



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 3. november 2022

Sak

2022/0903 Foreningen Pådriv – org.nr. 923 255 907 – klage over vedtak om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og medlem Elisabet Ekberg

Sakens bakgrunn

Foreningen Pådriv (klager) søkte 31. august 2021 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2020. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 739 173 kroner etter dokumentert modell.

Lotteritilsynet avslo søknaden 16. desember 2021. Tilsynet viser til at foreningen er et likeverdig og tverrfaglig nettverk som jobber for en mer helhetlig og bærekraftig byutvikling. Videre vises det til at partnerskap er for bedrifter, entreprenører, offentlige aktører og andre organisasjoner, og at partnerne styrer og eier nettverket, samt finansierer driften. Tilsynet viser også til at klager har opplyst at en av grunnene til å være partner er at partnere i foreningen kan initiere egne prosjekter eller delta i andre innovative samarbeidsprosjekter. Tilsynet vurderte på bakgrunn av dette at foreningen er et tverrfaglig nettverk med virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode.

Lotteritilsynet innvilget klagers anmodning om utsatt klagefrist til 31. januar 2022. Klager ved advokat Sigbjørn Sørensen påklaget vedtaket samme dag som den utsatte klagefristen utløp. Klager anfører at tilsynet ikke har begrunnet vedtaket tilstrekkelig og at det er en saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på vedtakets innhold, slik at vedtaket er ugyldig.

Videre anfører klager at foreningens virksomhet ikke kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode. Klager viser til at foreningen er registrert i Frivillighetsregisteret under ICNPO-kategori 6 100 «Lokalsamfunnsutvikling» og ikke i kategori 11 «Yrkes-, bransje- og fagforeninger», og viser til at kategori 5 «Natur- og miljøvern» eller kategori 7 «Interesseorganisasjon» også kunne vært aktuelle for organisasjonen.

Klager hevder at begrepet «virksomhet» i forskriften § 3 tredje ledd bokstav f må forstås slik at det kun er økonomisk virksomhet som faller utenfor ordningen, og at det avgjørende er om foreningen driver med næringsvirksomhet. Ifølge klager er det uomtvistet at foreningen ikke driver fortjenestebasert virksomhet. Klager

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

viser også til at virksomheten faktisk må komme næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode. En naturlig tolkning tilsier etter klagers syn at en hypotetisk fordel ikke er nok.

Med henvisning til det vedtektsfestede formålet vises det til at klagers aktivitet innebærer at det skapes møteplasser for offentlige aktører, næringsdrivende, ideelle organisasjoner og privatpersoner. Møteplassene muliggjør samarbeid på tvers av sektorer og kompetansefelt, og formålet er å utvikle nye løsninger på samfunnsutfordringer særlig knyttet til klima og byutvikling, som ikke kan løses av en aktør alene. Målet er ikke å skape verdi for den enkelte nærings- eller offentlige aktør, men å utvikle løsninger til beste for de som bor i Oslo og fremtidige generasjoner. Foreningen har flere pågående prosjekter som er oppstått på bakgrunn av ideer som kommer frem i møteplassene. Det vises konkret til at det er etablert et pilotprosjekt via det ideelle selskapet Sirkulær Ressurssentral som gjelder gjenbruk av bygningsmaterialer. Med henvisning til selskapets vedtekter viser klager til at selskapet skal være en sirkulær ressursentral som et konkret tiltak for å innfri Norges klima- og miljøambisjoner. Selskapet skal utvikle og utløse et marked som er i utvikling, understøtte offentlige og private aktører, og fasilitere for økt sirkulær materialutnyttelse i miljørettede forbildeprosjekter, og gjøre ombruk allment og tilgjengelig også utover disse. Klager viser også til at etablert et pilotprosjekt via Pådrivsenteret AS som har til formål å drifte et innovasjonssenter for bærekraftig byutvikling. Pilotprosjekter som er initiert gjennom klager har blitt opprettet som egne aksjeselskap for å skille denne aktiviteten fra klagers aktivitet, uten at selskapene har hatt som hensikt å skape økonomisk overskudd.

Klager hevder videre at foreningen ikke har et økonomisk formål, og viser til at foreningen driftes ved egeninnsats og årlig valgfri medlemskontingent. Oslo kommune er en av partnerne og står for en stor del av årlig inntekt. Foreningen er ifølge klager åpen for alle som ønsker å bidra til formålet, og det er ikke noe mål om at partnere skal ha noen direkte goder ved å bidra. Hvem som helst kan kontakte foreningen for bistand og foreningen vil da blant annet arrangere en workshop med partnere som kan bistå, vederlagsfritt for den som ønsker bistand. Alle prosjekter og løsninger som utvikles i foreningen er åpent tilgjengelig, og eies av partnerskapet som er åpent for alle. Det er ikke mulig å kjøpe tjenester fra foreningen eller bestille et prosjekt. Klager fremhever at det ikke kan tas ut utbytte fra foreningen og at den ikke er fortjenestebasert.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 8. juni 2022 til Lotterinemnda for behandling.

Klager sendte 29. juni 2022 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).

Ved søknad etter dokumentert modell følger det av forskriften § 8 første ledd at søknadsbeløpet er «merverdiavgiftskostnader på varer og tjenester basert på regnskapet ett år tilbake i tid, etter generelle avgrensninger etter § 6 [...]».

Etter forskriften § 6 ytes det ikke kompensasjon for kostnader eller anskaffelser som faller utenfor den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten eller er knyttet til virksomhet som kommer inn under § 3 tredje ledd.

Det fremgår av forskriften § 3 tredje ledd bokstav f at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for «virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode».

Etter forskriften § 5 niende ledd er det søkeren selv som må foreta en avgrensning av hvilke kostnader som skal være med i søknaden, dersom organisasjonen også driver virksomhet som faller utenfor ordningen. Dette kan gjøres gjennom organisatoriske eller økonomiske skillelinjer innenfor den enkelte organisasjon. Dersom søkeren ikke har foretatt en slik avgrensning, følger det av bestemmelsen at søknaden etter en totalvurdering kan avslås.

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Lotterinemndas vurdering

Foreningen Pådriv sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 16. desember 2021 om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon.

Etter klagers vedtekter § 2 er foreningens formål å:

«være et likeverdig og tverrfaglig partnerskap som jobber for en mer helhetlig og bærekraftig byutvikling.

Formålet oppnås ved å drive frem og koordinere fremveksten av løsninger hvor sosial utvikling, økonomisk utvikling, og vern av miljø og klima samvirker og forsterker hverandre. Ved å få frem konkrete løsninger og vise frem måten vi jobber og organiserer oss på vil vi inspirere flere til å bli med og trekke i samme retning.

Aktiviteter i Pådriv skal ha nytteverdi for samfunnet og bidra til å oppnå nasjonale og internasjonale klima- og bærekraftsmål.

Pådriv er til for innbyggere, organisasjoner, offentlige aktører, bedrifter og entreprenører som ønsker å bidra aktivt til formålet.

Pådriv sin metodikk skal være fritt tilgjengelig og til inspirasjon for andre. Foreningen vil oppfordre andre om å starte lokale initiativ basert på Pådriv-metoden.

Foreningen skal være politisk uavhengig».

Videre fremgår det av klagers vedtekter § 3 til § 6 at foreningen er en frittstående og selveiende juridisk person som drifter et nettverk av medlemmer (partnere) og frivillige (pådrivere). Foreningen er ikke-fortjenestebasert og verken partnere eller andre har krav på foreningens formue eller eiendeler, eller er ansvarlig for gjeld og andre forpliktelser. Partnerskap i foreningen er åpent for aktører som ønsker å bidra aktivt til foreningens formål. Det er ikke en fast kontingent for partnerskap, og partnere bidrar årlig med selvbestemt beløp med utgangspunkt i vedtatt budsjett. Det forventes økonomisk bidrag fra partnere, men for å sikre deltakelse fra aktører med vanskelig økonomi er det ikke et krav. Privatpersoner kan knytte seg til foreningen som pådrivere. Pådrivere bidrar frivillig til foreningens formål via egeninnsats som del av foreningens kompetansenettverk.

Det fremgår av et notat vedlagt søknaden at klager utfører sin aktivitet via en rekke samlinger og deltakelse i prosjekter og arenaer, i tillegg til å drifte en digital kommunikasjonsarena for pådrivere. Foreningen arrangerer jevnlig samlinger for pådrivere i form av seminarer eller workshops. Pådrivere bidrar også jevnlig i arbeidsmøter rundt temaer som blant annet strategi og kommunikasjon. Aktører med prosjekter kan melde disse inn til foreningen. Etter et oppstartsmøte kobler foreningen relevante pådrivere og andre aktører på prosjektene. I søknaden er det opplyst at foreningen har 44 partnere. Det er en sammensetning av organisasjoner med stort flertall fra det offentlige og næringsdrivende.

Klager hevder at forskriften § 3 tredje ledd bokstav f må forstås slik at det kun er økonomisk virksomhet som faller utenfor ordningen, og at det avgjørende er om foreningen driver med næringsvirksomhet.

Lotterinemnda kan ikke se at det er grunnlag for en slik tolkning. Foreninger som driver med fortjenestebasert virksomhet er allerede unntatt fra ordningen etter forskriften § 3 første ledd bokstav a. Når det i forskriften § 3 tredje ledd vises til «virksomhet», er nemnda av den oppfatning at det siktes til organisasjonenes generelle aktivitet/arbeid. Begrepet «virksomhet» er i denne forskriftens forstand ikke begrenset av en skatterettslig forståelse. Bestemmelsen omfatter etter nemndas syn også virksomhet som kommer andre organisasjoners næringsinteresser til gode.

Lotterinemnda ser at klager har til hensikt å bidra til en helhetlig og bærekraftig byutvikling. Etter en gjennomgang av klagers vedtekter og hjemmeside, samt dokumenter vedlagt søknaden, har nemnda likevel kommet til at en betydelig del av klagers virksomhet kommer næringsinteresser til gode. Klager skal være en møteplass hvor blant annet næringsdrivende kan delta for å skape nye kontakter og relasjoner, og utvikle kunnskap, erfaringer og ideer til nye løsninger og prosjekter. Næringsdrivende med prosjekter kan melde disse inn til foreningen, og klager vil deretter koble relevante aktører på prosjektene og bidra med gjennomføringen av prosjektet. Etter nemndas syn fremstår dette som virksomhet som har klare fordeler for næringsdrivende, og som kommer deres næringsinteresser til gode. Den omstendighet at flere av klagers partnere er næringsdrivende som betaler tilskudd og frivillig kontingent underbygger dette.

Klager deltar også i prosjekter som er en del av Oslo kommunes strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden, se byrådssak 296/18 Campus Oslo – Strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden (byrådssaken). Det fremgår på side 10 i byrådssaken at koblingen mellom byutvikling og næringsutvikling blir spesielt viktig for å ivareta utredning og etablering av innovasjonsdistrikter. I samarbeid med Oslo kommune og andre aktører arbeider foreningen med prosjekter om by- og næringsutvikling. Et av prosjektene er prosjektet Hovinbyen – sirkulære Oslo, som ifølge klagers hjemmeside skal være et:

«offentlig-privat samarbeid som skal drive frem ny kunnskap, nye løsninger og nye arbeidsplasser innen sirkulærøkonomi – særlig innen bygg, anlegg og produksjonsnæring. Prosjektet er en del av satsingen på innovasjonsdistrikter i «Campus Oslo – strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden», som ble vedtatt av Oslo bystyre i februar. Et hovedgrep er å se by-, kunnskaps- og næringsutvikling i tettere sammenheng enn før.»

