



Frivillighetsregisternemnda

Vedtak i Frivillighetsregisternemnda 5. februar 2024

Sak 2023/1123 - Nye Åsnes Flerbrukshall AS - org.nr. 932 051 494 - klage over vedtak om å nekte registrering i Frivillighetsregisteret

Frivillighetsregisternemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, og medlemmene Shabneet K. Bains, Elisabet Ekberg, Bernard Enjolras og Stian Slotterøy Johnsen

Sakens bakgrunn

- (1) Nye Åsnes Flerbrukshall AS (klager) meldte 28. september 2023 inn registrering i Frivillighetsregisteret med deltakelse i grasrotandelen.
- (2) Frivillighetsregisteret fattet vedtak 14. oktober 2023 om å nekte registrering i Frivillighetsregisteret, med den begrunnelse at klagers aktiviteter er organisert av det offentlige, og at dette ikke regnes som frivillig virksomhet. Vedtaket er også begrunnet med at selskapet ikke foretar utdelinger til frivillig virksomhet.
- (3) Klager påklaget vedtaket 20. oktober 2023. Det vises til at selskapet eies av elleve frivillige foreninger som ikke er fortjenestebasert. Formålet med selskapet er ikke-økonomisk, og selskapet skal driftes utelukkende som frivillig virksomhet. Eierne har ikke stiftet selskapet med økonomiske motiver, men utelukkende med et felles mål om et løft for frivilligheten og bedre treningsfasiliteter for primært barn og unge i Åsnes kommune. Eierne er samstemte om at eventuelle overskudd skal benyttes til å forbedre flerbrukshallens tilbud og ikke tas ut som utbytte til aksjonærene. Vedtektene til selskapet er hentet fra Kultur- og likestillingsdepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet 2023. Klager hevder at Innlandet fylkeskommune ga beskjed om at selskapet måtte bruke disse vedtektene for å kunne søke om og motta spillemidler i forbindelse med byggingen av flerbrukshallen. Til slutt viser klager til at Søndre Elverum Idrettshall AS har fått godkjent registrering i Frivillighetsregisteret. Ifølge klager har selskapet fulgt samme modell som Søndre Elverum Idrettshall AS.
- (4) Frivillighetsregisteret har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 30. november 2023 til Frivillighetsregisternemnda for behandling.
- (5) Klager sendte 5. desember 2023 utfyllende merknader til Frivillighetsregisterets innstilling til Frivillighetsregisternemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

Det rettslige grunnlaget

- (6) Det rettslige grunnlaget er lov 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven).
- (7) Det følger av frivillighetsregisterloven § 3 første ledd at registrering i Frivillighetsregisteret er en rett som tilordnes registreringsenheter som driver frivillig virksomhet, jf. frivillighetsregisterloven § 4.
- (8) Frivillighetsregisterloven § 3 andre ledd bokstav a presiserer at «*aktiviteter organisert av det offentlige*» ikke regnes som frivillig virksomhet.
- (9) Som registreringsenhet regnes «*aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet*», jf. frivillighetsregisterloven § 4 bokstav d.
- (10) 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.

Frivillighetsregisternemndas vurdering

- (11) Nye Åsnes Flerbrukshall AS sin klage gjelder Frivillighetsregisterets vedtak 14. oktober 2023 om å nekte registrering i Frivillighetsregisteret.
- (12) Registreringsenheter som driver frivillig virksomhet har rett til å registreres i Frivillighetsregisteret, jf. § 3 første ledd. I § 3 andre ledd bokstav a presiseres det at aktiviteter «*organisert av det offentlige*» ikke regnes som frivillig virksomhet.
- (13) Det er ikke bare forvaltningsvirksomhet organisert i og gjennom forvaltningsorganer som faller utenfor begrepet frivillig virksomhet. Virksomhet som er organisert privatrettslig vil falle utenfor begrepet dersom det offentlige står bak virksomheten. Det følger av NOU 2006: 15 s. 27-28 at vurderingen av om en aktivitet er organisert av det offentlige beror på om det «*ut fra en totalvurdering kan sies at det offentlige har kontroll med stiftelsen og dennes virksomhet*». I denne vurderingen kan det ha betydning hvem som har tatt initiativ til opprettelsen av stiftelsen, om den realiserer et offentlig formål, om den mottar støtte fra det offentlige og om det offentlige gjennom styrerepresentasjon kan sies å ha organisatorisk kontroll over stiftelsen og dennes virksomhet. Departementet sluttet seg til arbeidsgruppens vurderinger på disse punktene i Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) s. 38. Frivillighetsregisternemnda legger til grunn at det samme må gjelde for aksjeselskap.
- (14) Klager anfører at selskapet ikke er kontrollert av det offentlige. Det vises til at selv om selskapets vedtekter åpner for at minst 50 prosent av aksjene til enhver tid kan eies av det offentlige, har verken Åsnes kommune eller fylkeskommunen eierinteresse i selskapet. Klager påpeker at styret vil bestå av representanter for de elleve foreningene som eier selskapet. Vedtektene har denne formuleringen for at selskapet skal være kvalifisert for å motta spillemidler.
- (15) Det følger av klagers vedtekter punkt 10 at mer enn 50 prosent av aksjene i selskapet til enhver tid skal være eid av kommuner/fylkeskommuner, idrettslag/organisasjonsledd i NIF og/eller øvrige sammenslutninger som kan være søker om tilskudd. Videre fremgår det av punkt 5 i vedtektene at inntil halvparten av selskapets styremedlemmer velges av

idrettslag og/eller øvrig sammenslutning som er eiere av flerbrukshallen og som kan være søker om tilskudd. De øvrige styremedlemmene velges av generalforsamlingen.

- (16) Selv om vedtektene åpner for at det offentlige kan eie mer enn 50 prosent av aksjene i selskapet og ha innflytelse på styrets sammensetning, er det ikke fastsatt at det offentlige skal eie aksjer eller ha mulighet til å oppnevne styremedlemmer. Slik Frivillighetsregisternemnda ser det er vedtektene utformet på denne måten for å sikre at selskapet kan søke om og motta tilskudd for idrettsanlegg. Klager har informert om at kommunen og fylkeskommunen ikke har vist interesse i å være på eiersiden eller representert i selskapets styre. Dette underbygges av at selskapet er eid av elleve frivillige foreninger og styret består utelukkende av representanter fra de frivillige foreningene. Vedtektene punkt 5 og punkt 10 peker derfor ikke i retning av at selskapets aktiviteter er organisert av det offentlige.
- (17) Etter punkt 11 i vedtektene skal eventuelle vedtektsendringer umiddelbart sendes fylkeskommunen hvor idrettsanlegget ligger, for godkjenning. Klager har påpekt at formålet med godkjenningen av vedtektsendringer er å hindre at selskapet får et kommersielt formål. Dersom klagers formål endres til økonomisk/kommersielt formål, vil selskapet være forpliktet til å tilbakebetale eventuelle tilskudd og merverdiavgiftskompensasjon. Etter Frivillighetsregisternemndas syn medfører ikke vedtektene punkt 11 at selskapets aktiviteter er organisert av det offentlige. Det vil først være ved eventuelle vedtektsendringer at fylkeskommunen må godkjenne endringene, og fylkeskommunen har ikke adgang til å vedta endringer i klagers vedtekter.
- (18) Frivillighetsregisternemnda har etter en totalvurdering kommet til at klagers aktiviteter ikke er organisert av det offentlige, og at selskapet derfor driver frivillig virksomhet, jf. frivillighetsregisterloven § 3 første ledd.
- (19) Det neste spørsmålet for Frivillighetsregisternemnda er om klager er en registreringsenhet. Frivillighetsregisterloven § 3, jf. § 4 bokstav d, åpner for at aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet kan registrere seg.
- (20) På spørsmålet om Nye Åsnes Flerbrukshall AS er en registreringsenhet har Frivillighetsregisternemnda delt seg i et flertall og et mindretall.
- (21) *Flertallet, Martin Hennig, Shabneet K. Bains og Elisabet Ekberg*, er av den oppfatning at ordlyden «*aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet*», tilsier at aksjeselskap som ikke foretar utdelinger til frivillig virksomhet, ikke har registreringsrett. Dette underbygges etter *flertallets* forståelse av uttalelser i forarbeidene.
- (22) Det følger av forarbeidene at aktiviteter i regi av aksjeselskap i utgangspunktet anses som fortjenestebaserte, som følge av at gevinst fra aksjeselskap typisk pløyes tilbake til aksjeeierne. I NOU 2006: 15 s. 37 fremheves det at «*[d]et forhold at selskapet har eiere som kan disponere over overskudd ved tilbakeføring til seg selv, gjør at selskapene i utgangspunktet ikke bør kunne gjøres til en registreringsenhet*».
- (23) Forarbeidene åpner imidlertid for at visse aksjeselskaper bør kunne registrere seg i frivillighetsregisteret. I NOU 2006: 15 s. 25-26 fremgår det at:

«Det skyldes at en del frivillige virksomhet[er] organisert som foreninger og stiftelser driver deler av sine aktiviteter gjennom aksjeselskaper, som for eksempel kan organisere

sykehjem, drive med cafevirksomhet, trykking av brosjyrer og bøker, salg av tjenester mv. Poenget med en slik organisering vil ofte være at den skal (bidra til å) finansiere eller realisere den frivillige virksomheten. Det er vanskelig å finne gode argumenter mot at slike selskaper – der det ikke skjer noen utdeling til private eiere i ordinær form, men hvor utdelte midler pløyes videre inn i frivillig virksomhet og brukes til å fremme ideelle formål – skal kunne registreres i frivillighetsregisteret.»

- (24) Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurderinger om at det er et visst behov for at aksjeselskap kan få status som registreringsenheter, men fremhever at forutsetningen er at eventuelle utdelinger bare går til den frivillige virksomheten, jf. Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) s. 56.
- (25) *Flertallet* forstår forarbeidene og ordlyden slik at lovgiver har vurdert om aksjeselskaper i det hele tatt skal ha rett til å registrere seg i Frivillighetsregisteret. Begrunnelsen for å tillate registrering i noen tilfeller, er at frivillige virksomheter har valgt å organisere enkelte aktiviteter gjennom et aksjeselskap, som skaper fortjeneste som går tilbake til den frivillige virksomheten gjennom utdelinger.
- (26) At aksjeselskap må praktisere utdeling til frivillig virksomhet for å kunne regnes som en registreringsenhet med registreringsrett i Frivillighetsregisteret, underbygges etter *flertallets* forståelse også av sammenhengen i regelverket. Det følger av frivillighetsregisterloven § 4 bokstav b at «*[s]om registreringsenhet regnes alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet*». Dersom lovgiver hadde ønsket at aksjeselskap som ikke foretar utdelinger skulle regnes som registreringsenhet, ville det etter *flertallets* syn kommet frem av ordlyden.
- (27) På bakgrunn av ordlyden, forarbeidene og systembetraktninger, har *flertallet* kommet til at aksjeselskap som ikke foretar utdelinger til frivillig virksomhet, ikke har registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Frivillighetsregisternemnda har lagt til grunn en slik tolkning i flere avgjørelser, se blant annet Frivillighetsregisternemndas vedtak i sak 2022/715.
- (28) Ved vurdering av om klager foretar utdelinger til frivillig virksomhet skal det tas utgangspunkt i vedtektene. Dersom det er tatt inn vedtektsbestemmelser som regulerer at utdelinger utelukkende foretas til frivillig virksomhet, utgjør dette en sterk indikasjon på at unntaksvilkåret i § 4 bokstav d er oppfylt. Dersom det ikke er inntatt en slik vedtektsbestemmelse, må aksjeselskapet på annen måte sannsynliggjøre at selskapet ikke foretar utdeling til annet enn frivillig virksomhet, jf. NOU 2006: 15 s. 37. I denne vurderingen kan aksjeselskapets formål bidra til avklaring.
- (29) Det følger av klagers vedtekter punkt 2:
- «Selskapets virksomhet/formål er å eie og drifte flerbrukshall i Åsnes kommune. Selskapet har ikke til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte.»*
- (30) Det følger videre av punkt 8 i vedtektene:
- «Eventuelt overskudd skal anvendes for å eie og drifte flerbrukshall i Åsnes kommune. Det skal ikke utbetales utbytte fra selskapet. Ved oppløsning av selskapet skal selskapets*

formue tilfalle interesserte idrettslag i Åsnes kommune tilsluttet Norges Idrettsforbund og/eller Åsnes kommune/Innlandet fylkeskommune.»

- (31) Klager har anført at selve tilbudet og utviklingen av tilbudet i prinsippet er en utdeling. *Flertallet* forstår ordlyden og forarbeidene slik at aksjeselskap må overføre midler eller overskudd til frivillig virksomhet for å være en registreringsenhet. *Flertallet* ser at det kan være rimelig om også andre overføringer av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeierne til gode må anses som utdelinger tilsvarende lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) § 3-6 andre ledd. En slik vurdering ville imidlertid vært skjønnsmessig og medført vanskelig avgrensninger, samt krevd dokumentasjon som det ikke er naturlig eller hensiktsmessig å inngi i en registermelding til Frivillighetsregisteret. *Flertallet* legger derfor til grunn at «*utdelinger*» gjelder overføringer av midler eller overskudd fra aksjeselskapet til frivillig virksomhet.
- (32) Ettersom klagers overskudd i henhold til vedtektene beholdes av selskapet og benyttes til drift og utvikling av flerbrukshallen, er det ikke noe i vedtektene som tyder på at selskapet foretar utdelinger av midler eller overskudd til frivillig virksomhet. Det foreligger heller ikke opplysninger om at det rent faktisk finner sted slike utdelinger. Dette tilsier etter flertallets vurdering at selskapet ikke oppfyller kravet i frivillighetsregisterloven § 4 bokstav d.
- (33) *Flertallet* ser at klagers formål er å drifte og utvikle flerbrukshallen for innbyggerne i kommunen og at et eventuelt overskudd skal benyttes til dette. Selskapet er opprettet og eid av elleve frivillige organisasjoner, og samlet sett er det ikke noe som tilsier at overskudd i selskapet vil gå til andre formål enn frivillig virksomhet. Rimelighetshensyn og formålet med regelverket tilsier at et slikt aksjeselskap bør kunne registrere seg i Frivillighetsregisteret, men det kreves en eventuell lovendring for at *flertallet* skal kunne komme til et annet resultat i denne avgjørelsen.
- (34) Etter *flertallets* syn kan ikke rimelighetsbetraktninger og hensyn til formålet med regelverket tillegges avgjørende vekt, i et tilfelle der lovens ordlyd, forarbeider og systembetraktninger tilsier en annen tolkning. *Flertallet* har på denne bakgrunn kommet til at klager ikke oppfyller vilkåret i forskriften § 4 bokstav d.
- (35) Klager har vist til at Søndre Elverum Idrettshall AS har fått godkjent registrering i Frivillighetsregisteret. Ifølge klager har Nye Åsnes Flerbrukshall AS basert seg på samme modell som Søndre Elverum Idrettshall AS. *Flertallet* tolker dette som en anførsel om usaklig forskjellsbehandling. *Flertallet* bemerker at nemnda foretar en konkret vurdering av den påklagde saken, og at Frivillighetsregisterets vedtak i enkeltsaker ikke er bindende for nemndas tolkning av loven eller vurderingen av saken. Det må i den enkelte sak utføres en konkret vurdering, og utfallet av saken vil bero på om lovens krav er oppfylt.
- (36) Frivillighetsregisteret har i forbindelse med en lignende klagesak informert om at det har vært en innskjerping i Frivillighetsregisterets praksis knyttet til frivillighetsregisterloven § 4 bokstav d etter Frivillighetsregisternemndas vedtak i sak 2021/1153. Forvaltningen må ha kompetanse til å korrigere praksis, slik at gjeldende praksis blir i overenstemmelse med regelverket. Slik forskjellsbehandling må anses som saklig begrunnet, se også Frivillighetsregisternemndas vedtak i sak 2022/310. Anførselen kan følgelig ikke føre frem.

- (37) *Flertallet* har på denne bakgrunn kommet til at klager ikke oppfyller vilkårene for å registrere seg i Frivillighetsregisteret, og klagen tas ikke til følge.
- (38) *Frivillighetsregisternemndas mindretall, Bernard Enjolras og Stian Slotterøy Johnsen* er kommet til et annet resultat enn nemndas flertall.
- (39) *Mindretallet* mener at ordlyden i frivillighetsregisterloven § 4 bokstav d, «*aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet*», må tolkes i lys av forarbeidene.
- (40) I NOU 2006: 15 s. 37-38 står følgende:

«I praksis er det imidlertid en del aksjeselskap som typisk er opprettet av en forening/forbund/stiftelse, som bør kunne være registreringsenhet i frivillighetsregisteret, jf. foran, og som har til formål nettopp å finansiere eller realisere den ideelle, frivillige virksomhet.»

- (41) Videre står det at:

«Arbeidsgruppen velger på denne bakgrunn å la det avgjørende kriterium for at et aksjeselskap skal kunne få registrere seg være det samme som for alminnelige utdelingsstiftelser og næringsdrivende stiftelser, jf. pkt. 3.6.4.3: Om enheten – i dette tilfellet aksjeselskapet – utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet. jf. utkastet § 4 første ledd bokstav d. Aksjeselskap som foretar utdelinger til enkeltpersoner omfattes dermed ikke av unntaket. Det gjør heller ikke aksjeselskap som foretar utdeling til andre selskaper og annen fortjenestebasert virksomhet.»

Om vilkårene for unntaket foran er oppfylt i det konkrete tilfellet vil måtte bedømmes konkret av registerføreren. Det må tas utgangspunkt i aksjeselskapets vedtekter. Dersom det er tatt inn vedtektsbestemmelser som foran nevnt, vil det utgjøre en sterk indikasjon på at vilkåret for unntaket er oppfylt. Hvis det ikke er inntatt slik vedtektsbestemmelse, må aksjeselskapet sannsynliggjøre på annen måte at det ikke foretar utdelinger til annet enn frivillig virksomhet.»

- (42) *Mindretallet* oppfatter dette som at arbeidsgruppen mener det avgjørende kriterium er at det ikke foretas utdelinger til annet enn frivillig virksomhet.
- (43) Videre står det i Ot.prp. nr. 55 (2006-2007) s. 56 at:

«Foresetnaden er at eventuelle utdelingar berre går til den frivillige verksemda, jf. forslaget § 4 første ledd bokstav d.»

- (44) *Mindretallet* mener at formuleringen «*eventuelle utdelingar*» indikerer at formålet med frivillighetsregisterloven § 4 bokstav d er å avgrense registreringsretten mot aksjeselskap som foretar utdelinger til annet enn frivillig virksomhet, og ikke å avgrense mot aksjeselskap som er etablert for å realisere formålet i en frivillig virksomhet, ref. formuleringen i NOU 2006: 15.
- (45) Klager er opprettet og eid av elleve frivillige foreninger. Klager har som formål å etablere og drifte en flerbrukshall for å sikre at de frivillige foreningene har et sted å utøve sin frivillige virksomhet. Det skal ikke utbetales utbytte fra selskapet, og eventuelt overskudd

skal anvendes til å drifte flerbrukshallen. Vedtektene sannsynliggjør at selskapet ikke foretar utdelinger til annet enn frivillig virksomhet.

- (46) Videre mener *mindretallet* at det framstår svært urimelig at klager nektes registrering i Frivillighetsregisteret. Slik *mindretallet* ser det vil et eventuelt overskudd i selskapet utvilsomt komme frivillig virksomhet til gode. Sterke rimelighetshensyn taler derfor for å gi klager medhold.
- (47) *Mindretallet* slutter seg for øvrig til flertallets vurdering om at en lovendring vil gjøre det enklere å ivareta rimelighetshensyn ved tolkningen og den praktiske anvendelsen av § 4 bokstav d.
- (48) *Mindretallet* har på denne bakgrunn kommet til at klager oppfyller kravet i forskriften § 4 bokstav d.

Konklusjon

- (49) Frivillighetsregisternemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Frivillighetsregisterets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur