



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 12. oktober 2023

**Sak 2023/218 - Holt Økopark – org.nr. 997 779 932 – klage over vedtak om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon**

**Lotterinemndas medlemmer:** Vara for leder Kaja Moen Welo, medlem Elisabet Ekberg og varamedlem Hilde K. Ellingsen

### Sakens Bakgrunn

- (1) Holt Økopark (tidligere «Holt 4H Læringstun», heretter også omtalt som «klager») søkte 12. august 2022 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2021. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 208 032 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet etterspurte 19. september 2022 spesifisert regnskap. Klager sendte 21. september 2022 etterspurt dokument.
- (3) Lotteritilsynet avslo søknaden 19. desember 2022, med den begrunnelse at stiftelsen har virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige, ved at det offentlige kan påvirke eller legge føringer for driften. Vedtaket er også begrunnet med at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, og at det i søknaden ikke er avgrenset for kostnader av privat karakter, samt drifts- og vedlikeholdskostnader for utleie.
- (4) Klager ba 4. januar 2023 og 25. januar 2023 om utsatt klagefrist og fikk innvilget utsatt klagefrist til 3. februar 2023.
- (5) Klager påklaget vedtaket 30. januar 2023. Klager anfører at stiftelsens aktivitetstilbud er tilgjengelig for alle interesserte, og at virksomheten ikke kommer en lukket krets til gode. Med henvisning til stiftelsens vedtekter og årsmelding for 2021 vises det til at stiftelsen ivaretar miljø innen arktisk jord- og landbruk, og at formålet er å utvikle unge mennesker til aktivt samfunnsengasjement med respekt for natur og mennesker. Klager fremholder derfor at virksomheten verken kommer en lukket krets til gode, gir privatøkonomiske fordeler eller dekker det som normalt anses for å være kostnader av privat karakter.
- (6) Klager anfører også at det offentlige ikke kan påvirke eller legge føringer for stiftelsens virksomhet. Det vises til at Tromsø kommune har én stemme av totalt syv stemmer i styret, og at staten er indirekte representert av et styremedlem fra Norges arktiske universitet (UiT). Troms og Finnmark fylkeskommune er ikke representert i styret, men

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

har én representant i representantskapet. Representantskapet er et rådgivende organ for styret, som blant annet velger fem av styremedlemmene. Klager anfører videre at stiftelsens virksomhet ikke kommer offentlige oppgaver eller næringsinteresser til gode. Ifølge klager må det skilles mellom virksomhet som erstatter offentlige oppgaver, slik at det offentlige blir fritatt forpliktelser, og på den annen side virksomhet som supplerer det offentliges egen innsats. Det vises til at stiftelsen har flere oppgaver som grenser opp mot skole og lignende, og at ingen av disse oppgavene erstatter offentlige oppgaver, men er et supplement. Klager hevder at det neppe finnes ideelle stiftelser som ikke anser seg som å være et nyttig samfunnsmessig bidrag i offentlig interesse, uten at dette kan gjøre dem uberettiget til merverdiavgiftskompensasjon.

- (7) Klager anfører endelig at søknadsgrunnlaget ikke inneholder drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til utleie, ettersom leien ikke er av kommersiell betydning.
- (8) Lotteritilsynet etterspurte 6. mars 2023 og 16. mars 2023 ytterligere opplysninger i saken. Klager sendte 14. mars 2023 og 16. mars 2023 etterspurte dokumenter.
- (9) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 28. mars 2023 til Lotterinemnda for behandling. I innstillingen er avslaget begrunnet med de samme grunnlagene som i vedtaket. I tillegg er det vist til at klagers virksomhet kommer næringsinteresser til gode, og at det i søknaden ikke er avgrenset for ny-, på- og ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom.
- (10) Klager sendte 21. april 2023 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.
- (11) Klager sendte 7. august 2023 e-post med informasjon vedrørende samarbeidsavtale med Tromsø kommune og priser for leie av parsell, etter forespørsel fra Lotterinemnda. Vedlagt e-posten fulgte en parsell-leieavtale med informasjon om medlemskap i foreningens dyrkingslag.

### **Det rettslige grunnlaget**

- (12) Det rettslige grunnlaget er forskrift 23. oktober 2018 nr. 1600 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner (forskriften).
- (13) Ved søknad etter forenklet modell følger det av forskriften § 7 at søknadsgrunnlaget skal beregnes av totale driftskostnader etter avgrensning og poster det skal gjøres fradrag for, jf. andre ledd og § 6.
- (14) Forskriften § 6 bokstav a fastsetter at det ikke ytes 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.
- (15) Det følger av forskriften § 3 tredje ledd bokstav d at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som kommer en lukket krets til gode, gir privatøkonomiske fordeler eller dekker det som normalt anses for å være kostnader av privat karakter.
- (16) I henhold til forskriften § 3 tredje ledd bokstav e gis det ikke merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som er organisert av eller med tilknytning

til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Det gis heller ikke kompensasjon for virksomhet som kommer næringsinteresser eller offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

- (17) Etter forskriften § 6 bokstav b gis ikke kompensasjon for ny-, på- og ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom som ikke anses som drifts- og vedlikeholdskostnader. Det gis heller ikke kompensasjon for drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder utleie av bygg, anlegg eller annen fast eiendom, jf. forskriften § 6 bokstav d.
- (18) Forskriften § 5 niende ledd fastsetter at det er 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 ved søknad, følger det av bestemmelsen at søknaden etter en totalvurdering kan avslås.
- (19) 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**

- (20) Holt Økopark sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 19. desember 2022 om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2021.
- (21) Det gis ikke merverdiavgiftskompensasjon for virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav e. Det gis heller ikke merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (22) Kultur- og likestillingsdepartementet sendte 12. mai 2011 brev til Lotteritilsynet og Lotterinemnda vedrørende tolkningen av og intensjonen med forskrift 6. mai 2011 nr. 577 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 5 tredje ledd bokstav a. Forskriften er opphevet, men nemnda legger til grunn at intensjonen bak avgrensningen er den samme som avgrensningen for virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige i § 3 tredje ledd bokstav e i gjeldende forskrift. Kultur- og likestillingsdepartementet uttalte at:

*«Intensjonen bak begrensningen i forskriftens § 5 tredje ledd er at organisasjoner der det offentlige har en sterk grad av involvering faller utenfor ordningen. Med sterk grad av involvering menes for eksempel at majoriteten av styremedlemmene oppnevnes av det offentlige eller at det offentlige legger sterke føringer for driften. Med sterke føringer for driften menes at det offentlige ønsker å oppnå spesifikke mål med sin involvering og finansiering.»*

- (23) Det er organisasjonens ansvar å sørge for at vedtektene slik de er utformet gir et riktig bilde av forholdene i praksis og på søknadstidspunktet. Organisasjonen må oppfylle vilkårene i forskriften både på søknads- og utbetalingstidspunktet, jf. forskriften § 5 andre ledd. Klager endret vedtektene 19. april 2022, med virkning fra Stiftelsestilsynets godkjenningsdato 11. oktober 2022. Vurderingen av om stiftelsens virksomhet er organisert av eller har tilknytning til det offentlige, eller om stiftelsen har virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, gjøres derfor med grunnlag i stiftelsens vedtekter av 21. mai 2012.
- (24) Det fremgår av klagers vedtekter § 2 at stiftelsens formål er å
- «etablere og drive HOLT 4H Læringstun med utgangspunkt i fjøset ved Bioforsk Nord Holt. Stiftelsen skal drives i samsvar med 4H's idégrunnlag og skal drives på ideell, dvs. ikke-kommersiell basis og et eventuelt overskudd skal brukes til videre utvikling av bedriften.*
- Holt 4H Læringstun skal være et åpent gårdsanlegg som skal tilby praktisk kunnskapsformidling til barn og ungdom med aktiviteter knyttet til natur, friluftsliv og stell av planter og dyr. Holt 4H Læringstun skal i tillegg til å være et tilbud til Tromsøs befolkning og tilreisende, være et regionalt kompetansesenter og en opplæringsarena for andre som ønsker å bruke gården og naturen til praktisk kunnskapsformidling.»*
- (25) I henhold til vedtektene § 4 ble stiftelsen opprettet av Tromsø kommune, 4H Troms, Troms fylkeskommune, Troms Bondelag, Troms bonde- og småbrukarlag og Barnehagen Hundre SA. Det fremgår av vedtektene § 8 at styret skal bestå av syv medlemmer, og at Bioforsk Nord Holt (nå «Norsk institutt for bioøkonomi» heretter også omtalt som «NIBIO») og Tromsø kommune har hver sin representant i styret. NIBIO er et forskningsinstitutt og et statlig forvaltningsorgan som er underlagt Landbruks- og matdepartementet. Videre fremgår det av vedtektene § 8 at tre av styremedlemmene skal velges av representantskapet. I representantskapet har NIBIO, Troms fylkeskommune, Tromsø kommune, Barnehagen Hundre, Troms bonde- og småbrukarlag, og Troms Bondelag hver sin representant. I tillegg har bedriftene/organisasjonene som er medlem i stiftelsen hver sin representant. Lotterinemnda viser med dette til at vedtektene fastsetter at styret og representantskapet skal bestå av representanter fra offentlige organer eller virksomheter med næringsinteresser, med unntak av 4H Troms og eventuelt representanter fra organisasjonene/bedriftene som er medlem i stiftelsen. Etter nemndas syn tilsier styresammensetningen og det offentliges representasjon i representantskapet at stiftelsens virksomhet har tilknytning til det offentlige, ved at det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav e.
- (26) Nemnda vil også vise til at eiendommen/arealene som klager driver sin virksomhet på, ble avhendet fra Landbruks- og matdepartementet til Tromsø kommune, med det formål at kommunen skulle kunne gi stiftelsen de langsiktige rammebetingelsene som den hadde behov for. I redegjørelsen for klagers virksomhet ble det fra departementet vist til tilbudet fra klager retter seg spesielt mot skoler og barnehager i byen. Dette fremgår av Prop. 114 S (2018-2019) side 83:
- (27) *«Landbruks- og matdepartementet eier eiendommen Holt i Tromsø kommune. Eiendommen disponeres av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) til forskningsformål. Hele eiendommen er kategorisert som et landbruks-, natur- og friluftsområde. En*

*mindre del av eiendommen er i dag leid ut til stiftelsen Holt 4H Læringstun, som driver med praktisk kunnskapsformidling innen arktisk land- og hagebruk, natur og friluftsliv. Tilbudet retter seg spesielt mot skoler og barnehager i byen.*

- (28) *Regjeringen ønsker å legge til rette for at tiltakene kan fortsette, men mener at lokale tilbud av denne typen bør være kommunale. Tromsø kommune har uttrykt interesse for å kjøpe arealene der stiftelsen Holt 4H Læringstun driver sin aktivitet, for å gi stiftelsen de langsiktige rammebetingelsene de har behov for. Dette dreier seg om 30– 40 daa dyrket mark, som NIBIO ikke har behov for i sin virksomhet. Det foreslås derfor at Landbruks- og matdepartementet gis fullmakt til å gjennomføre et direktesalg av nevnte arealer til Tromsø kommune basert på verditakst, jf. forslag til romertallsvedtak.»*
- (29) Tromsø kommune ble eier av arealet i 2022, og det følger av vedlegg til klagers søknad om godkjenning av endringer i vedtektene oversendt til Stiftelsestilsynet 10. mai 2022 at stiftelsen er i ferd med å tegne en langsiktig leieavtale med kommunen. Klager har i e-post 7. august 2023 informert om at det ikke er inngått en samarbeidsavtale med Tromsø kommune på dette tidspunktet.
- (30) Det fremgår det av klagers årsmelding for 2021 at stiftelsen har mottatt økonomisk støtte fra det offentlige, og at stiftelsen er avhengig av driftstilskudd fra Tromsø kommune og prosjektmidler. Lotterinemnda forstår det slik at av totale inntekter på 3 400 768 kroner, utgjør offentlig støtte rundt 42 prosent. Klager har blant annet mottatt driftstilskudd på 1 000 000 kroner fra Tromsø kommune, og diverse prosjekttilskudd fra UiT, Tromsø kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Fylkeskommunen har blant annet gitt tilskudd på 150 000 kroner til prosjektet «ØKOUKA».
- (31) Lotterinemnda viser videre til at kommunen og fylkeskommunes involvering og finansiering blant annet gjelder aktiviteter innen kunnskapsformidling og utdanningsarbeid for barn og unge som en del av undervisningsopplegget for skoler og barnehager, slik det også fremgår av klagers beskrivelse i vedlegg til søknad om endringer i vedtektene oversendt til Stiftelsestilsynet 10. mai 2022. Der er det også vist til at Tromsø kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune «som stiftere [fikk] en mye større rolle i stiftelsen, gjennom et sterkt finansielt bidrag til utviklingen siden 2016». Det fremgår også at klager samarbeider bredt med Tromsø kommune, ettersom klager leverer tjenester og verdier som har stor betydning for Tromsøs befolkning og utdanningsinstitusjoner, og at Troms og Finnmark fylkeskommune har bidratt til utviklingen av stiftelsen ved å gi prosjekttilskudd over flere år.
- (32) På bakgrunn av forholdene som er beskrevet over, herunder styresammensetning, representasjon i representantskapet, finansiering og involvering, vurderer Lotterinemnda det slik at store deler av klagers virksomhet er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at det offentlige på annen måte kan påvirke virksomheten eller legge føringer på virksomheten. Dette, sammenholdt med at det offentlige finansierer deler av virksomheten, tilsier også at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode.
- (33) Lotterinemnda oppfatter det slik at stiftelsen tilbyr og leverer til kommunen et opplegg for skolene i samsvar med læreplanen. Det fremgår blant annet av Utdanningsdirektoratets læreplan, som er en del av læreplanverket fastsatt i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova, at elever i grunnskolen blant annet skal kunne utforske et naturområde i nærmiljøet og drøfte bærekraftig bruk av området. Det fremgår

også av Utdanningsdirektoratets rammeplan for barnehagene fastsatt i forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver at barnehagene blant annet skal legge til rette for at barna kan få et mangfold av naturopplevelser og få oppleve naturen som arena for lek og læring. Barnehagene skal blant annet bidra til at barna opplever og utforsker naturen og naturens mangfold, får gode opplevelser med friluftsliv året rundt og får kjennskap til naturen og bærekraftig utvikling. Lotterinemnda legger etter dette til grunn at klagers tilbud til utdanningsinstitusjonene i Tromsø kommune må anses som virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.

- (34) Kostnader knyttet til den delen av klagers virksomhet som faller inn under forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f, er derfor ikke kompensasjonsberettiget, og det skulle følgelig vært avgrenset for kostnadene i søknaden, jf. forskriften § 7.
- (35) Lotterinemnda viser til at det følger av forskriften § 6 bokstav b at det ikke ytes merverdiavgiftskompensasjon for ny-, på- og ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom.
- (36) Klager mottar i perioden 2020-2024 er årlig tilskudd fra Gjensidigestiftelsen på 1 000 000 kroner til «Naturmøteplassen», som er et fireårig prosjekt. Ifølge prosjektbeskrivelsen skal det blant annet skapes nødvendig infrastruktur for uteaktivitetene og tilrettelegges for alle målgrupper. I henhold til søknaden om tilskudd skulle klager i 2021 ferdigstille gapahukprosjektet, oppgradere adkomstområdet og drivhustunnel, anlegge kompost- og søppelhåndtering, anlegge stier, veier, skilt og nytt dyrkingsareal, prosjektere kjøkkenbygg og jordkjeller, og prosjektere og oppgradere lavvoen. Klager har også mottatt tilskudd på 40 000 kroner fra Troms og Finnmark fylkeskommune til utstyr og toalett for friluftssarenaen på Holt, og 25 000 kroner fra 4H Troms som restbetaling for ferdigstilling av gapahuk med målplass og tilliggende fasiliteter.
- (37) Kostnadene i forbindelse med prosjektering og bygging/anlegging av gapahuk, stier, veier, skilt, kjøkkenbygg, jordkjeller og anlegg for kompost- og søppelhåndtering, er å anse som ny-, på- eller ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom etter forskriften § 6 bokstav b. Det samme må etter nemndas syn være tilfellet for kostnader knyttet til oppgradering av adkomstområde, drivhustunnel og lavvo, så lenge disse blir satt i en stand de ikke har vært tidligere. Denne forståelsen av regelverket er i tråd med Lotteritilsynets praksis, som fremgår i tilsynets veiledning på deres nettside. I veiledning for søknad etter forenklet modell fremgår det at:

*«Vedlikehold er arbeid som blir gjort for å få bygget, anlegget eller eiendommen tilbake tilstanden det hadde som nytt [...]. Kostnader til å sette bygget, anlegget eller eiendommen i en stand det ikke har vært tidligere, er i utgangspunktet ikke vedlikehold».*

- (38) Lotterinemnda legger til grunn at klager har hatt kostnader til ny-, på- eller ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom som det er søkt om merverdiavgiftskompensasjon for, men det er ikke mulig å utlede verken av årsregnskapet eller spesifisert regnskap hvilke kostnader klager har hatt når det gjelder prosjektene som er nevnt i avsnitt 36 over. Det fremgår for eksempel av klagers årsmelding for 2021 side 20 at klager har ferdigstilt gapahuken, som vil utgjøre ny- på- eller ombyggingskostnader for bygg og som det skulle vært avgrenset mot i søknaden. Klager har i merknader til nemnda også vist til at det er mulig det skulle vært gjort

avgrensninger for noen investeringer. Det skulle følgelig vært avgrenset for ny-, på- eller ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom i søknaden, jf. forskriften § 7.

- (39) Klager skulle følgelig gjort avgrensninger for kostnader knyttet til virksomhet som faller inn under forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f, og for ny-, på- og ombyggingskostnader for bygg, anlegg eller annen fast eiendom, jf. forskriften § 6 bokstav b i søknadsgrunnlaget. Det følger av forskriften § 5 niende ledd at klager selv skal foreta en avgrensning i søknaden for virksomhet som faller utenfor kompensasjonsordningen. Som det videre fremgår av forskriften § 7, skal søknadsbeløpet da beregnes på grunnlag av totale driftskostnader etter avgrensninger i søknadsgrunnlaget, slik dette er oppstilt i § 6, herunder bokstav a, jf. § 3 tredje ledd, og etter fradrag som angitt i § 7 andre ledd.
- (40) Klager har ikke foretatt en avgrensning gjennom organisatoriske eller økonomiske skillelinjer, jf. forskriften § 5 niende ledd, og kan etter en totalvurdering få avslag på søknaden, jf. § 5 niende ledd tredje punktum. Det er Lotterinemndas vurdering at søknaden i dette tilfellet kan avslås på bakgrunn av manglende avgrensning for betydelige deler av stiftelsens virksomhet og kostnader.
- (41) Til klagers anførsel om at klager bør gis anledning til å foreta en avgrensning i ny søknad, bemerker Lotterinemnda at avgrensningen skulle vært foretatt i søknaden innenfor søknadsfristen, slik at både saksbehandlingen og utbetalingen av merverdiavgiftskompensasjonen innenfor budsjettårets utløp, ble foretatt på dette grunnlaget.
- (42) Lotteritilsynet har i sitt vedtak også kommet til at klager skulle ha avgrenset for drifts- og vedlikeholdskostnader for utleie, jf. forskriften § 6 bokstav d og kostnader av privat karakter, jf. § 3 tredje ledd bokstav d. Tilsynet henviser til at læringstunet har over 70 parsellhager og felleshager til utleie og bruk av både private husholdninger og organisasjoner. I innstillingen viser tilsynet også til at virksomheten kommer næringsinteresser til gode, jf. § 3 tredje ledd bokstav f, med henvisning til at Barnehagen Hundre, som er et samvirkeforetak, får tilgang til attraktive fasiliteter og aktivitetsmuligheter som styrker deres drift.
- (43) Lotterinemnda utelukker ikke at det kan være grunnlag for å avgrense merverdikompensasjonen mot kostnader knyttet til det som er nevnt ovenfor. Lotteritilsynets vedtak og innstilling er imidlertid knapt begrunnet og lite opplyst på disse punktene, for eksempel fremstår det ikke klart for nemnda hvorvidt brukerne av parsellene betaler medlemskontingent eller om de leier parsellene. Nemnda har kommet til at søknaden skal avslås på grunn av manglende avgrensning, jf. avsnitt 39-40, og finner derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

### **Konklusjon**

- (44) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal opprettholdes.

### **Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*