Det fremgår av klagers hjemmeside at foreningen sitter i styringsgruppen for prosjektet Hovinbyen – sirkulære Oslo og er initiativtaker til prosjekter som inngår i satsningens prioriterte områder, slik som Sirkulær Ressurssentral. Klager har vist til at foreningen fungerer som sekretariat i en overgangsfase frem til prosjektet blir opprettet som egen juridisk enhet. Etter Lotterinemndas syn underbygger også dette at klagers virksomhet kommer næringsinteresser til gode.

Lotterinemnda har etter dette kommet til at en betydelig del av klagers virksomhet kommer næringsinteresser til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Den omstendighet at partnerne i foreningen har skrevet under et tilslutningsbrev der det fremgår at partnernes deltakelse i foreningen ikke er betinget av næringsmessig gevinst eller andre goder for virksomheten, endrer ikke på nemndas vurdering. Kostnadene knyttet til denne virksomheten er derfor ikke kompensasjonsberettiget, og det skal følgelig avgrenses for kostnadene i søknaden, jf. forskriften § 8.

I vurderingen av om klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, må det ses hen til om klager ivaretar offentlige oppgaver eller ansvar som påhviler det offentlige. I tilskuddsbrev av 9. oktober 2020 fra Byrådsavdeling for næring og eierskap til Pådriv: Innovasjonsdistrikt Hovinbyen – Tilskudd til drift og aktivitet 2020 (tilskuddsbrevet) vises det til byrådssaken som er nevnt ovenfor. Oslo kommunes strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden har to innsatsområder: a) videreutvikle Oslo som en internasjonalt attraktiv by for utdanning, forskning og innovasjon og b) etablere innovasjonsdistrikter. Det fremgår av byrådssaken side 10 at:

«[c]ampusstrategiens to innsatsområder med tilhørende tiltak, vil følges opp gjennom en handlingsplan for Oslo kommune. Byrådsavdeling for næring og eierskap vil koordinere oppfølgingen av campusstrategien i tett samarbeid med øvrige byrådsavdelinger. Handlingsplanen vil angi ansvarsfordeling mellom byrådsavdelingene. Campusstrategiens mål vil blant annet bli fulgt opp og ivaretatt i arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel. Koblingen

mellom byutvikling og næringsutvikling blir spesielt viktig for å ivareta utredning og etablering av innovasjonsdistrikter.

Å realisere campusstrategien vil også forutsette et tett samarbeid med mellom Oslo kommune og byens kunnskapsinstitusjoner- og miljøer, studentenes og næringslivsorganisasjoner. Campusstrategien skal fungere som et verktøy for å inspirere aktørene i kunnskapshovedstaden til å trekke i samme retning mot realisering av målet. Byrådet legger derfor opp til en tett dialog og samspill med nøkkelaktørene i oppfølging av campusstrategien».

I tilskuddsbrevet fremgår det at:

«14. september 2020 ble styringsgruppen for innovasjonsdistrikt Hovinbyen konstituert med Pådriv, Construction City, OBOS, Oxer Eiendom, Kuben yrkesarena, Steen & Strøm, Norsk Gjenvinning og Oslo kommune som medlemmer. Sekretariatet består av en prosjektleder som har oppstart 2. november og er ansatt i et 2-årig prosjekt med mulighet for forlengelse. Prosjektleder skal ha sitt ansettelsesforhold hos Foreningen Pådriv og rapportere til styringsgruppen.

Oslo kommunes tilskudd til delvis dekning av drift og aktiviteter i innovasjonsdistrikt Hovinbyen 2020 dekkes innenfor kap. 455 næringsutvikling. Det er satt av 1,5 mill. til formålet i 2020. Vi viser til samarbeidsavtalen mellom partene hvor det fremgår partenes forpliktelser i arbeidet.»

Lotterinemnda er av den oppfatning at Campusstrategiens to innsatsområder med tilhørende tiltak, er Oslo kommunes oppgave ved Byrådsavdeling for næring og eierskap. Når en oppgave som Byrådsavdelingen for næring og eierskap har ansvaret for, blir gjennomført ved hjelp av klager mot at Byrådsavdelingen gir et tilskudd for å dekke kostnadene, mener nemnda at denne delen av klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Nemnda legger i denne forbindelse vekt på at Oslo kommune har gitt klager et tilskudd på 2 864 300 kroner i 2020. Den omstendighet at Oslo kommune har skrevet under et tilslutningsbrev der det fremgår at deres deltakelse i foreningen ikke er betinget av næringsmessig gevinst eller andre goder for virksomheten og at klagers virksomhet ikke kommer offentlige oppgaver til gode, endrer ikke på nemndas vurdering.

Lotterinemnda har etter dette kommet til at en del av klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f. Kostnadene knyttet til denne virksomheten er derfor ikke kompensasjonsberettiget, og det skal følgelig avgrenses for kostnadene i søknaden, jf. forskriften § 8.

Det følger av forskriften § 5 niende ledd at klager selv skal foreta en avgrensning i søknaden for kostnader og virksomhet som faller utenfor kompensasjonsordningen.

Lotterinemnda utelukker ikke at klager kan ha noe virksomhet som ikke kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode, og som følgelig kan være

kompensasjonsberettiget. Nemnda har imidlertid kommet til at klager ikke har foretatt en avgrensning i søknaden gjennom organisatoriske eller økonomiske skillelinjer for virksomhet eller kostnader som ikke er kompensasjonsberettiget, og at søknaden på denne bakgrunn skal avslås i sin helhet, jf. forskriften § 5 niende ledd tredje punktum.

Klager har anført at foreningen er registrert i Frivillighetsregisteret under ICNPO-kategori 6 100 «Lokalsamfunnsutvikling» og ikke i kategori 11 «Yrkes-, bransje- og fagforeninger», og viser til at kategori 5 «Natur- og miljøvern og kategori» 7 «Interesseorganisasjon» også kunne vært aktuelle for foreningen. Til dette vil Lotterinemnda bemerke at registrering i Frivillighetsregisteret ikke i seg selv kvalifiserer til merverdiavgiftskompensasjon. Nemnda må vurdere søkerne etter forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner, og i denne forbindelse er ikke nemnda bundet av andre forvaltningsorganers vurdering etter annet regelverk.

Klager har også anført at Lotteritilsynet ikke har begrunnet vedtaket tilstrekkelig, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker. Det vises til at det er uklart om tilsynet har foretatt en vurdering av hvorvidt foreningens virksomhet faktisk kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode, og hvilke momenter som er lagt til grunn ved vurderingen.

Forvaltningsloven § 25 regulerer kravene til innholdet i forvaltningens begrunnelse av vedtak. Det følger av bestemmelsen at forvaltningsorganet skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn nevnes.

Det følger av ot.prp. nr. 75 (1993-1994) at bestemmelsene i forvaltningsloven § 25 andre ledd ikke pålegger forvaltningsorganene en plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak. Det er tilstrekkelig at det vises til de forhold som har hatt betydning for avgjørelsen. Når det gjelder omfanget av plikten til å gjøre rede for skjønnet etter tredje ledd, skal begrunnelsen gjøre det mulig å kontrollere innen rimelighetens grenser at likhetsgrunnsetningen ikke er krenket eller at det ikke foreligger misbruk av myndighet, jf. Graver, H.P., (2019). Alminnelig forvaltningsrett, 5. utg. 2019. Universitetsforlaget, side 479.

Lotterinemnda er av den oppfatning at Lotteritilsynet har redegjort for og begrunnet hvorfor tilsynet har kommet til at klagers virksomhet kommer næringsinteresser og offentlige oppgaver til gode. Tilsynet har i sin vurdering tatt utgangspunkt i klagers vedtekter og hjemmeside, og informasjon fra egenerklæringsskjemaet. Etter nemndas syn har tilsynet beskrevet de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og vist til de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn. Tilsynet har også begrunnet avslaget ytterligere i innstillingen til nemnda. Begrunnelsen er etter nemndas oppfatning tilstrekkelig dekkende til at klagers rettssikkerhet er ivaretatt. Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at tilsynet ikke har brutt begrunnelsesplikten.

Klagen kan med dette ikke føre frem.

Konklusjon

Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk