

Saksnr: 13/3441

Dato: 14.05.2014

FORSKRIFT OM ENDRINGER I FORSKRIFT OM TILSKUDD TIL SAMFUNNSNYTTIGE OG HUMANITÆRE ORGANISASJONER FRA SPILLEOVERSKUDDET TIL NORSK TIPPING

1 Bakgrunn

Kulturdepartementet sendte 11. oktober 2013 forslag til fordelingsmodell for Norsk Tippings overskudd øremerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner på høring. Formålet med endringene er å sikre en langsiktig og robust modell for fordeling av spillemidler til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, og å videreføre viktige samfunnsoppgaver som utføres av landsdekkende samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. I høringen ble det foreslått en overgangsordning for perioden 2014 til og med 2017 samt en modell som skulle gjelde fra 2018. Det ble også foreslått endringer i forskriftens regelverk om sanksjonsmuligheter, klagebehandling og tilsyn samt et regelverk for å ivareta EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

I denne resolusjonen fremmer departementet forslag om en fordelingsmodell for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2001. Modellen skal gjelde fra 2014 til og med 2017. Vilkårene for at disse organisasjonene kan motta midler er allerede fastsatt ved forskrift 9. august 2013, som trådte i kraft fra 1. januar 2014.

Videre foreslås det i kapittel 3.3 diverse endringer i forskriftens regelverk om sanksjonsmuligheter, klagebehandling og tilsyn og i kapittel 3.4 et regelverk for å ivareta EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Disse bestemmelsene gjelder for alle grupper av organisasjoner som er omfattet av forskriften.

2 Gjeldende rett

2.1 Oversikt over gruppene som mottar midler etter forskriften

Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) § 10 andre ledd fastslår at av overskuddet fra Norsk Tippings spillevirksomhet fordeles "18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité".

Den nærmere fordeling av midlene reguleres av forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Etter siste forskriftsendring fordeler forskriften fra 1. januar 2014 midler til tre hovedgrupper av organisasjoner hvorav to grupper mottar midler innenfor en ramme på 616 500 000, mens siste gruppe mottar eventuelt overskudd fra Norsk Tipping som overstiger dette beløpet.

Fordeling til den første gruppen - 10H¹ er fastsatt direkte i forskriften, jf § 3 første ledd.

Den andre gruppen omfatter øvrige humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som mottok inntekter fra lovlig oppstilte gevinstautomater i 2002, og som er godkjent som lotteriverdig organisasjon av Lotteritilsynet. Fordelingen innenfor denne gruppen baserer seg på hvilke inntekter organisasjonen mottok fra gevinstautomater i 2001, jf § 6 første ledd bokstav b.

Den tredje gruppen - humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som *ikke* hadde automatinntekter - har nå anledning til å søke på tilskudd. Denne gruppen ble tatt inn i forskriften med virkning fra 1. januar 2014. Gruppen kan søke på tilgjengelige midler utover en ramme på 616 500 000, samt eventuelle midler som ikke blir disponert etter søknadsbehandlingen i gruppe to, jf § 5 første ledd. Ved siste forskriftsendring ble det i § 6a fastsatt vilkår for å være søknadsberettiget i denne gruppen, men det ble ikke fastsatt en modell for fordeling av midler i forskriften.

Forskriften legger opp til at de tre gruppene er gjensidig utelukkende. Det vil si at organisasjoner og tilknyttede organisasjoner som omfattes av én gruppe ikke kan søke på midler etter bestemmelser som gjelder for de to øvrige gruppene.²

Gruppe	Andel av rammen på 616 500 000	Andel over rammen på 616 500 000 og restbeløp som ikke er fordelt til øvrige organisasjoner som hadde automatinntekter³	Tildeling
10 H	82,9 %	-	Direkte i forskriften
Øvrige organisasjoner som hadde automatinntekter	17,1 %	-	Etter søknad
Organisasjoner som ikke hadde automatinntekter	-	100 %	Etter søknad

2.2 *Vilkår for organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2001*

Vilkårene for å tildele midler til organisasjoner som ikke hadde automatinntekter fremgår av § 6a, som trådte i kraft 1. januar 2014. Det er organisasjoner som:

- a) Er godkjent som lotteriverdig av Lotteritilsynet,

¹ 10 Følgende organisasjoner (prosentvis andel av rammen på 616 500 000 i parentes): Norges Røde Kors (34,9), Redningsselskapet (21,5), Handikapforbundet (3,3), Kreftforeningen (11,2), LHL (1,9), Blindeforbundet (3,0), Flyktningshjelpen (1,6), Redd Barna (1,8), Nasjonalforeningen for folkehelsen (1,1) og Norsk Folkehjelp (2,6).

² Jf. § 4 tredje ledd, § 3 andre ledd og overskriftene i §§ 6a og 6b.

³ Jf. 5 første ledd

- b) En sentral del av virksomheten er registrert under minst en av følgende kategorier i Frivillighetsregisteret:
1. ICNPO 3400 andre helsetjenester,
 2. ICNPO 4100/4200 sosiale tjenester/krisehjelp og støttearbeid,
 3. ICNPO 5100/5200 natur- og miljøvern/dyreværn, eller
 4. ICNPO 7100 interesseorganisasjoner,
- c) produserer goder eller tjenester for utenforstående,
- d) er landsdekkende med aktiviteter av nasjonalt omfang,
- e) er ikke-fortjenestebasert, med frivillig innsats som en viktig del av virksomheten.

Følgende organisasjoner er unntatt fra ordningen:

- i. barne- og ungdomsorganisasjoner,
- ii. politiske partier, og
- iii. lukkede organisasjoner.

En rekke høringsinstanser har merknader til vilkårene for å være søknadsberettiget, fordelingen mellom de forskjellige gruppene og til forskriften som sådan. Ettersom vilkårene allerede er fastlagt og ordningen er etablert, omtales ikke disse høringsinstansenes synspunkter om slike spørsmål nærmere i det følgende.

3 Departementets forslag

3.1 Fordelingsmodell for organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2001

I høring av 30. april 2013 presenterte departementet seks forskjellige modeller fra en utredning som Oxford Research har utført på oppdrag fra departementet. Et flertall av høringsinstansene støttet en modell som baserte seg på organisasjonens driftskostnader knyttet til frivillig innsats.

I tråd med dette forslø departementet i høringen av 11. oktober 2013 en slik modell for fordeling av midler. Departementet la vekt på at ordningen skulle være enkel, forutsigbar og gi organisasjonene minst mulig administrative byrder. Det ble videre vist til at modellen gir mulighet til gjenbruk av eksisterende data.

Alle høringsinstansene⁴ som uttalte seg om dette spørsmålet støtter den foreslåtte modellen. På bakgrunn av at forslaget fikk solid støtte i begge høringsrunder og hensynet til å etablere en enkel ordning, opprettholder departementet forslaget om at fordeling skal skje på bakgrunn av hovedorganisasjonens/ sentralleddets driftskostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten.

Ettersom flertallet av aktuelle søkere trolig deltar i ordningen om merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner, vil data som er innhentet til

⁴ ExtraStiftelsen, Foreningen for Kroniske Smertepasienter, Friluftslivets fellesorganisasjon, Landsforeningen for nyrepasienter og transplanterte, Landsforeningen for stoffmisbruk, Lotteritilsynet, Norges Fibromyalgi Forbund, Norges Jeger og Fiskerforbund

dette formål også kunne brukes ved beregning av tilskudd etter forskriften. For søkere som ikke deltar i merverdiavgiftskompensasjonsordningen må Lotteritilsynet innhente opplysningene fra søkerne på en hensiktsmessig måte. For øvrig vil tildelingsgrunnlag og fradragsposter vurderes på samme måte som for organisasjoner som deltar i merverdiavgiftsordningen. Dette betyr at organisasjoner som ikke deltar i merverdiavgiftsordningen også må beregne fradragspostene, jf. kapittel 3.1 under.

I tråd med fordelingsmodellen og vilkårene for å kunne delta ordningen som fremgår av § 6a foreslås det å trekke fra følgende utgifter:

- a) *Kostnader som faller utenfor den frivillige og ikke- fortjenestbaserte delen av virksomheten ,*
- b) *kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet, og*
- c) *lønnskostnader til personell stasjonert i utlandet som ikke er omfattet av punktet om kontantoverføringer.*

De fleste høringsinstansene støttet departementets forslag til fradrag. Lotteritilsynet støtter departementets forslag, men foreslår at det på samme måte som i ordningen for merverdiavgiftskompensasjon gjøres fradrag der organisasjoner tilbyr undervisnings- eller sosiale tjenester som kommune eller fylkeskommune er pålagt å utføre.

Departementet slutter seg til tilsynets forslag og legger til grunn at endringen ikke innebærer noen realitetsendring i forhold til forslaget som var på høring. Dette skyldes at slike utgifter uansett må anses å falle inn under fradragsposten i bokstav a og falle utenfor kriteriene for ordningen i § 6a. Departementet legger til grunn at en egen bestemmelse om fradrag for slike utgifter vil være klargjørende for brukerne. I tråd med dette foreslås det at det i forskriften fastsettes ytterligere en fradragspost:

- d) *Totale driftskostnader knyttet til virksomhet som er kompensasjonsberettiget gjennom lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v., herunder frivillige organisasjoner som på vegne av kommune eller fylkeskommune produserer helse-, undervisnings- eller sosiale tjenester som kommune eller fylkeskommune er lovpålagt å utføre.*

Søkere som tilfredsstillt kriteriene i § 6a får en andel av beløpet til fordeling som tilsvarer søkerens andel av det totale fordelingsgrunnlaget. På denne bakgrunn opprettholder departement at følgende formel for fordeling fastsettes i forskriften:

Tildelt beløp = fordelingsgrunnlag den enkelte godkjente søker/fordelingsgrunnlag alle godkjente søkere * beløp til fordeling (X/Y*Z)

3.2 Søknadsprosessen og utbetaling for organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2001

Departementet opprettholder forslaget om at ordningen skal være søknadsbasert og viser til at forslaget fikk bred støtte i høringen.

I høringen foreslo departementet at søknadsfristen ble satt til 1. september, som er samme dato som fristen for ordningen med merverdiavgiftskompensasjon. De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet støtter departementets forslag og flere høringsinstanser peker på at en tilsvarende frist som ordningen for

merverdiavgiftskompensasjon vil være tidsbesparende for organisasjonene. Departementet legger avgjørende vekt på at hensynet til ordningen skal være tidsbesparende for organisasjonene og at det synes rasjonelt med en tilsvarende frist som merverdiavgiftskompensasjonsordningen. At fristen kan medføre problemer med å avvikle klagebehandling innen årets utgang bør etter departementets syn være mulig å håndtere. Departementet opprettholder derfor forslaget om at fristen settes til 1. september.

3.3 Forskriftens regelverk om sanksjonsmuligheter, klagebehandling og tilsyn

Lotteritilsynet viser i sin høringsuttalelse til at det bør fastsettes en uttrykkelig hjemmel til å føre tilsyn med ordningen. Departementet viser til at det fremgår av pengespilloven at Lotteritilsynet er tilsynsmyndighet samt at dette fremgår forutsetningsvis av høringsnotatet og utkast til forskrift, men slutter seg til at det av hensyn til klarhet bør fastsettes en uttrykkelig tilsynshjemmel i forskriften.

Høringsinstansene hadde for øvrig ingen merknader til departementets forslag om sanksjonsmuligheter, klagebehandling og tilsyn.

I høringen forslo departementet å gi tilsynet hjemmel til å gjøre vedtak om midlertidig stans i utbetaling av tilskudd til organisasjoner som er under granskning for misbruk av andre statlige støtteordninger. Formålet med bestemmelsen er blant annet å sikre at feilaktig informasjon som er innrapportert i forhold til andre støtteordninger ikke legges til grunn for beregning av tilskudd etter forskriften. Departementet opprettholder forslaget.

