pdf)

[.no/wp-content/uploads/sites/26/2020/03/Arsregnskap-Stavanger-Parkerings-selskap-KF-2019-signert.pdf](https://arsrapport2019.stavanger.kommune.no/wp-content/uploads/sites/26/2020/03/Arsregnskap-Stavanger-Parkerings-selskap-KF-2019-signert.pdf)

antall parkeringsplasser som driftes av KF-et og av AS-et fordeler seg for disse to aktørene til sammen.

Når man ser på antall parkeringsplasser i avgrensede områder og parkeringshus, drifter Stavanger Parkeringselskap mer enn 70 prosent av plassene for de to aktørene til sammen. Dersom man kun ser på parkeringsplasser i parkeringshus, drifter Rogaland Parkering mer enn 70 prosent av plassene for partene til sammen.

**Tabell 5-14: Fordeling antall parkeringsplasser – Rogaland Parkering og Stavanger Parkeringselskap KF – avgrenset område og parkeringshus**

Type	Antall p-plasser	Andel
Stavanger Parkeringselskap KF	5845	71 %
Rogaland Parkering AS	2376	29 %
Total	8221	100 %

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. Tabellen viser både parkeringsplasser i avgrensede områder og parkeringshus.

**Tabell 5-15: Fordeling antall parkeringsplasser – Rogaland Parkering og Stavanger Parkeringselskap KF – kun parkeringshus**

Type	Antall p-plasser	Andel
Stavanger Parkeringselskap KF	971	29 %
Rogaland Parkering AS	2376	71 %
Total	3347	100 %

Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen. For Stavanger Parkeringselskap KF har vi her kun inkludert parkeringsplasser i parkeringshus.

## 5.6 Parkeringsmarkedet i Oslo

Oslo kommune eier ingen større kommersielle anlegg og er heller ikke involvert i drift av kommersielle parkeringsanlegg. Kommunen er kun involvert i myndighetsutøvelse ved Oslo kommune Bymiljøetat. Dette innebærer at det ikke finnes et kommunalt eid kommersielt parkeringselskap i Oslo.

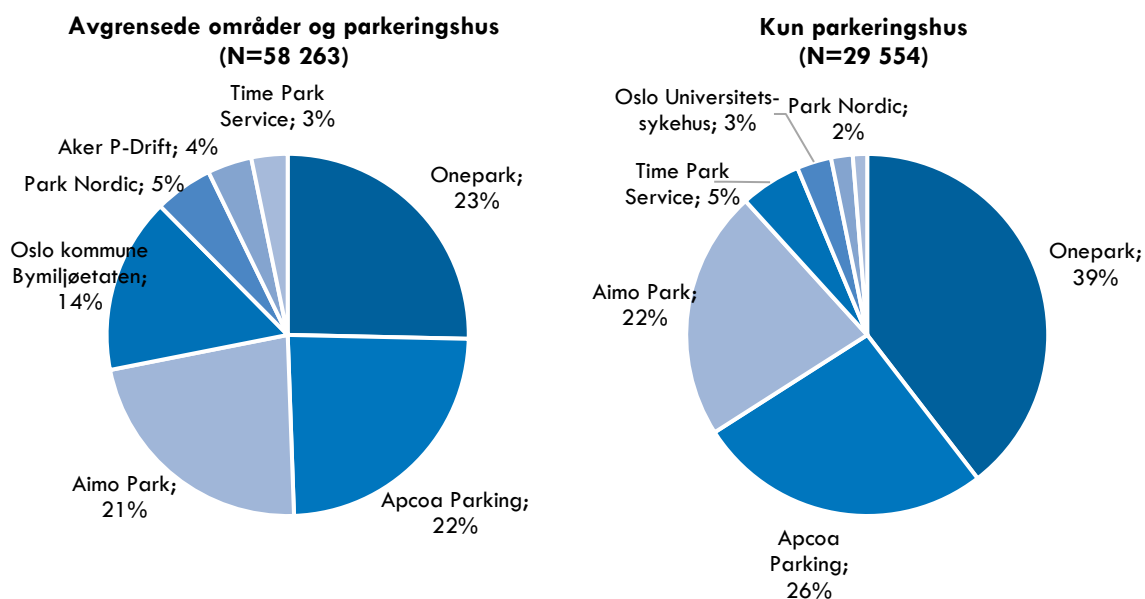
### 5.6.1 Oversikt over markedet

Markedet for drift av parkering i Oslo er en del større enn i de øvrige byene vi har sett på, med i underkant av 60 000 parkeringsplasser i parkeringshus og avgrensede områder. Dette er tre ganger så stort (eller mer) enn markedene i Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger. Flere plasser kan bidra til økt konkurranse, dersom det kan bidra til å gjøre det lettere å oppnå et visst volum (tilstrekkelig volum til lønnsom drift).

Figur 5-12 gir en oversikt over lokale markedsandeler i Oslo, målt etter antall parkeringsplasser. Den største aktøren er Onepark, som har 39 prosent av markedet for parkeringsplasser i parkeringshus og 23 prosent av markedet om man inkluderer parkeringsplasser i avgrensede områder. Videre er Apcoa nest største aktør, etterfulgt av Aimo Park.

Flere av de litt mindre parkeringsselskapene er også til stede i Oslo, blant annet Time Park, Time Park Service, Park Nordic og Aker P-Drift.

**Figur 5-12: Lokale markedsandeler målt i antall parkeringsplasser – Oslo**

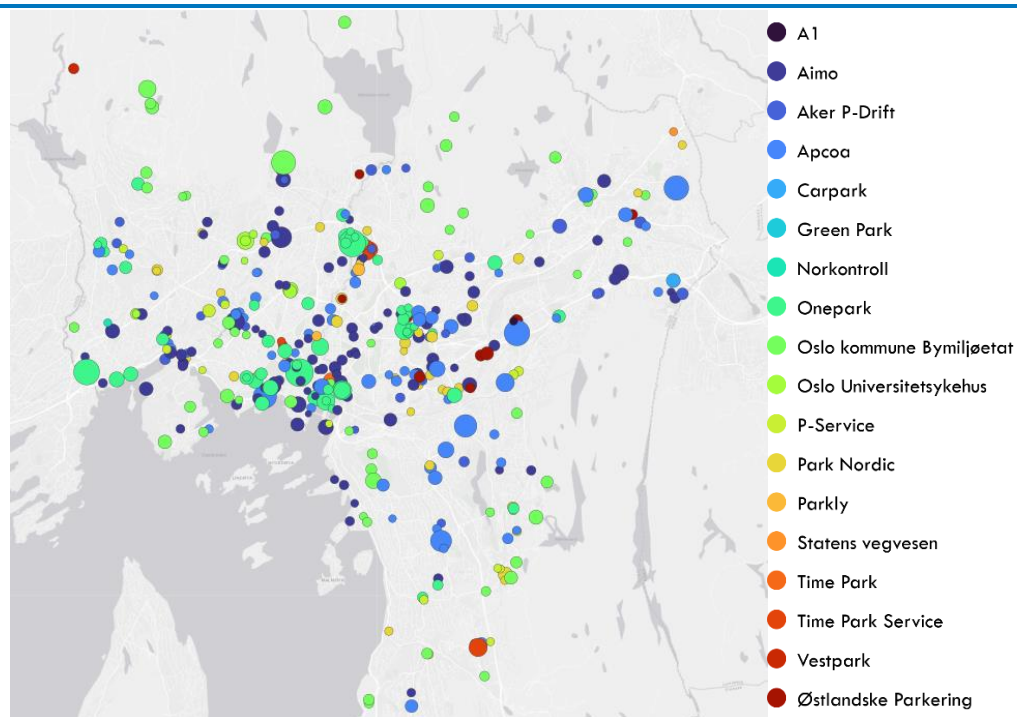


Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Figur 5-13 og Figur 5-14 gir en oversikt over plassering og hvilken aktør som driver de ulike anleggene i Oslo. Som figurene viser er det relativt stor utbredelse i hvilke aktører som er til stede og hvor

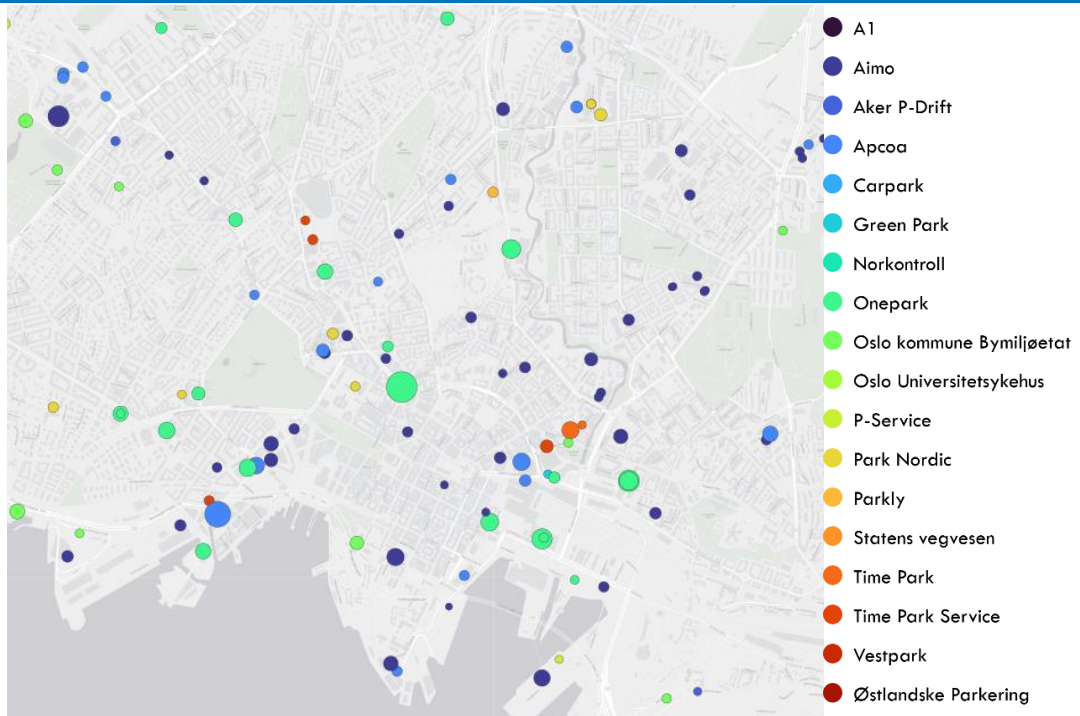
de driver anlegg. Onepark, Apcoa og Aimo Park har sterk tilstedeværelse i Oslo, men det er også et relativt stort mangfold av mindre aktører.

**Figur 5-13: Lokalisering av parkeringsanlegg i Oslo**



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen

Figur 5-14: Lokalisering av parkeringsanlegg i Oslo sentrum



Kilde: Parkeringsregisteret, Statens Vegvesen



## 6. Diskusjon av funn: Samfunnsøkonomisk effektivitet og etterlevelse av regelverk

*Med utgangspunkt i kartleggingen av lokalmarkedene og de kommunale parkeringsselskapene i foregående kapittel, drøfter dette kapitlet samfunnsøkonomiske virkninger av kommunal aktivitet innen kommersiell parkering samt kommuners etterlevelse av relevante regelverk.*

### 6.1 Oppsummering av kartlegging

Kartleggingen av kommersiell parkeringsvirksomhet nasjonalt og lokalt viser at kommunale parkeringsselskaper har en betydelig tilstedeværelse innen kommersiell parkeringsdrift. I Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø er det kommunale selskapet også den desidert største kommersielle aktøren. I Oslo, der kommunen ikke er involvert i kommersiell parkeringsvirksomhet, er det tre større private aktører med jevnstore markedsandeler i tillegg til flere mindre private aktører med mindre markedsandeler.

I lys av de høye markedsandelene til kommunale aktører lokalt, og særlig i kombinasjon med at etablering kan kreve et visst volum, er det rimelig å anta at de kommunale aktørene har vesentlig innvirkning på konkurransen i lokalmarkedene hvor de opererer.

Når det gjelder organisering har de store kommunene i all hovedsak skilt kommersiell drift av private parkeringsarealer fra kommunenes forvaltningsdel av parkeringsvirksomheten (gateparkering). Kommersiell drift av private parkeringsarealer er per i dag organisert i egne aksjeselskaper, som blant annet innebærer at det betales skatt på lik linje som private aktører.

Når det gjelder skille mellom forvaltning (gateparkering) og egenregivirksomhet (kommersiell drift av kommunenes egneide parkeringsanlegg) er det ulike løsninger. I Stavanger skjer begge disse aktivitetene i samme kommunale foretak, mens man i Bergen og Trondheim har disse aktivitetene atskilt.<sup>34</sup> I Tromsø er også forvaltning og kommersiell aktivitet selskapsmessig atskilt, men det kommersielle selskapet eier foretaket som driver forvaltning. Tromsø sin organisering innebærer dermed at

overskudd fra offentlig forvaltning formelt utbetales til det kommersielle selskapet. I tillegg betaler Tromsø kommune skatt på overskudd fra virksomheten knyttet til offentlig forvaltning.

I Bergen, Trondheim og Tromsø er det ikke foretatt noe form for selskapsmessig skille mellom drift av kommunens parkeringsarealer som blir tildelt uten konkurranse (egenregi) og drift av private parkeringsarealer (konkurransutsatt virksomhet). I Tromsø har man i tillegg overført kommunens parkeringsarealer til det kommersielle selskapet, slik at det heller ikke er skille mellom eierskap av parkeringsanleggene og drift av private arealer.

Stavanger skiller seg fra de tre øvrige tre bykommunene vi har kartlagt ved at det er gjort en selskapsmessig utskilling av drift av private parkeringsarealer. Dette betyr at parkering i kommunens egenregi og aktivitet som er i konkurranse med private er organisert i to ulike rettssubjekt.

### 6.2 Konkurransvirkninger av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet

#### 6.2.1 Velfungerende konkurranse mellom private aktører

Generelt fremstår parkeringsbransjen å være preget av velfungerende konkurranse mellom de private aktørene. Tre store og to mindre private aktører er til stede nasjonalt,<sup>35</sup> i tillegg til at det er flere private aktører med lokal tilstedeværelse samt enkeltstående aktører som drifter egneide anlegg. Markedet har videre egenskaper som assosieres med effektiv konkurranse: Aktørene tilbyr tilnærmet homogene produkter, kunder har liten grad av lojalitet til parkeringsselskapene, mange kunder har en betydelig kjøpermakt og konkurranseformen (anbudskonkurranser og individuelle forhandlinger) tilrettelegger for hard konkurranse.

Lave driftsmarginer er videre en indikasjon på at konkurransen er fungerende i markedet, siden markedsrett normalt gir utslag i sterk lønnsomhet (se kapittel 5.1). Lave driftsmarginer er også et uttrykk for at konkurransen kommer gode. I dette tilfellet i form av høye leiepriser for

<sup>34</sup> Utleie av parkeringsanlegg skjer teknisk sett i samme rettssubjekt som forvaltning i Trondheim og Bergen, mens driften av anleggene skjer i egne aksjeselskaper.

<sup>35</sup> De tre store er Apcoa, Aimo Park og OnePark, mens de to mindre er Park Nordic og Time Park.

omsetningsbaserte kontrakter eller lave priser på driftsavtaler. Endelig vil aktører som har lave driftsmarginer ha sterke incentiver til å drive effektivt, noe som legger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Samlet sett innebærer dette at det eksisterer et velfungerende marked for drift av parkeringsarealer.

### **6.2.2 Svakt rasjonale for at det offentlige skal være involvert i kommersiell parkeringsvirksomhet**

Det er ulike årsaker til at det offentlige velger å involvere seg kommersiell aktivitet. Dette kan for eksempel være motivert av det foreligger en form for markedssvikt (for eksempel manglende eller dårlig privat tilbud), forvaltning av fellesskapets ressurser eller for å generere inntekter til det offentlige.

Ingen av ovennevnte forhold synes særlig relevante innen kommersiell parkering. I de store byene er det ikke mangel på gode private tilbud, aktiviteten er ikke knyttet til fellesressurser, og bransjen kjennetegnes dessuten av en forholdsvis lave marginer, som er lite egnet til å gi store inntekter til det offentlige.<sup>36</sup>

Kommuner står imidlertid fritt til å organisere sin virksomhet på en måte som de finner hensiktsmessig – herunder å etablere kommersiell virksomhet i konkurranse med private. Forhold i den enkelte kommune kan også tilsi at det er rasjonelt å drive kommersiell parkeringsvirksomhet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også mindre relevant om en kommersiell virksomhet har et offentlig eller privat eierskap – så lenge eierskapet i seg selv er ikke kilde til kunstige fortrinn og ineffektiv konkurransevridning.

### **6.2.3 Mer sannsynlig at kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet begrenser konkurransen enn at det styrker konkurransen**

Som diskutert i kapittel 3.4, kan kommersiell virksomhet i offentlig regi ha både positive og negative konkurransevirkninger.

På en side vil flere aktører være assosiert med sterkere konkurranse – og tilbudet fra kommunalt eide aktører vil kunne ha en disiplinerende effekt på de private. Denne effekten vil særlig gjøre seg gjeldende hvis konkurransen er svak i utgangspunktet. På en annen side vil eventuelle kunstige konkurransefortrinn, både historiske og

<sup>36</sup> Det bemerkes at kommuner kan ha høye inntekter på egneide parkeringsarealer. Inntektpotensialet på kommersiell drift av parkeringsareal fremstår imidlertid som isolert sett begrenset. Unntaket er hvis det kommunale selskapet lykkes i å skape etableringsbarrierer lokalt som

nåværende, være kilde til både økt markedsmakt og høyere priser, høye etableringshindringer og kostnadsineffektivitet.

Vi vurderer at det er mer sannsynlig at kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet begrenser konkurransen enn at det styrker konkurransen. I byene vi har kartlagt som har kommunale aktører har også den kommunale aktøren den klart største markedsandelen. Mest uttalt er dette i Trondheim hvor den kommunale aktøren har en markedsandel på rundt 75 prosent – også hvis man ser bort fra kommersiell aktivitet som skjer i utvidet egenregi (på vegne av kommunen). Markeder der én aktør har markedsandeler på godt over 50 prosent er sjeldent assosiert med effektiv konkurranse. Det fremstår videre som sannsynlig at flere av disse lokalmarkedene hadde vært mindre konsentrerte og derfor ville kunne hatt mer effektiv konkurranse i fravær av kommunal kommersiell aktivitet i stor skala.

Generelt kan vi likevel ikke avvise muligheten for at den kommunale kommersielle aktiviteten i enkelte lokalmarkeder kan ha positive konkurransevirkninger. Ettersom markedene i utgangspunktet ligger til rette for effektiv konkurranse, fremstår potensialet for mulige positive konkurranseeffekter likevel å være begrenset.

## **6.3 Vurderinger av etterlevelse av gjeldende regelverk**

### **6.3.1 Organisering gir risiko for ulovlig krysssubsidiering**

Selskaper som får tildelt økonomiske fordeler fra det offentlige samtidig som de konkurrerer mot private aktører er i praksis mottaker av offentlig støtte i EØS-rettslig forstand. Dersom denne støtten direkte eller indirekte kan finansiere eller påvirke aktiviteten som skjer i konkurranse med private kan denne støtten være ulovlig.

I Bergen, Trondheim og Tromsø har de kommersielle selskapene mottatt økonomiske fordeler fra kommunen gjennom oppdrag på parkeringsdrift som ikke er tildelt i konkurranse. Dette er fordeler som sammenlignbare private aktører ikke får.

Størrelsen på fordelene som mottas fra kommunene avhenger av vilkårene som leiekontraktene er blitt tildelt på – og dermed også risikoen for at det oppstår ulovlig krysssubsidiering. Dersom leieprisen

kan gi markedsmakt og dermed høyere profitt. Dette kan imidlertid være i konflikt med næringspolitiske mål om effektiv konkurranse og også generell konkurranselovgivning.

er lav er fordelene større, mens dersom prisen er like høy som om den hadde blitt vunnet i en formell anbudskonkurranse er fordelene liten eller neglisjerbar.<sup>37</sup> Lengden på avtalen med kommunen er også avgjørende for fordelene den kommersielle virksomheten har knyttet til egenregivirksomheten.

Som nevnt i kapittel 4.1, er ikke fordelene bare relatert til vilkårene selskapet har i dag, men potensielt også egenkapital bygget opp over tid som følge av eventuelle gunstige avtaler historisk.

I Bergen og Trondheim har vi fått opplyst fra de kommunale parkeringsselskapene at leiekontraktene skjer på såkalte kommersielle vilkår. Det er imidlertid generelt vanskelig å vurdere vilkårene i avtalene ettersom det aldri har vært konkurranse om disse kontraktene, slik at den reelle markedsprisen også er ukjent.

Vi har fått innsyn i leiekontraktene mellom henholdsvis Trondheim Parkering AS og Trondheim kommune og Bergen Parkering AS og Bergen kommune, og har fått denne vurdert denne av private parkeringsselskap som normalt konkurrerer om lignende kontrakter.<sup>38</sup>

Vurderingen av Trondheim Parkering sin avtale er at parkeringsselskapet oppnår en god margin på kontrakten, men at det også finnes tilfeller av private kontrakter med tilsvarende lønnsomhet. De private aktørene er videre tydelig på at de selv kunne ha tilbudt en betydelig høyere inntekt til kommunen (pris) og fortsatt hatt en god lønnsomhet fra drift av anleggene. Det pekes også på at kontraktlengden (20 år) er uvanlig lang – og det synes heller ikke å være rom for kommunen å reforhandle avtalen i løpet av kontraktperioden. Sammenlignbare avtaler i det åpne markedet beskrives å være rundt fem år.

Lønnsomheten av Bergen Parkering AS sin avtale har vært vanskeligere å vurdere ettersom den er regulert med en relativt høy minsteleie kombinert med en lav variabel (omsetningsbasert) leie for inntekter over minsteleien. Lønnsomheten av denne vil dermed avhenge av forventet totalomsetning fra avtalene. Leieprisen Bergen Parkering betaler kommunen er imidlertid også en funksjon av Bergen Parkering sine driftskostnader. I kontraktens variable del dekker kommunen en stor andel av Bergen Parkering sine driftskostnader – altså jo høyere driftskostnader jo lavere leiepris. En slik

prismodell vil kunne gi svake insentiver til effektiv drift: Dersom Bergen Parkering eksempelvis hadde redusert sine driftskostnader med 1 million kroner, ville overskuddet fra driften økt med kun en andel av dette.

I Tromsø har kommunen overført selve parkeringsarealene fra kommunen til det kommersielle selskapet. Ifølge årsregnskap fra Tromsø Parkering hadde selskapet i 2020 en balanseført verdi på «(tomter, bygninger og annen fast eiendom)» på 61,6 millioner kroner.<sup>39</sup> Dette er en svært stor økonomisk fordel som kommunen har gitt selskapet og er i praksis som en gratis leieavtale der leietaker kun dekker eierens direkte kostnader (vedlikehold etc.).

Organiseringen ved at egenregi og aktivitet i konkurranse med private skjer i samme rettssubjekt – slik som er tilfellet i Bergen, Trondheim og Tromsø – gir etter vår oppfatning en høy risiko for at ulovlig krysssubsidiering kan forekomme. Mangelen på transparens mellom disse to formene for aktivitet gjør videre at det er vanskelig ved hjelp av offentlig tilgjengelig informasjon, å føre tilsyn til at statsstøttereglene overholdes. Dette vil antakeligvis kreve en omfattende granskning av foretakenes internregnskaper, som er å betrakte som konkurransesensitiv informasjon og derfor ikke lett tilgjengelig.

Modellen som blir benyttet i Stavanger – med selskapsmessig skille mellom egenregi (Stavanger Parkeringsselskap) og aktivitet i konkurranse med private (Rogaland Parkering) fremstår som mer robust med hensyn til å begrense risikoen for ulovlig krysssubsidiering. Risikoen for ulovlig krysssubsidiering er fortsatt til stede ettersom Rogaland Park og Stavanger Parkeringsselskap deler fellesressurser og har et forretningsmessig forhold, blant annet for leie av personell. Det selskapsmessige skillet innebærer imidlertid at man har et langt bedre utgangspunkt til å føre tilsyn ved om kommunen og selskapet operer innenfor rammer som er lovlig i henhold til lover om offentlig støtte. Vi vurderer også at et slikt organisatorisk skille kan føre til en langt høyere bevissthet rundt hvordan transaksjoner og andre avtaleforhold mellom egenregivirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet skal håndteres for å være i tråd med statsstøtteregelverk.

<sup>37</sup> Potensielt kan egenregivirksomheten være en ulempe dersom aktiviteten isolert sett gir et underskudd.

<sup>38</sup> Ettersom disse leiekontraktene ikke har blitt tildelt i konkurranse og relaterer seg til drift i egenregi har vi vurdert at innholdet i disse kontraktene ikke er konkurransesensitiv og dermed også kan deles med

private konkurrenter. Private konkurrenter har dessuten samme tilgang til leiekontraktene gjennom innsynsbegjæring hos kommunene.

<sup>39</sup> Se f.eks. <https://proff.no/selskap/troms%C3%B8-parkering-as/troms%C3%B8/parkeringsanlegg/IF3KN1TOVNY/>

### 6.3.2 Egenregiaktivitet trolig ikke i henhold til anskaffelsesregelverket i flere av kommunene

I henhold til forståelsen av relevante paragrafer av anskaffelsesforskriften beskrevet i kapittel 4.2, må kommunale kommersielle aktører som drifter kommunale parkeringsarealer i utvidet egenregi minst ha 80 prosent av sin aktivitet for kommunen. Innenfor parkering vil dette bety at selskapene maksimalt kan ha 20 prosent av sin aktivitet knyttet til drift av ikke-kommunale anlegg – forutsatt at kommunen tildeler selskapene avtaler uten konkurranse.<sup>40</sup>

I kapittel 5 har vi kartlagt fordeling av aktivitet basert på omsetning (muntlig informasjon fra parkeringsselskapene) og antall parkeringsplasser. Andre mulige aktivitetsmål kunne vært omsetning fratrukket leiekostnader, produksjonskostnader eller annen egnet aktivisertbasert metode. Slike mål er ikke undersøkt nærmere.

Trondheim Parkering har mesteparten av sin aktivitet i konkurranseutsatt virksomhet, både målt i omsetning og antall plasser (eller i hvilket som helst annet aktivitetsmål). Trondheim kommune synes i så måte å handle i strid med anskaffelsesregelverket ved å tildele Trondheim Parkering kontrakter knyttet til kommunale parkeringsanlegg uten at tildelingen skjer i konkurranse med andre aktører.

Bergen Parkering har kontroll over veldig store kommunalt eide anlegg, som dermed også gir aktiviteten til disse en høy prosentandel av total aktivitet. Basert på omsetning er antakelig andelen aktivitet på konkurranseutsatte anlegg å være mindre enn 20 prosent. Målt i antall plasser er aktiviteten mer enn 20 prosent. Vurderingen av om Bergen kommune operer innenfor anskaffelsesregelverket vil dermed være avhengig av hvordan aktiviteten måles.

I Tromsø er kommunens parkeringsanlegg overført til Tromsø Parkering og det foreligger derfor ingen leie- eller driftsavtale mellom kommunen og selskapet. Overføringen av eiendommene fra kommunen til selskapet er uansett ikke blitt gjort i konkurranse – og slik sett er overføringen økonomisk sett ekvivalent med å tildele leie- eller driftsavtaler utenfor konkurranse og under særlige gunstige vilkår. Andelen aktivitet knyttet til anlegg utover egneide anlegg overført fra kommunen («egenregi») er uansett over 20 prosent målt i både omsetning og i antall parkeringsplasser. Dersom anskaffelsesregelverket også gjelder organiseringsmodellen til Tromsø Parkering, er det

<sup>40</sup> Dersom kommunene tildeler sitt eget selskap kontrakter i konkurranse med andre er vil det ikke være noen begrensninger på andel aktivitet som gjøres for

mulig at Tromsø kommune i har handlet i strid anskaffelsesregelverket ved å tildele Tromsø Parkering eierskap til parkeringsanleggene uten at overføringen (salget) blir gjennomført i konkurranse – samtidig som at Tromsø Parkering har en stor aktivitet knyttet til drift av arealer for andre enn kommunen.

Løsningen som Stavanger kommune har valgt ved at det kommunale foretaket (samme rettssubjekt som kommunen) drifter kommunale parkeringsareal unntar kommunen fra anskaffelsesregelverket («egentlig egenregi»). Drift av anlegg utenfor egenregi skjer uansett i et eget rettssubjekt som ikke er involvert i aktivitet knyttet til kommunens eget anlegg. Stavanger kommune synes dermed å operere i tråd med anskaffelsesregelverket.

### Kontraktlengde i avtaler med kommunen når anskaffelsesforskriftens unntak om utvidet egenregi ikke kommer til anvendelse

I de tilfellene der unntaket fra anskaffelsesforskriften om utvidet egenregi ikke kommer til anvendelse, vil avtalene kommunen gjør med parkeringsselskapet kunne være regulert av konsesjonskontraktforskriften.<sup>41</sup> Konsesjonskontraktforskriftens § 8-12 setter i utgangspunktet en begrensning på kontraktlengde på fem år på tjenestekontrakter mellom kommune og leverandør – med mindre det for eksempel er store investeringskostnader som gjør det nødvendig med en lengre kontraktperiode for at leverandørene skal ha muligheten til å tjene inn sine investeringer og oppnå en rimelig avkastning.

Flere av kommunene har lange driftsavtaler med de kommunale parkeringsselskapene som overstiger terskelen på fem år. Trondheim kommune har gitt Trondheim Parkering en leieavtale på 20 år, Bergen kommune har gitt Bergen Parkering en avtale på opptil åtte år (fem år med en ensidig treårig opsjon), mens Tromsø kommune har i praksis gitt Tromsø Parkering en tidsbegrenset avtale om drift av kommunale parkeringsarealer ved å overføre eierskapet av parkeringsarealene til Tromsø Parkering.

### 6.3.3 Konkurranserettslig dominans og mulig misbruk

I de fire byene vi har kartlagt nærmere er den kommunalt eide aktøren også den største aktøren målt i antall parkeringsplasser. I Trondheim og Tromsø er også markedsandelen til den kommunale

kommunen og øvrige – likhet med en hvilken som helst privat aktør.

<sup>41</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-976>

aktøren høy også når man ser bort fra anleggene som har blitt tildelt fra kommunen.<sup>42</sup>

Høy markedsandel vil i mange markeder være positivt korrelert med stor markedsrett – altså en situasjon der aktørens priser og tilbud i liten grad blir disiplinert av konkurrerende bedrifter, og man kan sette priser høyt over marginalkostnader. Dersom en aktør alene har særlig stor markedsrett, kan den fra en konkurranserettslig definisjon være å betrakte som å inneha en «dominerende stilling». Slike aktører har et særlig ansvar for at deres markedsopptreden ikke er konkurranseskadelig eller skaper en risiko for slik skade – såkalt misbruk av dominerende stilling (konkurranselovens § 11).<sup>43</sup>

I henhold til retningslinjer fra EU-kommisjonen (som er relevante for norsk konkurranselov) vil vedvarende høye markedsandeler over 40 prosent, fravær av større etableringer eller ekspansjon fra konkurrenter samt fravær av sterk kjøpermakt være indikasjoner på at aktør er dominant.<sup>44</sup> I henhold til retningslinjer for horisontale fusjoner kan en markedsandel på 50 prosent alene kunne være bevis på konkurranserettslig dominans.<sup>45</sup>

Ovennevnte kriterier gir indikasjoner på at enkelte av de kommunale parkeringsselskapene kan inneha en dominerende stilling.

Trondheim Parkering sin mulige atferd med lange kontrakter kombinert med svært høy markedsandel fremstår i utgangspunktet egnet til å begrense konkurransen. Dersom denne adferden faktisk har bidratt til å hindre etablering og utvidelse gjennom kunstige innlåsingseffekter, kan dette være en kilde til konkurranseskade – og potensielt også i strid med konkurranselovens § 11.

Det presiseres at til tross for at ovennevnte vurderinger indikerer konkurransebegrensende atferd, er det likevel ingen konklusjon om brudd på konkurranseloven. Ved mistanker ved brudd på konkurranselovens § 11 må det gjøres grundige vurdering blant annet (i) avgrensning av det relevante markedet, (ii) om selskapet faktisk innehar en dominerende stilling i det relevante markedet og (iii) om atferden faktisk eller potensielt begrenser konkurransen. En slik vurdering innebærer normalt en omfattende etterforskning og bevisgjennomgang.

---

<sup>42</sup> Vi legger her til grunn at de relevante markedene er geografisk avgrenset lokalt. Vi har ikke foretatt en konkret vurdering av de relevante geografiske markedene.

<sup>43</sup> Konkurransetilsynet, *Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling – § 11 i konkurranseloven*, <https://konkurransetilsynet.no/misbruk-av-dominerende-stilling/>

<sup>44</sup> Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings (Text with EEA relevance) OJ C 45, 24.2.2009, p. 7–20, avsnitt 9-18

<sup>45</sup> Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings OJ C 31, 5.2.2004, p. 5–18, avsnitt 17

## 7. Anbefalinger om organisering av kommunal kommersiell parkeringsvirksomhet

*Vi gir her våre anbefalinger på hvordan kommunene bør organisere sin virksomhet innen kommersiell parkering for å sikre høy inntjening til kommunen fra kommersiell parkeringsvirksomhet, å tilrettelegge for effektiv konkurranse lokalt og å sikre etterlevelse av regelverk om offentlig støtte og anskaffelser.*

### 7.1 Drift av kommunale anlegg i egenregi vs. konkurranseutsetting

Felles for Bergen, Trondheim, Tromsø og Stavanger er at alle kommunene har valgt å drifte anleggene selv (egenregi) eller tildele kontrakter om anleggene til egeneide selskaper uten noen form for konkurranse (utvidet egenregi). Disse anleggene synes også å være en gode inntektskilder for kommunene.

Til tross for høy lønnsomhet, er det på ingen måte klart at det er mer lønnsomt for kommuner å tildele drift av anleggene til egeneide selskaper fremfor å la flere aktører konkurrere om å drifte anleggene på vegne av kommunen. Eksempelvis har statlige selskaper som Avinor store inntekter på å konkurranseutsette driften av deres parkeringsarealer – selv om de har muligheten til å drifte parkeringsanleggene sine selv.

Dersom man lar selskaper konkurrere om drift av kommunens anlegg, vil kommunen normalt tildele kontrakten til selskapet som er villig til å ta lavest pris (betale høyest leie) for drift av anlegget. Konkurranseutsetting i et marked som er preget av velfungerende konkurranse gir et godt utgangspunkt til en høy inntjening. En slik tildeling sikrer dermed markedsmessige vilkår på avtalen.

En mulig fordel ved å likevel gi avtalen til et selveid selskap er at kommunen mottar både leieinntekter og utbytte fra et eventuelt overskudd på driften.<sup>46</sup> Fra en sammenlignbar privat aktør vil kommunen kun motta leieinntekter, mens et overskudd tilfaller driftsoperatøren. Imidlertid må også det kommunale selskapet dekke faste kostnader (administrasjon etc.) som i sin tur gir lavere inntekter til kommunen.

<sup>46</sup> Ettersom aksjeselskap betaler skatt på utbytte, mens kommunen ikke betaler skatt på leieinntekter er det i kommunens egeninteresse å maksimere leieinntekter og

Endelig anses risikoen for økonomisk slakk og høye kostnader (sløsing med ressurser) betydelig høyere for selskap som oppnår høy lønnsomhet gjennom beskyttede inntekter. Det er dermed ikke gitt at kommunene sitter igjen med større inntekter ved å velge en tilbyder de selv eier.

Valget mellom produksjon i utvidet egenregi og konkurranseutsetting kan også ha konsekvenser for markedstilpasningen lokalt – særlig når det er snakk om større anlegg. Når kommunen gir enerett på flere anlegg som samlet utgjør en betydelig del av markedet til én aktør, vil denne aktøren oppnå konkurransefordeler gjennom stordrifts- og samdriftsfordeler (dette gjelder uavhengig av om aktøren er privat eller kommunal). Dette gir i sin tur styrket konkurransekraft også på drift av private anlegg (i konkurranse). Dette vil kunne gi så store samlede volum at man begrenser like eller mer effektive aktørers mulighet til å etablere seg eller utvide sin eksisterende drift i samme lokalmarked. Slik sett kan drift i egenregi få utilsiktede konsekvenser om begrenset konkurranse i hele markedet – noe som i første omgang vil ramme næringsvirksomhet og andre kjøpere av parkeringstjenester i de aktuelle kommunene.

Kommuner som eier store parkeringsanlegg kan dermed bidra til å påvirke det lokale parkeringsmarkedet i mer effektiv retning. Dersom en kommune kontrollerer flere store anlegg, kan kommunen ved å ha flere anbudskonkurranser (fremfor å tildele alle til én aktør i én konkurranse) tilrettelegge for at flere selskaper oppnår et tilstrekkelig volum lokalt for å oppnå stordriftsfordelene som må til for også å konkurrere om øvrige kontrakter. Anleggene kan i så måte være et instrument for å tilrettelegge for mer effektiv konkurranse lokalt.

Det er viktig å presisere at en slik ordning også vil ha rom for kommunale kommersielle parkeringsaktører – men under forutsetning at disse konkurrer på like vilkår som private, også når det gjelder kommersiell parkeringsdrift i kommunale anlegg.

Endelig vil konkurranseutsatt drift av kommunale parkeringsarealer sikre etterlevelse av statsstøtte- og anskaffelsesregelverk. Med en slik organisering er det ikke noe i veien at kommunalt eide aktører

minimere utbytteinntekter knyttet til drift av egeneide anlegg.

kan operere både kommunale og ikke-kommunale anlegg i samme rettssubjekt – og det vil da heller ikke foreligge noen begrensninger på andelen av inntekt som kan komme fra ikke-kommunale grunneiere.

Ved å gjennomføre anbudskonkurranser på drift av kommunale parkeringsanlegg setter dermed kommunene sine egne selskaper fri – og åpner med det for at de effektive selskaper de selv eier kan generere mer inntekter til kommunen fra private oppdrag.

## 7.2 Organisering med egenregi

Dersom kommunene likevel skulle velge å drifte kommunale parkeringsarealer i egenregi og samtidig delta i konkurransen på øvrige arealer i stor skala, bør den konkurranseutsatte aktiviteten skje i et eget rettssubjekt.

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 konkurransevridning.

Modellen som Stavanger kommune har valgt, fremstår her som en god modell også for andre kommuner som ønsker å drifte egne parkeringsanlegg i egenregi. Modellen begrenser

risikoen for å handle i strid med lover om offentlig støtte, samtidig som den ikke er til hinder for å utnytte stordriftsfordeler fra egenregidelen. En slik organisering forutsetter at det etableres rutiner som sikrer at transaksjoner mellom kommunens selskaper skjer på markedsmessige vilkår.

Ulempen ved en slik organisering er, som nevnt, at drift i egenregi vil kunne begrense etablering og dermed også konkurransen lokalt. Videre garanterer ikke en slik organisering at kommunene får størst mulig overskudd fra egne ide parkeringsarealer.

Valg av organisering fremstår som mindre viktig i kommuner som er aktive innen kommersiell parkering som kun skjer i egenregi – altså virksomheter som ikke konkurrerer om drift av parkeringsarealer med private. For eksempel synes risikoen for krysssubsidiering fra forvaltning (gateparkering) til kommersiell aktivitet på kommunale parkeringsarealer å være liten. Unntaket vil være dersom overskuddet fra virksomheten ikke går uavkortet til kommunene, men reinvesteres i kommersiell virksomhet (f.eks. parkeringshus). I slike tilfeller bør det være et selskapsmessig skille også mellom forvaltning og kommersiell parkering i egenregi.

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo