

Kontrollutvalget  
Oslo Kommune

Vår ref:  
Deres ref:  
Oslo, 16.06.2022

## **Anmodning om ettersyn av byrådets saksbehandling vedrørende vedtak av 25. april 2018 i sak 104**

### **1. Innledning**

Regnskap Norge er bransjeforeningen for autoriserte regnskapsførere og regnskapsforetak. Vi har over 9000 medlemmer som til sammen fører regnskapet for mer enn 340.000 virksomheter, dvs. 78 % av det norske næringslivet som benytter ekstern regnskapsfører. Flere av våre medlemmer fører regnskap for eiendomsutviklere med virksomhet i Oslo Kommune.

I nærværende henvendelse anmoder vi kontrollutvalget om å overse byrådets prosess i etterkant av ovennevnte vedtak. På vegne av våre medlemmer, som har kunder med virksomhet innen eiendomsutvikling i Oslo, er vi bekymret for at ikke disse vil bli tilgodesett i henhold til vedtaket.

Under punkt 6 har vi oppsummert hva vi finner bekymringsfullt i sakens anledning og som vi mener bør undersøkes.

### **2. Bakgrunn**

Bystyret har i vedtak av 25. april 2018, sak 104, punkt 2 (vedlegg 1), vedtatt at mva-justeringsrettigheter knyttet til oppføring av infrastruktur i utbyggingsavtaler, skal overføres kommunen. Ved å besitte den såkalte justeringsretten har kommunen anledning til å få tilbakebetalt merverdiavgiftsbeløpet knyttet til infrastrukturen, som ikke utbygger har fått fradragført. Tilbakebetalingen skjer fra staten over en 10 års periode, dersom kommunen rapporterer justeringsretten over mva-meldingen eller skattemeldingen for mva-kompensasjon.

I utbyggingsavtalene som inngås i dag er punkt 2 i vedtaket implementert, slik at kommunen har hjemmel til å kreve justeringsrettighetene med tilhørende dokumentasjon overlevert. Ved

---

mottak av dokumentasjonen, settes kommunen i posisjon til å få refundert merverdiavgiften knyttet til infrastrukturen, tilbake fra staten.

Samtidig har kommunen i vedtaket av 25. april 2018, i punkt 4, vedtatt at:

*«Ved inngåelse av utbyggingsavtaler skal det, ved fastsettelsen av størrelsen på utbyggers bidrag, tas hensyn til effekten av merverdiavgiftskompensasjonen slik at det er netto kostnader for offentlige infrastruktur som skal fordeles mellom partene»*

Hva som ligger i dette er det ingen som vet med sikkerhet – heller ikke byrådet i Oslo Kommune da det fortsatt ikke foreligger retningslinjer. Det er imidlertid tale om at det skal *«tas hensyn til effekten av merverdiavgiftskompensasjonen»* og at det er *«netto kostnader for offentlige infrastruktur som skal fordeles mellom partene»*.

Ut i fra en naturlig språklig forståelse av ordlyden, legges det her opp til at utbygger skal tilgodesees for deler av merverdiavgiftskompensasjonen som kommunen mottar når justeringsretten er overdratt. Akkurat hvordan dette skal skje, er som nevnt uklart, men at det skal skje en fordeling mellom partene av merverdiavgiftskompensasjonen, må ansees som utvilsomt.

Vedtaket ble fattet i 2018, og siden den tid har det blitt opplyst at kommunen arbeider med å avklare retningslinjer for praktisering av vedtaket. Senest 16.03.2022 fikk vi dette opplyst (se vedlegg 2). Undertegnede har også tidligere etterspurt status på kommunens praksis (se vedlegg 3).

Over fire år etter vedtakstidspunktet, foreligger det fortsatt ingen retningslinjer for hvordan vedtakets punkt 4 skal praktiseres, herunder hvordan det skal *«tas hensyn til effekten av merverdiavgiftskompensasjonen»* og hvordan *«netto kostnader for offentlige infrastruktur [...] skal fordeles mellom partene»*.

Følgen av at det mangler retningslinjer er at det ikke blir noen fordeling av merverdiavgiftsbeløpet utbygger har betalt. Byrådsavdeling for byutvikling har imidlertid opplyst i brev av 28.04.2022 (vedlegg 6) at retningslinjer for praktisering av vedtakspunkt 4 skal fremmes for bystyret i løpet av høsten 2022.

Etter vår oppfatning, bør likevel byrådets arbeid i denne saken oversees snarest mulig. Dette på bakgrunn av:

- Beløpenes størrelse – det kan være tale om flere hundre millioner kroner i merverdiavgift, bare i perioden 2018 til 2021.
- Uforholdsmessig lang saksbehandlingstid
- Fare for foreldelse av justeringskrav
- Inkonsistente og upresise svar fra byrådsavdeling for byutvikling og eiendoms- og byfornyelsesetaten

---

### 3. Regelverket

Justeringsreglene i merverdiavgiftsloven kapittel 9, fastslår at inngående merverdiavgift skal justeres når bruken av en kapitalvare endres. En kapitalvare er i lovens § 9-1 annet ledd definert som:

- a. *«maskiner, inventar og andre driftsmidler der inngående merverdiavgift av kostpris utgjør minst 50.000 kroner, likevel ikke kjøretøyer som er fritatt for merverdiavgift etter § 6-7 tredje ledd*
- b. *fast eiendom som har vært gjenstand for ny-, på- eller ombygging der inngående merverdiavgift på kostnadene ved dette utgjør minst 100.000 kroner»*

Etter lovens § 9-2 tredje ledd skal et avgiftssubjekt:

*«[...] justere inngående merverdiavgift når kapitalvarer som nevnt i § 9-1 annet ledd bokstav b overdras.»*

Justeringen ved overdragelse av kapitalvarer som nevnt i bokstav b), for eksempel infrastruktur som veier, fortau og rundkjøringer, gjennomføres som følger:

- Utbyggere som har fradragført merverdiavgift knyttet til kapitalvaren, må samlet sett tilbakeføre all fradragført merverdiavgift som knytter seg til kapitalvaren som overdras. Dette kan likevel unngås om det inngås avtale om overtakelse av justeringsforpliktelsen.
- Utbyggere som ikke har fradragført merverdiavgiften, hvilket er aktuelt i vår sak, kan overføre justeringsretten til mottakeren av infrastrukturen. Er mottakeren en kommune, kan denne hvert år de neste 10 årene hente tilbake fra staten 1/10 del av justeringsbeløpet.

Utbyggere av boliger, har ikke fradragrett og besitter dermed en justeringsrett hvis det bygges infrastruktur. Denne, med tilhørende dokumentasjon, kan overdras til kommunen som kan hente inn 1/10 av merverdiavgiftsbeløpet hvert år. Merverdiavgiften hentes inn på mva-meldingen eller skattemeldingen for mva-kompensasjon, som skal leveres henholdsvis 6. termin og 6. periode hvert år gjennom hele 10 års-perioden.

Flere kommuner har innført den såkalte «justeringsmodellen». Denne går ut på at utbyggere av infrastruktur som skal overføres til kommunen, samtidig overfører justeringsretten tilknyttet infrastrukturen. Det inngås avtale med utbygger om at en større andel av justeringsbeløpet som kommunen henter tilbake fra staten, overføres til utbygger – enten årlig eller samlet.

Oslo Kommune har av ukjente grunner ikke valgt den typiske justeringsmodellen (som administrativt er enkel å praktisere), men en annen variant der det skal *«[...] tas hensyn til effekten av merverdiavgiftskompensasjonen slik at det er netto kostnader for offentlige infrastruktur som skal fordeles mellom partene»*. Hva konkret som ligger i dette, utover det som er nevnt under punkt 2 ovenfor, er som nevnt ukjent for alle parter, selv fire år etter vedtakstidspunktet.

---

## 4. Konsekvenser av regelverket og Oslo Kommunes vedtak

### 4.1 Beløpets størrelse

Oslo Kommune har vedtatt at utbyggere av infrastruktur med tilhørende justeringsrett, skal overdra justeringsretten til kommunen. Dette er vedtatt som punkt 2 i kommunens vedtak av 25.04.2018 i sak 104. Vedtaks punktet er også innarbeidet i kommunens utbyggingsavtaler (se punkt 9.1 i vedlegg 4). Når kommunen besitter dokumentasjonen på justeringsretten, er den i posisjon til å motta hele merverdiavgiftsbeløpet fordelt over perioden på 10 år. Dette gjennomføres ved å føre opp 1/10 av justeringsretten på kommunens mva-melding eller skattemelding for mva-kompensasjon.

I byrådssak 138/17 (vedlegg 5), er det i saksfremstillingen estimert at merverdiavgiften knyttet til utbyggingsavtaler i perioden 2015 til mars 2017 beløp seg til 200-215 millioner kroner. Trolig er tallene høyere i perioden 2018 til 2022 da aktiviteten i markedet har vært større.

Legger vi tallet i byrådssak 138/17 til grunn, kan vi med forsiktighet anslå at kommunen kan motta justeringsrettigheter for rundt 100 millioner kroner i året. Beløpene utbetales med 1/10 over 10 år dersom kommunen utnytter justeringsretten, men over tid kumulerer justeringsbeløpene seg til å utgjøre svært betydelige beløp. Dette er penger som i henhold til vedtakets punkt 4 skulle gått tilbake til utbyggerne, men som holdes igjen under henvisning til manglende retningslinjer.

### 4.2 Tilbakebetaling av opparbeidet justeringsrett

Hvis det skal være noe realitet i vedtaks punkt 4, så skal pengene knyttet til justeringsretten, i alle fall en betydelig del av dem, gå tilbake til utbyggerne. Oslo Kommune må ansees forpliktet til å etterleve eget vedtak fra og med vedtakstidspunktet, 25. april 2018. Dette innebærer at utbyggere som overfører justeringsrettigheter til kommunen etter dette, har rett til etterbetaling av «momskompensasjon», i henhold til vedtakets punkt 4. Kommunen har også privatrettslig forpliktet seg til en slik etterbetaling, jf. utbyggingsavtalenes pkt. 9.2.

### 4.3 Bokføring

Ettersom ikke innbetalingene fra justeringsretten eller avsetningene er spesifisert i verken regnskap eller budsjett, kan dette representere et brudd på god kommunal regnskapskikk.

### 4.4 Foreldelse av justeringsrett

---

Det kan ikke utelukkes at kommunen har unnlatt å utnytte justeringsrettighetene som er mottatt i henhold til utbyggingsavtalene. At ikke justeringsretten er spesifisert i regnskapet eller budsjettet, kan underbygge dette.

Dersom kommunen ikke har utnyttet justeringsretten, er også mulighetene for utnyttelse delvis foreldet. For kommuner må foreldelsesfristen for å utnytte justeringsretten vurderes opp mot to forskjellige lover: merverdiavgiftsloven og lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven).

#### *4.4.1 Foreldelse etter merverdiavgiftsloven*

Justeringsrettigheter som skal vurderes etter merverdiavgiftsloven, er justeringsrettigheter som knytter seg til kommunens merverdiavgiftspliktige virksomhet, for eksempel vann og avløp. Dersom kommunen mottar et vann- og avløpsanlegg med tilhørende justeringsrett (samt dokumentasjon) fra en privat utbygger, må kommunen utnytte den årlige justeringsretten i løpet av tre år, regnet fra utløpet av innleveringsfristen for 6. termin det året justeringsretten ble mottatt. Oversittes fristen, vil justeringsretten suksessivt bli foreldet.

Eksempel: En justeringsrett som er mottatt i 2018, må senest rapporteres over mva-meldingen innen utløpet av fristen for levering av mva-meldingen for 6. termin 2021 (10. februar 2022). Justeringsbeløpet for 2018 vil være foreldet etter dette tidspunktet. De resterende årene i justeringsperioden vil fortsatt være i behold.

#### *4.4.2 Foreldelse etter merverdiavgiftskompensasjonsloven*

Justeringsrettigheter som knytter seg til eksempelvis veier, fortau og rundkjøringer, har kortere foreldelsesfrist, da disse skal vurderes etter merverdiavgiftskompensasjonsloven. Foreldelsesfristen etter denne loven er innleveringsfristen for den påfølgende perioden for levering av skattemeldingen for mva-kompensasjon. Merverdiavgift som skulle vært justert i periode 6 (november – desember) er foreldet ved innsendelsesfristen for periode 1 det påfølgende året (januar - februar) som er 10. april.

Eksempel: En justeringsrett som er mottatt i 2018, skal rapporteres over skattemeldingen for mva-kompensasjon i 6 periode 2018. Kravet er foreldet innen utløpet av fristen for levering av den neste skattemeldingen for mva-kompensasjon, som er 10. april 2019. Justeringsbeløpet for 2018 vil være foreldet etter dette tidspunktet.

#### *4.4.3 Konsekvenser av foreldelse*

Har kommunen mottatt justeringsrettigheter som er kompensasjonsberettigede (etter merverdiavgiftskompensasjonsloven), i 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022, og ikke rapportert

---

disse, så er det per i dag bare justeringsrettigheter som knytter seg til 2022 som ikke er foreldet. En justeringsrett mottatt i 2018 som ikke er rapportert over skattemeldingen for mva-kompensasjon, har således mistet 40 % av sin verdi per i dag. Justeringsrett mottatt i 2019 har mistet 30 % av verdien, etc. Dette kan til sammen utgjøre betydelige beløp.

Selv om ikke kommunen har utnyttet justeringsretten og har mottatt merverdiavgiftskompensasjon, har kommunen likevel privatrettslig forpliktet seg i utbyggingsavtalene til å fordele denne. Etter vår oppfatning har derfor utbyggerne krav på «momskompensasjon», selv om kommunen ikke har mottatt denne fra staten på bakgrunn av passivitet.

## **5 Inkonsistente- og upresise svar fra byrådet og eiendoms og byfornyelsesetaten**

### 5.1 Spørsmål og svar

James Stove Lorentzen (H) har i e-post av 10. mars 2022 til byråd for byutvikling (vedlegg 7), stilt en rekke spørsmål vedrørende vedtaket av 25. april 2018, sak 104.

Spørsmål 8 lyder:

*«I hvilken utstrekning har kommunen mottatt refusjon av merverdiavgift fra staten med grunnlag i slike justeringsrettigheter som er overført fra private utbyggere (vennligst oppgi de refunderte beløp for årene 2018, 2019, 2020 og 2021), og hvordan er slike eventuelle refusjonsbeløp ført i kommunens regnskap.»*

28.april 2022 har byrådsavdeling for byutvikling (BYU) svart på dette (se vedlegg 6):

*«Jeg har innhentet opplysninger fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten og viser til vedlagte brev av 08.04.2022 som svar på spørsmålet. Det presiseres at, med unntak av kr 0,5 mill., er det totale beløpet på kr 108 mill. som etatens brev viser til, knyttet til en forliksavtale inngått mellom Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur ved finanskomiteens vedtak 31.05.2018, sak 74.»*

Svaret fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), gir inntrykk av noe annet (vedlegg 8):

*«Oslo kommune har totalt mottatt ca. 108 millioner kroner i justert merverdiavgift (mva) i perioden fra 2018 til 2021. Dette fordeler seg med ca. 53,5, 11,5, 22 og 21 millioner kroner for henholdsvis 2018, 2019, 2020 og 2021. Halvparten av dette beløpet har vært reelle inntekter for kommunen, og er bokført som refusjonsinntekter i investeringsregnskapet under kap. 425. Disse inntektene (totalt ca. 54 millioner kroner) har gått uavkortet til bykassa. De resterende ca. 54 millioner kroner har blitt utbetalt (eller avsatt til senere*

*utbetaling) til utbygger, og hele dette beløpet knytter seg til utbyggingsavtalen for Bjørvika.*

## 5.2 Våre spørsmål til svarene fra EBY og BYU

Nedenfor følger våre spørsmål til svarene som er gitt. Vi ber kontrollutvalget undersøke hva som faktisk har skjedd i saken.

### 5.2.1 *Spørsmål vedrørende fordelingen av justert merverdiavgift*

Tar vi utgangspunkt i svaret fra EBY, så fremgår det her at Oslo Kommune har mottatt ca. 108 millioner kroner i justert merverdiavgift. I dette ligger det at kommunen har utnyttet justeringsrettigheter som er mottatt fra private utbyggere. Det gis også en oversikt over hvordan beløpene fordeler seg fra 2018 til 2021.

Dersom kommunen har mottatt et justeringsbeløp i 2018 på 53,5 millioner kroner (inntekten som EBY kaller det), så skal dette beløpet utgjøre 1/10 av justeringsretten, som da nødvendigvis må være pålydende 535 millioner kroner. I hvert av de påfølgende årene, ut den 10-årige justeringsperioden skulle Oslo Kommune også ha mottatt 53,5 millioner kroner.

Videre, er det mottatt en justeringsinntekt på 11,5 millioner kroner i 2019, så er justeringsretten pålydende 115 millioner kroner. Det samme prinsippet gjelder for de andre beløpene som er opplyst å være mottatt.

På bakgrunn av dette stiller Regnskap Norge seg undrende til at kommunen faktisk har mottatt 53,5, 11,5, 22 og 21 millioner kroner for henholdsvis 2018, 2019, 2020 og 2021.

Forutsetter vi at beløpene som EBY opplyser om skriver seg fra justeringsrettigheter, så burde dette fordele seg som følger:

ÅR	2018	2019	2020	2021
				21
			22	22
		11,5	11,5	11,5
	53,5	53,5	53,5	53,5
<b>SUM</b>	<b>53,5</b>	<b>65</b>	<b>87</b>	<b>108</b>

Justeringsbeløpene mottas hvert år og utgjør til sammen 313, 5 millioner kroner bare for disse fire årene, forutsatt at tallene EBY har forelagt knytter seg til justeringsrettigheter.

Dersom det ikke tilkommer noen flere justeringsrettigheter ut justeringsperioden som startet i 2018 (hvilket er helt usannsynlig), samt at de mottatte justeringsrettene kan utnyttes i sin helhet (fra år 1 til 10) så skal det totale mottatte justeringsbeløpet utgjøre 961,5 millioner kroner i løpet av 2027.

---

Vi ber kontrollutvalget undersøke hva som faktisk er mottatt av justeringsrettigheter i den aktuelle perioden for å kartlegge «inntektene» kommunen har hatt, eventuelt de potensielle inntektene kommunen *kunne* hatt dersom ikke alle justeringsrettigheter er utnyttet.

### 5.2.2 Bokføringen av beløpene

Det er for oss uklart hva som ligger i at «*halvparten av dette beløpet har vært reelle inntekter*», dersom det dreier seg om justeringsrettigheter. Da skulle dette etter vår oppfatning vært bokført som en positiv justeringsrett – i det minste fremgått i notene til regnskapet.

Den andre halvparten opplyses å ha gått til utbygger for utbyggingsavtalen i Bjørvika. Dette skulle også ha vært synliggjort i kommunens regnskap. Vi kan ikke se at dette er spesifisert.

### 5.2.3 Forlikavtale med Bjørvika utvikling

Byrådet skriver at med unntak av 0,5 millioner kroner, så knytter beløpet på 108 millioner kroner seg til en forlikavtale med Bjørvika Utvikling.

Betyr dette at bare 0,5 millioner kroner skriver seg fra justert merverdiavgift? Er de 108 millionene kroner en privatrettslig forlikavtale, som ikke har sitt grunnlag i justert merverdiavgift? Det er i så fall et helt annet svar enn hva EBY hadde på det samme spørsmålet.

Videre, kan vi ikke se at det er grunnlag for å inngå avtaler om overtakelse av justeringsrett etter særskilt avtale med én aktør, når vedtaket i 2018 er ment å gjelde generelt for alle utbyggingsavtaler.

## 6 Oppsummering - vår anmodning til kontrollutvalget

Nedenfor har vi oppsummert forholdene vi mener bør undersøkes:

### 6.1 Undersøke lovligheten av tidsbruken for å effektivere vedtaket

Regnskap Norge stiller som nevnt spørsmål ved lovligheten av at vedtakets punkt 4 ikke følges opp i praksis. Noe tid til å utarbeide retningslinjer for hvordan «merverdiavgiftskompensasjonen» skal fordeles kunne vært akseptabelt, men at det per tid har tatt over fire år uten noe resultat, for å følge opp noe som i utgangspunktet er en enkel sak, kan etter vår oppfatning være lovstridig.

Det bør vurderes hvorvidt Oslo kommune faktisk har hjemmel til å bruke så lang tid på saksbehandlingen, hvilket medfører at disse svært betydelige beløpene tilbakeholdes.

### 6.2 Privatrettslig kontraktsbrudd

Konsekvensen av at ikke vedtakspunktet følges opp i praksis er at eiendomsutviklere ikke blir tilført de midlene de rettmessig skulle hatt, i henhold til utbyggingsavtalenes pkt 9.2. Den uforholdsmessige tidsbruken på å utarbeide retningslinjer for tilbakebetaling, kan etter vår



---

oppfatning representere et kontraktsbrudd med utbygger, da det tilsynelatende ikke har vært noen realitet i påstanden om at det arbeides med retningslinjer for å fordele merverdiavgiftskompensasjonen.

Vi oppfordrer til å vurdere de privatrettslige sidene av saken. Spesielt bør det vurderes hvorvidt Oslo Kommune er forpliktet til å utbetale merverdiavgiftskompensasjon til utbyggere som i henhold til utbyggingsavtalen har overlevert justeringsdokumentasjon til kommunen.

### 6.3 Mottak av justeringsrettigheter

Det bør undersøkes hvorvidt Oslo Kommune faktisk har mottatt justeringsdokumentasjon i forbindelse med inngåtte utbyggingsavtaler, og i hvilket omfang dette gjelder.

Videre bør det undersøkes om det i samtlige utbyggingsavtaler, inngått etter vedtakstidspunktet i 2018 er tatt inn klausul om overdragelse av justeringsrettigheter, samt omfanget av avtaler dette gjelder.

### 6.4 Rapportering av justeringsrett i mva-meldingen og skattemeldingen for mva-kompensasjon

Det bør undersøkes hvorvidt eventuelt mottatte justeringsrettigheter er utnyttet, dvs. rapportert over mva-meldingen/skattemeldingen for mva-kompensasjon.

### 6.5 Foreldelse av krav på justeringsrett

Dersom Oslo kommune har mottatt justeringsrettigheter, men ikke rapportert dem, bør det undersøkes hvorvidt deler av disse potensielle kravene er foreldet.

### 6.6 Brudd på god kommunal regnskapsskikk

Dersom kommunen har mottatt justeringsrettigheter, skulle disse etter vår oppfatning vært spesifisert i regnskapet til Oslo Kommune. Det bør undersøkes om det hefter mangler ved bokføringen av justeringsrettigheter.

### 6.7 Svarene fra EBY og BYU

Avslutningsvis bør det undersøkes hvorfor svarene fra EBY og BYU etter ordlyden har et forskjellig innhold.

---

I denne sammenhengen bør det avklares hva forliksavtalen med Bjørvika Utvikling går ut på, og om dette i realiteten er en avtale om overdragelse av justeringsrett. I så fall bør det avklares hvorvidt kommunen har hjemmel til å inngå en slik avtale. Bakgrunnen er at kommunen i det aktuelle vedtaket har lagt opp til at merverdiavgiftskompensasjon som skrives seg fra justeringsrettigheter, skal tilgodesees alle som har inngått utbyggingsavtaler med Oslo Kommune – ikke bare enkelte aktører som kommunen inngår privatrettslige avtaler med.

## 7 Avslutning

Vi håper kontrollutvalget ser verdien av å behandle nærværende sak. Regnskap Norge stiller gjerne til diskusjon i denne sammenhengen.

Undertegnede kan kontaktes i sakens anledning.



Rune Aale-Hansen  
Administrerende direktør



Sebastian Brodtkorb  
Advokat / Fagansvarlig MVA

- Vedlegg 1: Vedtak av 25.04.2018 sak 104
- Vedlegg 2: Tilbakemelding fra Oslo Kommune 2022
- Vedlegg 3: Tilbakemelding fra Oslo Kommune 2019
- Vedlegg 4: Utbyggingsavtale Peter Møllers vei 8-14
- Vedlegg 5: Byrådssak 138/17
- Vedlegg 6: Svar fra byrådsavdeling for byutvikling
- Vedlegg 7: Spørsmål fra James Stove Lorentzen (H)
- Vedlegg 8: Svar fra eiendoms- og byfornyelsesetaten