Departementet opprettholder gjeldende regel om at Lotteritilsynet kan kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom det er gitt tilskudd på uriktig eller ufullstendig grunnlag. Et uberettiget tilskudd kan være hele tilskuddsbeløpet, f.eks. dersom en organisasjon har gitt feilaktig informasjon for å kunne falle inn under vilkårene for ordningen, eller deler av tilskuddsbeløpet, f.eks. i tilfeller hvor tilskuddet er beregnet ut fra feil driftskostnader. Et krav om tilbakebetaling på grunn av feilaktige opplysninger i søknaden vil være tvangsgrunnlag for utlegg. I tilfeller hvor det er gitt tilsagn om tilskudd, men hvor tilskuddet ikke er utbetalt, kan tilskudd holdes tilbake for å dekke det uberettigede beløpet. En organisasjon kan ikke søke på nytt om tilskudd før et uberettiget tilskudd er tilbakebetalt.

Departementet opprettholder forslaget om at Lotterinemnda skal være klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter forskriften. I situasjoner hvor utbetalingen på grunn av klagebehandling først skjer senere, slutter departementet seg til tilsynets forslag i deres høringsuttalelse om at slike utbetalinger må skje av rammen for det året klagesaken avgjøres. Dersom utbetalingen skulle skje ut fra inneværende års ramme, ville klager kunne forsinke utbetalingen til øvrige organisasjoner. Løsningen fremstår derfor som hensiktsmessig og samsvarer med regelverket for merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner.

3.4 Forskriftens regelverk for å ivareta EØS-avtalens regler om offentlig støtte

3.4.1 Bakgrunn

Departementet antar at fåtallet av organisasjonene som vil motta tilskudd fra spillemidlene vil ha økonomisk virksomhet. For de organisasjonene som også driver

økonomisk virksomhet vil midler som går til dette i utgangspunkt regnes som statsstøtte etter EØS-avtalen. EØS-avtalens statstøtteregler innebærer derfor at det må fastsettes nærmere regler som sikrer at midlene utelukkende går til ikke-økonomisk virksomhet og således ikke bidrar til å krysssubsidiere økonomisk virksomhet eller vri konkurransen. Med et slikt regelverk unngår man å måtte notifisere den nye ordningen til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Dette innebærer en noe større administrativ byrde for enkelte organisasjonene, men i lys av konsekvensene av et potensielt tilbakebetalingskrav anser departementet dette som nødvendig.

Departementet legger opp til et todelt system med ett sett regler for organisasjonene som totalt mottar mer enn bagatellmessig støtte (200 000 euro over tre år), og ett sett regler for organisasjoner som mottar mindre. Kun et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om departementets forslag på dette området.

Departementet bemerker at organisasjoner som *ikke* har økonomisk virksomhet ikke vil berøres av regelverket som skal ivareta EØS-avtalens statstøtteregulering, og at kravene i dette kapittel derfor ikke angår disse aktørene. Dette innebærer at alle søkere må oppgi om organisasjonen driver økonomisk virksomhet eller ikke, og rapportere inn til tilsynet om slik aktivitet igangsettes i løpet av perioden det er søkt om tilskudd for, jf § 11 andre ledd. Departementet legger til grunn at Lotteritilsynet bør kunne utføre stikkprøver i nødvendig omfang for å avdekke om opplysningene samsvarer med de faktiske forhold.

3.4.2 Organisasjoner med økonomisk virksomhet som mottar mer enn bagatellmessig støtte

For organisasjoner som mottar mer enn bagatellmessig støtte og som også driver økonomisk virksomhet, foreslås følgende vilkår for bruk av midlene:

- Midlene skal ikke krysssubsidiere økonomisk virksomhet eller vri eller true med å vri konkurransen i EØS-området.
- Organisasjoner som mottar tilskudd må føre separate regnskap for den økonomiske og ikke-økonomiske virksomheten.
- Felleskostnader må fordeles på en forholdsmessig måte mellom økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet. Transaksjoner mellom den økonomiske og ikke-økonomiske virksomheten må baseres på forretningsmessige vilkår.
- Overskudd i en økonomiske virksomheten må føres tilbake til den ikke-økonomiske virksomheten.
- Det stilles krav om revisorrapport som bekrefter at vilkårene ovenfor er oppfylt.

Lotteritilsynet etterlyser i sin høringsuttalelse nærmere krav til revisjonsstandard for å bekrefte av vilkårene er oppfylt, og peker på at valget av revisjonsstandard vil ha stor betydning for ressursbruken for tilsynet og kostnader/administrative byrder for stønadsmottakere. Ingen av de øvrige høringsinstansene har kommentert dette spørsmålet. Sett i forhold til støttebeløpenes størrelse og antatte merutgifter til revisjon, mener departementet at det er rimelig at organisasjoner som mottar mer enn bagatellmessig støtte må fremlegge en revisorrapport med høy grad av sikkerhet.

3.4.3 Organisasjoner med økonomisk virksomhet som mottar bagatellmessig støtte

Av forenklingshensyn foreslår departementet en egen bestemmelse for organisasjoner som har økonomisk virksomhet og samlet fra alle statlige støtteordninger mottar tilskudd under terskelen for bagatellmessig støtte i EØS-avtalen. Så lenge det dreier seg om bagatellmessig støtte, stilles det ikke krav om at støtten kun skal benyttes til ikke-økonomisk virksomhet.

De organisasjonene som har økonomisk virksomhet kan i tråd med regelverket for bagatellmessig støtte, samlet motta opptil 200 000 euro (ca 1.5 mill. kroner) i statsstøtte over tre år uten at myndighetene må notifisere støtten til ESA. Støttetaket gjelder all offentlig støtte per organisasjon og per sammenslutning. Hvis et sentralledd har lokallag som mottar statsstøtte fra andre ordninger, vil denne måtte medregnes med når man beregner det samlede tilskudd. Departementet foreslår at forskriften henviser til det nærmere regelverket i forskift om unntak fra notifikasjonsplikt fra offentlig støtte. Dette innebærer i korthet at:

- Organisasjonene som har økonomisk virksomhet hvert år må angi hvor mye de samlet mottar fra øvrige statlige støtteordninger.
- Ved utbetaling av støtte etter reglene for bagatellmessig støtte vil Lotteritilsynet skriftlig informere støttemottakerne om omfanget av støtten og vise til regelverket i gjeldende forordning om offentlig støtte (Commission regulation (EU) No. 1407/2013).

Noen organisasjoner som har økonomisk virksomhet vil trolig overstige terskelverdien for bagatellmessig støtte på 1.5 mill. kroner i løpet av treårsperioden. I høringen ble det pekt på to alternative modeller for slike situasjoner:

1. Organisasjonen kan få avkortet støtte slik at samlet støttebeløp blir lavere enn terskelverdien for bagatellmessig støtte.
2. Organisasjonen kan velge å følge reglene som gjelder for organisasjoner som mottar mer enn terskelverdien for bagatellmessig støtte.

I høringen ble det foreslått en forskriftstekst i samsvar med modell 2, men det ble bedt om innspill fra høringsinstansene. Lions støtter modell nr. 1, men for øvrig har ingen andre høringsinstanser kommentert spørsmålet. Etter en nærmere vurdering legger departementet til grunn at Lotteritilsynet varsler de aktuelle organisasjonene som har eller er i ferd med å overstige terskelverdien og så langt det er praktisk mulig, legger til rette for bruk av en av de to alternative modellene angitt ovenfor i samsvar med vedkommende organisasjons ønske.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Omleggingen av ordningen vil kunne medføre et visst merarbeid for Lotteritilsynet og Lotterinemnda, særlig i oppstartsåret. Eventuelle kostnader knyttet til merarbeid i forbindelse med innføring av ny modell dekkes innenfor gjeldende utgiftsbevilgninger for Lotteritilsynet og Lotterinemnda.

5 Tiltrådning

Kulturdepartementet

tilrår:

Forskrift om endringer i forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.