



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 14. oktober 2024

**Sak 2024/573 - Norsk Narkotikaforebyggende Forening - org.nr. 970 014 179 - klage over vedtak om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon**

**Lotterinemndas medlemmer:** Leder Martin Hennig, og medlemmene Shabneet K. Bains og Elisabeth Ekberg

### Sakens bakgrunn

- (1) Norsk Narkotikaforebyggende Forening (klager) søkte 29. august 2023 om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022. Søknaden gjaldt et kompensasjonsbeløp på 450 663 kroner etter forenklet modell.
- (2) Lotteritilsynet avsto søknaden 20. desember 2023, med den begrunnelse at klagers virksomhet er rettet mot en spesifikk yrkesgruppe, og at klager derfor må anses som en yrkes-, nærings- eller arbeidslivsorganisasjon.
- (3) Klager sendte fristavbrytende klage 4. januar 2024, og ba om utsatt klagefrist. Klager fikk dagen etter utsatt klagefrist til 15. januar 2024.
- (4) Klager påklaget vedtaket 14. januar 2024. Klager anfører at foreningen ikke er en yrkesorganisasjon, og viser til at foreningens virksomhet ikke er rettet mot en spesifikk yrkesgruppe, og at klager heller ikke har noe med medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår å gjøre, noe som typisk kjennetegner yrkesorganisasjoner. Klager har medlemmer fra ulike yrkesgrupper som i liten grad har overlappende arbeidsoppgaver. Det at medlemmene jobber i ulike statlige etater som blant annet innebærer utførelse av myndighetsutøvelse kan ikke medføre at klager blir ekskludert fra merverdiavgiftskompensasjonsordningen.
- (5) Klager viser videre til at det ikke er et vilkår for medlemskap at man arbeider i nevnte statlige etater. Alle «naturlige samarbeidspartnere» har mulighet for å søke medlemskap i foreningen, og klager viser til at de i flere år har hatt medlemmer i denne kategorien, herunder vektere, ansatte i Statens Vegvesen, helseforetak o.l. I 2022 hadde foreningen også en ordning med støtte-medlemskap, og støtte-medlemmer betaler en årlig medlemskontingent. I denne kategorien er medlemmene både miljøarbeidere, lærere og barnevernsansatte. Også til den årlige konferansen i regi av klager, inviteres både «andre naturlige samarbeidspartnere» og støtte-medlemmer. Det medlemmene har til felles, er at de alle deler klagers rusmiddelpolitiske syn og tanker om forebyggende rusarbeid.
- (6) Klager anfører at Lotteritilsynet i liten grad har vektlagt foreningens utadrettede virksomhet, slik som det rusforebyggende prosjektet «Bry Deg - si nei til narkotika».

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

Klager oppfatter dette arbeidet som det viktigste foreningen driver med, og viser til at prosjektene «Tør du og Bry Deg» ble gjennomført 38 ganger i 2022 og nådde ca. 6000 personer. Klagers årlige utdanningskonferanse er også en sentral del av foreningens aktivitet, men er ikke klagers hovedaktivitet, som tilsynet har vist til i vedtaket.

- (7) Klager viser videre til at foreningen i flere år har mottatt midler fra Helsedirektoratets tilskuddsordning «Driftstilskudd til frivillige rusmiddelpolitiske organisasjoner». Målet for ordningen har vært å stimulere til frivillig, ruspolitisk engasjement og aktiviteter. Ordningen stiller krav om at vedtektene viser at søkerorganisasjoner er utadrettet i sin virksomhet, og det skal rapporteres om måloppnåelse gjennom frivillig innsats og antall personer som er nådd gjennom organisasjonens rusmiddelpolitiske innsats. Klager mener derfor at foreningen gjennomfører betydelig frivillig aktivitet i tråd med forskriftens formål. I tillegg er klagers årlige utdanningskonferanse åpen for alle organisasjonens medlemsgrupper, og i 2023 åpnet klager opp for at alle kan delta på konferansen, uten krav til medlemskap i foreningen. Det vises til at konferansen er svært viktig for det utadrettede frivillige arbeidet deltakerne gjør for foreningen. For å holde «Bry Deg»-foredrag kreves det kunnskap om narkotika, og det er viktig å holde seg oppdatert på feltet. Foreningens lokallag arrangerer også lokale fagdager over hele landet, som er åpne for alle.
- (8) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 11. april 2024 til Lotterinemnda for behandling. Tilsynet opprettholdt sin begrunnelse i vedtaket, og viser til at både klagers formål og hvem som kan være medlem peker i retning av at klager er en yrkesorganisasjon. Tilsynet viser i den forbindelse til Lotterinemndas avgjørelser i sakene 2022/0785 og 2018/0566. I innstillingen viser tilsynet i tillegg til at klagers virksomhet, etter tilsynets vurdering, kommer offentlige oppgaver til gode, og at klager også av den grunn er avskåret fra å motta merverdiavgiftskompensasjon.
- (9) Klager sendte 26. april 2024 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Klager forstår tilsynet slik at tilsynet har lagt avgjørende vekt på at klagers virksomhet synes å være rettet mot en spesifikk yrkesgruppe, både når det gjelder begrensingene for medlemskap, og når det gjelder deltakelse og innhold på klagers årlige konferanse. Til dette kommenterer klager at foreningen først og fremst driver frivillig aktivitet som er utadrettet gjennom opplysningsarbeid og forebygging av narkotikaproblematikk, og viser til at klagers virksomhet derfor i stor grad er rettet mot allmenne interesser. Klager viser også til at tilsynet i sin behandling av klagen ikke synes å ha tatt hensyn til det faktum at også «andre naturlige samarbeidspartnere» kan være medlemmer.
- (10) Videre avviser klager Lotteritilsynets vurdering av at klagers virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode. Klager påpeker at det er medlemmenes frivillige arbeid gjennom informasjonsformidling og holdningsskaping overfor foreldre og andre omsorgspersoner med mål om å forebygge narkotikabruk hos barn og unge, som er foreningens hovedformål. Dette er ikke lovpålagte oppgaver som utføres av det offentlige, og er heller ikke oppgaver som utføres på bestilling av det offentlige.
- (11) Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

#### **Det rettslige grunnlaget**

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

- (13) Det følger av forskriften § 3 tredje ledd bokstav a at det ikke gis merverdiavgiftskompensasjon for nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, studieforbund, borettslag og partipolitiske organisasjoner.
- (14) Det gis heller ikke merverdiavgiftskompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (15) Organisasjonen må oppfylle kravene i forskriften både på søknadstidspunktet og utbetalingstidspunktet, jf. forskriften § 5 andre ledd.
- (16) Det følger av forskriften § 5 niende ledd at en organisasjon som har virksomhet som både faller innenfor og utenfor ordningen må organisasjonen selv foreta en avgrensning av hvilke kostnader som skal være med i søknaden. Der organisasjonen ikke har foretatt en slik avgrensning, kan søknaden etter en totalvurdering avslås.
- (17) 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**

- (18) Norsk Narkotikaforebyggende Forening sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 om avslag på søknad om merverdiavgiftskompensasjon for regnskapsåret 2022.
- (19) Det er forholdene på søknadstidspunktet 1. september 2023 som er avgjørende ved vurderingen av om klager oppfyller vilkårene i forskriften, jf. forskriften § 5 andre ledd. Lotterinemnda vil derfor vurdere klagen med utgangspunkt i vedtektene som gjaldt på søknadstidspunktet.
- (20) Det følger av vedtektene som gjaldt i 2022 § 1 nr. 2 at:  
*«NNPF skal være en narkotikapolitisk organisasjon med hovedformål å arbeide for å styrke innsatsen mot narkotikaproblematikk i samfunnet, blant annet ved å fremme forebyggende arbeid, utdanning og forskning. NNPF skal også ha et særlig faglig og politisk fokus mot alvorlig organisert kriminalitet.»*
- (21) Av vedtektene § 1 nr. 3 fremgår det videre at  
*«NNPF skal bidra til å skape et bedre samarbeid på tvers av kontrolletatene og med andre naturlige samarbeidspartnere. NNPF skal samle, systematisere og formidle aktuell informasjon og kunnskap.»*
- (22) Vedtektene § 2 regulerer hvem som kan opptas som medlemmer i foreningen, og disse er som følger:
  - *«tjenestepersoner i Tolletaten, Politietaten og Påtalemyndigheten, som har fullført sin grunnutdanning»,*
  - *«ansatte i justissektoren som har innsats mot narkotika og/eller innsats mot alvorlig organisert kriminalitet som sitt primære arbeidsområde»,*

- «andre naturlige samarbeidspartnere» og

- «[s]tuderter ved Politihøgskolen [...] ved oppstart av praksisår».

«Pensjonister kan også opprettholde sitt medlemskap.»

- (23) Klager har videre opplyst at foreningen i 2022 i tillegg hadde en ordning med støttemedlemskap, i tråd med vedtektene § 2 nr. 8. Foreningen består dermed ikke utelukkende av medlemmer fra en yrkesgruppe.
- (24) På klagers nettside viser klager til at foreningen er en ideell organisasjon som drives på frivillig basis, og at foreningen «tilbyr faglig påfyll, motivasjon og nettverksbygging for våre medlemmer innen tema som narkotika, forebygging og bekjempelse av organisert kriminalitet». Klager oppgis videre å ha en rekke lokallag over hele landet «som gir faglig påfyll til sine medlemmer og drifter vårt frivillige prosjekt: Bry deg – si nei til narkotika».
- (25) Klagers virksomhet blir i Rolleforståelsesutvalgets rapport «Politi og rolleforståelse. Forholdet mellom politiet og Norsk narkotikapolitiforening», beskrevet slik:

*«For det første har NNPF faglig virksomhet rettet mot politiet og foreningens medlemmer. Foreningens årlige utdanningskonferanse og lokale fagdager er sentrale aktiviteter på dette området. Videre kan foreningens nasjonale opplæring av politiansatte når det gjelder doping, (Dopingprosjektet), samt foreningens deltakelse i «Kompetansegruppe narkotika» trekkes frem. [...] Utgivelsen av foreningens medlemsblad kan også nevnes her. [...]*

*Gjennom «Bry Deg»-prosjektet driver NNPF også rusforebyggende virksomhet rettet mot ungdom og voksne som jobber med ungdom. Dette er utadrettet virksomhet som foreningen tilbyr gratis. [...] Videre driver foreningen kurs- og salgsvirksomhet rettet mot private- og offentlige aktører. NNPF selger kurs om narkotika og andre rusmidler, herunder et kurs om tegn og symptomer på rusbruk. [...] I tillegg har NNPF en nettbutikk hvor de selger klær og andre typer av profileringsvarer.*

*NNPF driver også politisk virksomhet rettet mot både justissektor og politiet, samt det eksterne samfunn.»*

- (26) Lotterinemnda legger etter dette til grunn at klagers virksomhet både har en faglig og en narkotikapolitisk side, og at klager i stor utstrekning driver utadrettet virksomhet, blant annet ved at klager tilbyr kurs for eksterne.
- (27) Lotteritilsynet avsto klagers søknad om merverdiavgiftskompensasjon med begrunnelse at klager må anses for å være en yrkesorganisasjon. Som Lotterinemnda viste til i sak 2024/559 har ikke uttrykket yrkesorganisasjon en klar definisjon i forskriften eller andre rettskilder. Som nemnda la til grunn i sak 2024/559 må det noe mer til enn at alle medlemmene har samme yrke eller at virksomheten primært kommer medlemmenes interesser til gode for at en organisasjon skal kunne regnes som en «yrkesorganisasjon» i henhold til forskriften § 3 tredje ledd bokstav a.
- (28) Gjennomgangen ovenfor viser etter Lotterinemndas vurdering at klagers virksomhet ikke har som siktemål å bedre yrkesbetingelsene til foreningens medlemmer. Det er derfor nemndas oppfatning at klager ikke kan anses som en «yrkesorganisasjon» etter forskriften § 3 tredje ledd bokstav a. Nemnda har i den forbindelse lagt vekt på at klagers virksomhet

i hovedsak er å drive informasjonsformidling og holdningsskaping overfor foreldre og andre omsorgspersoner med mål om å forebygge narkotikabruk hos barn og unge. Klager driver i forlengelsen av dette også narkotikapolitisk virksomhet. Klager har også som formål å bidra til faglig utvikling for medlemmene, men klagers virksomhet kan likevel vanskelig sies å fremme medlemmenes yrkesinteresser. Som nemnda viste til i sak 2024/559 avsnitt 20, må det oppstilles en viss terskel for at en organisasjon skal falle inn under bestemmelsen, da virkningen av en slik tolkning er at organisasjonen i sin helhet vil falle utenfor ordningen. I dette tilfellet er det heller ikke slik at foreningen utelukkende består av medlemmer fra én yrkesgruppe, og vedtektene åpner blant annet for at andre samarbeidspartnere enn de opplistede yrkesgrupper kan bli medlemmer, samt at foreningen kan ha støttemedlemmer.

- (29) Lotterinemnda har derfor kommet til at klager ikke er en yrkesorganisasjon, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav a.
- (30) Lotteritilsynet har i innstillingen også vist til at klagers virksomhet i all hovedsak kommer offentlige oppgaver til gode jf. forskrift § 3 tredje ledd bokstav f, og at dette medfører at klager ikke kvalifiserer til merverdiavgiftskompensasjon. Klager har vist til at organisasjonens arbeid med informasjonsformidling og holdningsskaping med mål om å forebygge narkotikabruk hos barn og unge, ikke er lovpålagte oppgaver som utføres av det offentlige.
- (31) Det følger av forskriften § 3 tredje ledd bokstav e og f at det ikke gis kompensasjon til virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, og heller ikke til virksomhet hvor det offentlige kan påvirke eller legge føringer for virksomheten. Regelen er utformet for at merverdiavgiftskompensasjonsordningen ikke skal kompensere momskostnader til virksomhet som er ment å være en offentlig oppgave.
- (32) Begrepet «offentlige oppgaver» er ikke nærmere definert i forskriften. Det er derfor et spørsmål om offentlige oppgaver kun skal gjelde oppgaver som ved lov eller forskrift er lagt til det offentlige, eller om ordlyden også skal gjelde der det offentlige har et mer overordnet ansvar. Når lovgiver ikke har gitt noen føringer for tolkningen av ordlyden, tilsier hensynet til forutberegnelighet at man bør være forsiktig med å tolke ordlyden for vidt, slik at utgangspunktet må være at det er lovbestemte oppgaver som omfattes av ordlyden. Likevel kan finansieringsmodell eller andre styringsforhold være et moment i retning av at det er en offentlig oppgave.
- (33) Når det gjelder forskriften § 3 tredje ledd bokstav f, er dette en kodifisering av praksis utviklet i forbindelse med tidligere gjeldende forskrift § 5 tredje ledd bokstav a. Kulturdepartementet omtalte denne bestemmelsen i brev til Lotteritilsynet 12. mai 2011, og uttalte der 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 styremedlemmer 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.»*

- (34) Lotterinemnda legger til grunn at tilskuddsbrev kan være et eksempel på et dokument som kan legge sterke føringer for driften. Videre er det en slik sammenheng mellom

bokstav e og f og formålet med bestemmelsen, at det er naturlig at finansiering og finansieringsmodell også kan være et relevant moment å vektlegge ved vurderingen av om en virksomhet kommer offentlige oppgaver til gode, se for eksempel sak 2023/1163. Denne saken gjelder bestemmelsen i pengespilloven, men vurderingen vil også være relevant etter reglene om merverdiavgiftskompensasjon. I denne saken la nemnda særlig vekt på at det opprettet en egen tilskuddsordning rettet mot drift og etablering av fontenehus i Norge, og at det er satt av egne midler til ordningen i statsbudsjettet. Tilskuddsordningen stiller også omfattende og detaljerte krav til ordningens måloppnåelse. Dette må etter nemndas syn være relevant i vurderingen av om virksomheten kommer offentlige oppgaver til gode.

- (35) Klager er en narkotikapolitisk organisasjon med formål om å styrke innsatsen mot narkotikaproblematikk i samfunnet, blant annet ved å fremme forebyggende arbeid, utdanning og forskning, jf. vedtektene § 2. Det følger også av vedtektsbestemmelsen at foreningen skal ha et særlig faglig og politisk fokus mot alvorlig organisert kriminalitet.
- (36) Med utgangspunkt i dette formålet avholder klager en årlig utdanningskonferanse. Klager har i egenerklæringen opplyst at utdanningskonferansen er en sentral del av foreningens virksomhet, og at foreningen bruker mye ressurser på konferansen. Det følger av invitasjonen til årets konferanse at:

*«NNFs utdanningskonferanse er en årlig arena for formidling av fagkunnskap, kompetanseoverføring og nettverksbygging innen forebygging og bekjempelse av alvorlig organisert kriminalitet.*

*Konferansen har et særlig fokus på narkotikakriminalitet, etterretning, metodebruk og kriminelle nettverk.»*

- (37) Konferansen foregår over tre dager, og konferansens deltakere er i all hovedsak offentlige tjenestepersoner fra politiet, toll, kriminalomsorg, samt studenter fra Politihøgskolen og tollerutdanningen. Slik Lotterinemnda forstår det har konferansen et særskilt fokus på bekjempelse av alvorlig organisert kriminalitet, og flere av foredragene tar opp temaer som er relevante for å avdekke og etterforske grove narkotikalovbrudd.
- (38) Det følger av lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 1 at staten skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for. Videre følger det av politiloven § 2 nr. 3 at politiet skal *«avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov»*. Etter Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) §§ 231-233 er narkotikaovertrедelser straffbart. Lotterinemnda legger etter dette til grunn at det er en offentlig lovpålagt oppgave å avdekke og forfølge narkotikalovbrudd.
- (39) Konferansens formål er å formidle fagkunnskap om narkotikaforebygging for å styrke den offentlige innsatsen mot narkotikalovbrudd. Selv om konferansen er åpen for alle er det i hovedsak offentlige tjenestepersoner som deltar på konferansen. Utdanningskonferansen fremstår derfor som et kompetansehevende tiltak for offentlige tjenestepersoner som arbeider med å avdekke og straffeforfølge alvorlig kriminalitet. Lotterinemnda vurderer at kompetansehevende tiltak for politi og andre offentlige tjenestemenn må anses som en del av de oppgaver som ved lov er lagt til det offentlige.

- (40) Lotterinemnda har etter dette kommet til at virksomheten knyttet til å arrangere og gjennomføre utdanningskonferansen er virksomhet som kommer offentlige oppgaver til gode, jf. forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (41) Klager har imidlertid også annen rusforebyggende virksomhet, blant annet det rusforebyggende prosjektet «Bry Deg – si nei til narkotika». Hovedformålet med prosjektet er å bidra til at færre begynner med narkotika, gjennom å etablere en positiv foreldrekultur og ved å bevisstgjøre voksenpersoner og rollemodeller som har kontakt med barn og unge. Det er naturlig at det offentlige har en interesse i å forebygge de uønskede samfunnsmessige og helsemessige konsekvensene ved ulovlig bruk av narkotika. Lotterinemnda kan imidlertid ikke se at holdningsskapende virksomhet med mål om å forebygge narkotikabruk hos barn og unge er en oppgave som ved lov er lagt til det offentlige. Lotterinemnda legger til grunn at denne virksomheten faller utenfor forskriften § 3 tredje ledd bokstav f.
- (42) Lotterinemnda bemerker avslutningsvis at det ut fra vedtektene kan fremstå som om organisasjonen er lukket, det vil si at organisasjonen ikke er åpen for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig jf. forskriften § 3 bokstav c. Lotterinemnda har imidlertid ikke vurdert dette grunnlaget, ettersom det ikke er har vært vurdert av Lotteritilsynet. På grunn av hensynet til kontradiksjon anser nemnda det som riktig at Lotteritilsynet vurderer dette i førsteinstans ved ny behandling av søknaden og at klager gis anledning til å uttale seg om dette spørsmålet. Lotteritilsynets vedtak oppheves og sendes derfor tilbake til tilsynet for ny behandling.

### **Konklusjon**

- (43) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal oppheves, og saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

### **Vedtak**

Lotteritilsynets vedtak 20. desember 2023 oppheves. Saken sendes tilbake til Lotteritilsynet for ny behandling.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*