

Klima- og miljødepartementet

Oslo 31.8.20

Hørings svar angående ny forskrift om tilskudd til organisasjoner og stiftelser for frivillig og allmenntilgjengelig klima- og miljøarbeid

Vi viser til forslag til ny forskrift om tilskudd til miljøorganisasjoner som Klima- og miljødepartementet sendte på høring 6. juli med høringsfrist 1. september. Vi takker for muligheten til å gi innspill.

Frivillighet Norge er en interessepolitisk samarbeidsorganisasjon for over 300 frivillige organisasjoner som til sammen representerer om lag 50 000 lokale lag og foreninger. Vi jobber med rammevilkår for frivillig sektor og økt deltakelse i frivillige organisasjoner. 9 av våre medlemsorganisasjoner mottar i 2020 tilskudd fra den aktuelle tilskuddsordningen.

Frivillighet Norge er en konsensusbasert organisasjon. Vi uttaler oss om den overordnede frivillighetspolitikken og prinsipielle spørsmål som angår de frivillige organisasjonenes rammebetingelser. Vi tar ikke stilling til hvilke organisasjoner som bør få tilskudd eller hvordan tilskudd bør fordeles mellom organisasjonene.

Forenkling og avbyråkratisering, forutsigbarhet og medvirkning er viktige hovedprinsipper for regjeringens frivillighetspolitikk. Frivillighet Norge støtter disse prinsippene, og vi mener dessverre at utkastet til forskrift på flere områder bryter med disse prinsippene.

Frivillighet Norges hovedinnspill er at departementet trekker utkastet til forskrift tilbake og starter en ny prosess, sammen med organisasjonene på feltet. Sekundært ber vi om at høringsfristen utvides vesentlig, og at det legges opp til en prosess med sikte på å få på plass en ny forskrift som kan gjelde fra søknadsåret 2021.

Det er tre hovedårsaker til at vi mener det er behov for å gjennomføre en grundigere prosess med tilskudsregelverket:

1. Manglende dialog med organisasjonene i forkant av høringen slik regjeringen har forpliktet seg til i Frivillighetserklæringen
2. Manglende bruk av Kulturdepartementets veileder for forenkling av tilskuddsordninger

3. Unødvendig inngripende og dårlig utredet tilpasning av ordningen til EØS-avtalens statsstøtteregulverk

I det følgende vil vi utdype disse tre punktene nærmere.

Angående manglende dialog med organisasjonene

Tilskuddsordningen som er sendt på høring er i dag en ren grunnstøtteordning, og utgjør en viktig del av inntektene for organisasjonene som mottar ordningen. Omleggingene som foreslås vil få store konsekvenser for organisasjonene.

I sin Frivillighetserklæring forplikter regjeringen seg til medvirkning i politiske prosesser. Vi vil spesielt løfte fram følgende punkt fra erklæringen:

«Regjeringen vil legge til rette for medvirkning fra frivillig sektor i politiske prosesser. Dette gir bedre kvalitet på beslutningene, speiler samfunnets mangfold bedre, gir bredere eierskap til beslutningene og bidrar til gjensidig læring og demokratiutvikling.»

«Regjeringen vil styrke frivillig sektors medvirkning i politiske prosesser gjennom: (...)
– Å invitere til innspill fra frivillig sektor tidlig i politiske prosesser i saker som berører, eller har betydning for frivilligheten (...)
– Å ha tilstrekkelig lange høringsfrister. Det skal tilstrebes å ha tre måneders høringsfrist i saker som angår frivillig sektor direkte.»¹

Forslag til forskrift ble sendt på høring 6. juli, med frist 1. september, uten forutgående dialog med organisasjonene. Høringsfristen var på under to måneder, hvor den ene måneden er den vanlige feriemåneden. I tillegg er verden rammet av en pandemi som også i høy grad preger organisasjonene og påvirker deres kapasitet og ressurser.

Frivillighet Norge mener denne prosessen klart bryter med regjeringens Frivillighetserklæring. Organisasjonene får ikke nok tid på seg til å gi gode innspill, og dermed blir kvaliteten på forskriften dårligere. Dette vil ha negative konsekvenser for organisasjonene på klima- og miljøområdet, men det kan også få mer vidtrekkende konsekvenser for frivillig sektor, siden andre tilskuddsforvaltere kan komme til å se til dette regelverket ved oppdateringer. Dette er spesielt bekymringsfullt i forbindelse med tilpasningene som gjøres til statsstøtteregulverket, som Frivillighet Norge mener er unødvendig inngripende og svakt begrunnet.

Angående Kulturdepartementets veileder for forenkling av tilskuddsordninger

I Regjeringens Frivillighetsmelding, *Meld. St. 10 (2018 – 2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*², lanseres en forenklingsreform for frivilligheten. Det er satt i gang en rekke prosesser for å følge opp dette arbeidet, og Kulturdepartementet spiller en viktig koordinerende rolle. Kulturdepartementet har også utarbeidet en veileder for forenkling av

¹

<https://www.regjeringen.no/contentassets/99f8110d39674f3494ec9668be846c09/frivillighetserklaeringen-hefte.pdf>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20182019/id2621384/>

statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner³. Mange organisasjoner søker på tilskudd gjennom forskjellige statlige ordninger, og det er et mål at ordningene skal være mest mulig samordnet for å unngå unødvendig dobbeltarbeid hos organisasjonene.

Frivillighet Norge er skuffet over at det i høringsnotatet ikke er vist til at veilederen er en del av grunnlaget for den nye forskriften. Ut fra forslaget til forskrift er det også flere eksempler på at veilederen ikke blir fulgt. Blant annet brukes en annen definisjon på «ungdomsorganisasjon» enn veilederen anbefaler, uten at det går fram hvorfor det anses som viktig å bruke en avvikende definisjon i denne ordningen. Departementet har heller ikke brukt Frivillighetsregisteret som inngangskriterium, noe som i følge veilederen *skal* vurderes av forvaltere.

Vi vil også understreke at vi opplever den nye forskriften som vesentlig mer byråkratisk enn den tidligere. Antall kriterier som skal brukes for å utmåle tilskudd er økt, og vi er spesielt kritiske til kriteriet om å bruke innrapporterte dugnadstimer som kriterium for å utmåle tilskudd. Vi kan ikke se hvordan dette kan gjennomføres på en kontrollerbar og forsvarlig måte uten å pålegge både organisasjonene sentralt og underleddene en stor ekstra arbeidsbyrde. Frivillige, medlemmer og deltakere ønsker å bruke tiden sin på aktivitet – ikke timelister og rapportering. Vi er bekymret for at konsekvensen vil være at det blir vanskeligere for folk å stille opp og at den frivillige innsatsen på området kan bli redusert – i strid med ordningens formål om å «skape et bredt folkelig engasjement for klima- og miljø saker». ⁴

Angående tilpasning til EØS-avtalens statsstøtteregler

Frivillighet Norge kan ikke se at EØS-avtalens statsstøtteregler krever en slik omlegging av tilskuddsordningen som departementet foreslår.

For å tilpasse tilskuddsordningen til EØS-avtalens statsstøtteregulverk innføres et skille mellom «allmennyttig virksomhet» og «økonomisk aktivitet». Økonomisk aktivitet defineres i § 2 som «transaksjoner med avtalt ytelse/aktivitet mot betaling/godtgjørelse.» I § 7 slås det fast at «Den avgiftspliktige omsetningen må ikke overstige en veiledende øvre grense på 10 pst. av søkerens samlede inntekter for de to siste årene. Dette inkluderer også brutto inntekter og avgiftspliktig omsetning i heleide selskaper og andre ansvarlige juridiske selskaper som søker deltar i.»

Dersom en organisasjon har en avgiftspliktig omsetning som overstiger 10 % av omsetningen kan den ifølge forslaget ikke motta grunntilskudd. Organisasjonen kan likevel søke om tilskudd til «avtalte aktiviteter» dersom disse aktivitetene faller innenfor formålet til ordningen, og dersom disse aktivitetene holdes adskilt fra den økonomiske aktiviteten.

Spesielt angående bruken av begrepet «allmennytte»

Frivillighet Norge mener at departementet ikke burde bruke begrepet «allmennyttig virksomhet» i tilskuddsregelverket. Bakgrunnen for dette er at begrepet allerede er i bruk i forvaltningen

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-forenkling-av-statlige-tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner-v-1000/id2540360/>

⁴ Se utkast til forskrift § 1

(blant annet av Skatteetaten, se Merverdiavgiftshåndboken⁵) og da med en annen definisjon enn den departementet foreslår i forskriften. Det er forvirrende både for organisasjonene og for publikum dersom en og samme organisasjon skal være allmennyttig i én sammenheng og ikke allmennyttig i en annen sammenheng. Videre er begrepet skjønnspreget, og dermed vanskelig å forholde seg til for organisasjonene.

Frivillighet Norge anbefaler å bruke Frivillighetsregisteret som inngangskriterium i ordningen, for å sikre at organisasjonenes virksomhet er anerkjent som «frivillig virksomhet». Ved ytterligere behov for avgrensning av ordningen, eller behov for å skille mellom ulike typer aktiviteter i organisasjonene som mottar tilskudd, bør det brukes andre begreper enn «allmennytte». Hvis begrepet «allmennyttig» skal brukes må det brukes med den samme definisjonen som ellers i statsforvaltningen – ikke gis en egen definisjon i denne forskriften.

Endringen løser ikke utfordringen

Frivillighet Norge mener at departementets grep ikke løser utfordringen med å ivareta statsstøttevilkårene i EØS-avtalen. Samtidig ville løsningen, dersom den skulle blitt tatt i bruk av andre statlige tilskuddsforvaltere, avskjære en rekke frivillige organisasjoner fra muligheten til å motta grunntilskudd. Dette ville bety en vesentlig omlegging av statens frivillighetspolitikk.

EØS-avtalen artikkel 61 (1) inneholder den relevante definisjonen av ulovlig statsstøtte:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Støtten må altså innebære en økonomisk **fordel** til **utvalgte foretak** og involvere **statsmidler**. Støtten må dessuten vri eller true med å **vri konkurransen** og støtten må være **egnet til å påvirke samhandelen** innen EØS-området.

Vilkårene er kumulative. Det betyr at om ett eller flere av vilkårene ikke er oppfylt, så kommer ikke statsstøttereglene til anvendelse. Det er utvilsomt at både grunntilskudd og andre tilskudd innebærer en økonomisk fordel og involverer statsmidler. Hvorvidt vilkårene om at støtten favoriserer utvalgte foretak, truer med å vri konkurransen og i tillegg er egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området, må imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Å sette en grense for å motta grunntilskudd på at maksimalt 10 % av omsetningen er avgiftspliktig gir ikke sikkerhet for at statsstøttereglene blir etterlevd. Man kan tenke seg en situasjon hvor en organisasjon har under 10 % av sine inntekter fra avgiftspliktig virksomhet, men hvor et statstilskudd likevel kryssubsidierer økonomisk virksomhet i strid med statsstøttereglene. På samme måte er det mulig at en organisasjon har over 10 % av sine inntekter fra avgiftspliktig virksomhet, men uten at det foregår ulovlig kryssubsidiering.

⁵ <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/merverdiavgiftshandboken/gjeldende/M-2/M-2-1/M-2-1.6/>

Angående begrepet «avgiftspliktig økonomisk aktivitet»

Slik Frivillighet Norge leser forskriften legger departementet til grunn det faktiske utfakturerte beløp fra organisasjonen med avgiftsplikt når man skal vurdere om organisasjonen har en for høy andel «økonomisk aktivitet» i henhold til forskriften.

Frivillighet Norge mener at dette ikke er et relevant kriterium i en vurdering opp mot EØS-avtalens statsstøtteregler. Mange typer avgiftspliktig omsetning er ikke av en slik art at eventuell statsstøtte til en organisasjon må være konkurransevridende. For eksempel er det vanskelig å se for seg at en samarbeidsavtale mellom en bedrift og en organisasjon hvor deler av avtalen er at bedriften betaler for markedsføring i forbindelse med organisasjonens aktiviteter vil være konkurransevridende og påvirke samhandlingen på tvers av medlemsstatene.

Skatteetaten bruker følgende definisjon på «skattepliktig økonomisk virksomhet» i sin veileder *Skatt for frivillige og ideelle organisasjoner*:

«Inntekter som realiserer/virkeliggjør organisasjonens ikke-erhvervsmessige formål, er skattefrie i sin helhet. Inntekter som finansier formålet, anses som økonomisk virksomhet og er skattepliktig. For eksempel når en studentsamskipnad leier ut hybler til studentene, er utleieinntekten skattefri i sin helhet. Disse inntektene realiserer studentsamskipnaden ikke-økonomiske formål om å tilby studenter rimelig bolig. Hvis studentsamskipnaden derimot leier ut hyblene til sommerhotell, er det en skattepliktig økonomisk aktivitet. Slik inntekt finansierer formålet (...) Sponsor- og reklameinntekter i en skattefri organisasjon vil som hovedregel være skattefrie. Dette gjelder selv om slike inntekter er avgiftspliktige etter merverdiavgiftsloven.»⁶

Med andre ord er det ikke avgiftsplikten, men aktivitetens forhold til organisasjonens formål som er avgjørende for Skatteetatens vurdering.

Samordning med andre tilskuddsforvaltere

EØS-avtalen og statsstøtteregelveverket gjelder for tilskuddsmottakere og tilskuddsforvaltere uavhengig av om dette er nevnt i en tilskuddsordnings regelverk. Mange statlige tilskuddsordninger nevner ikke EØS-avtalen, men legger til grunn at tilskuddet ikke brukes på en måte som er i strid med statsstøttereglene. Frivillighet Norge kjenner ikke til at den foreslåtte løsningen brukes i noen andre statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Vi ser at det i noen ordninger kan være en større risiko for krysssubsidiering og at myndighetene derfor ønsker å utforme ordningene slik at denne risikoen blir minst mulig. Den vanlige praksisen er da at det tas med en paragraf i forskriften som understreker at støtten ikke skal krysssubsidiere økonomisk virksomhet som kan vri konkurransen og påvirke samhandlingen i henhold til EØS-avtalens regler om statsstøtte. Det kan også tas med informasjon om krav til å føre separat regnskap for eventuell økonomisk virksomhet som det ville vært ulovlig å motta statsstøtte til. Et annet mulig tiltak er å utforme en veileder for å hjelpe organisasjonene til å sikre at de ikke driver med ulovlig krysssubsidiering.

⁶ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/bransjer-med-egne-regler/frivillige-og-ideelle-organisasjoner/skatt-for/okonomisk-virksomhet/>

I forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner er følgende paragraf tatt inn:

«§ 15. *Krav etter EØS-avtalens regler om offentlig støtte*

Kompensasjon utbetalt etter denne forskrift skal ikke krysssubsidiere økonomisk virksomhet eller vri eller true med å vri konkurransen eller påvirke samhandelen i henhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Begrepet økonomisk virksomhet skal fortolkes i samsvar med foretaksdefinisjonen i EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Mottakere som har økonomisk virksomhet, og hvor kompensasjon til denne virksomheten er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, skal ha separate regnskap for virksomhetene. Mottakerne må ha interne retningslinjer som sikrer at felleskostnader fordeles på en forholdsmessig måte mellom den delen av virksomheten som rammes av statsstøtteforbudet og den øvrige virksomheten. Transaksjoner mellom den delen av virksomheten som rammes av statsstøtteforbudet og den øvrige virksomheten skal baseres på forretningsmessige vilkår.»⁷

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen benyttes av over 20 000 foreninger, stiftelser og ideelle aksjeselskap, inkludert de samme organisasjonene som mottar tilskudd fra Klima- og miljødepartementet. Dersom de foreslåtte endringene i forskriften skulle være nødvendige for å følge opp EØS-avtalen, følger det at det er behov for tilsvarende endringer i merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Et slikt behov har ikke vært tatt opp av staten på noe tidspunkt, til tross for at momskompensasjonsordningen har et vesentlig større totalt omfang enn tilskuddsordningen til miljøorganisasjoner.

Vi viser også til regelverket for tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping⁸. Her kreves separate regnskap dersom tilskuddsmottakere driver økonomisk virksomhet, og har mottatt mer enn 200 000 Euro i offentlig støtte de siste tre årene.

Frivillige organisasjoner søker ofte tilskudd under flere regelverk, og det er problematisk hvis ulike departementer løser dette ulikt. Frivillighet Norge oppfordrer departementet sterkt til å samordne seg med andre departement. Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for den statlige frivillighetspolitikken og kan spille en rolle gjennom å koordinere en felles praksis for hvordan EØS-avtalens statsstøtteregler skal håndteres i tilskuddsordninger for frivilligheten.

Forslag til framgangsmåte i 2020

Departementet foreslår en stor omlegging av ordningen som vil bety at flere organisasjoner ikke lenger vil være kvalifisert for å motta grunntilskudd. På informasjonsmøtet den 24.8 ble det stilt flere spørsmål om begrunnelsen for omleggingen. Det ble blant annet etterspurt en skriftlig juridisk vurdering, og stilt spørsmål om forskriftens bruk av «avgiftspliktig næringsvirksomhet» er sammenfallende med EØS-avtalens definisjon av «økonomisk aktivitet» i statsstøtterettslig

⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-10-23-1600>

⁸ <https://lottstift.no/content/uploads/2020/04/Søknadsskjema-NTs-overskot.pdf>

forstand. Vi opplever ikke at det ble gitt tilfredsstillende svar på dette på møtet, og vi mener at det er klart behov for et grundigere forarbeid før forskriften endres.

Vi oppfattet på møtet at departementet mener tilpasning til EØS-avtalen haster og derfor taler for at prosessen ikke bør utsettes. Frivillighet Norge mener imidlertid at det er avgjørende at slike tilpasninger er grundig utredet i forkant for å sikre at tilpasningene både er treffsikre og ikke får unødvendige konsekvenser. Vi er svært bekymret for presedensen det kan skape overfor andre tilskuddsordninger i andre departementer.

Vi forslår at departementet i forbindelse med utlysningen av midler for 2021 understreker at midler gitt i denne tilskuddsordningen ikke kan brukes til å krysssubsidiere økonomisk virksomhet eller vri eller true med å vri konkurransen eller påvirke samhandelen i henhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Dersom departementet mener at organisasjoner som har mottatt tilskudd er i fare for å bruke tilskuddet på en måte om er i strid med statsstøttereglene ber vi om at departementet går i direkte dialog med disse organisasjonene. Organisasjonene bør få veiledning slik at de kan regnskapsmessig skille ut den andelen av virksomheten som anses som «økonomisk aktivitet» i henhold til EØS-avtalen. Når denne delen av virksomheten er skilt ut gjennom separat regnskap vil det ikke være noe juridisk problem å motta grunnstøtte gjennom ordningen.

Oppsummering

Frivillighet Norge mener at både prosessen med forskriftsendringene og flere av endringene departementet foreslår er i strid med regjeringens frivillighetspolitikk. Vi mener videre at de mest inngripende endringene knyttet til tilpasning til EØS-avtalens statsstøtteregelverk ikke er påkrevd av EØS-avtalen, at dette må utredes nærmere og samordnes med øvrige statlige tilskuddsforvaltere. Basert på dette ber vi om at departementet trekker forslaget til ny forskrift tilbake og starter en ny prosess med organisasjonene på feltet.

Med vennlig hilsen

Stian Slotterøy Johnsen
Generalsekretær