

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Vår ref.: Martin Ulvestad Østerdal
Saksnr.: 20-23795
Sted: Oslo
Dato: 01.09.2020

Høringsbrev - Forskrift om tilskudd til frivillige miljøorganisasjoner og allmennyttige miljøstiftelser

Hovedorganisasjonen Virke avgir med dette vårt høringssvar til forslag om endringer i «Forskrift om tilskudd til frivillige miljøorganisasjoner og allmennyttige miljøstiftelser».

Saksgangen

Virke reagerer på at saken ikke var ferdig utredet da saken ble sendt ut på høring, noe som ikke er i tråd med utredningsinstruksen. Det er flere hensyn i dette som går frem av vårt høringssvar. Det bemerkes også at det er en relativt kort høringsfrist for saken og at høringsfristen er kortere enn normalen i utredningsinstruksen og i strid med Frivillighetserklæringen som statsminister Solberg la frem 1. juni 2015.

Vi er overrasket over at departementet gjennomfører en revisjon av en sentral støtteordning for frivilligheten uten å vise til eller benytte seg av veilederen «Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner (V-1000)» som ble utviklet av Kulturdepartementet i samarbeid med DFØ og frivilligheten selv. Veilederen er ment å standardisere og forenkle de ulike regelverkene som organisasjonene må forholde seg til. Forskriften slik den nå foreligger avviker fra veilederen på flere sentrale punkter uten at det grunngis eller drøftes i høringsnotatet. Slike avvik fører til mer byråkrati, mindre kontroll og et stort og unødvendig merarbeid for organisasjonene. Det er vanskelig å se hvorfor departementet ikke har brukt definisjonene og systemene som ligger i veilederen.

Vi peker også på at modelleringen av effektene på endringene ble ikke publisert som en del av høringsnotatet og er heller ikke i ettertid publisert.

Økonomisk aktivitet

Departementet begrunner delvis forslaget til endringen av forskriften med at regelverket skal ivareta vilkårene i EØS-avtalen om offentlig støtte.

Videre legger departementet til grunn at begrepet avgiftspliktig næringsvirksomhet og det støtterettslige begrepet økonomisk aktivitet er av samme substansielle betydning, jf. høringsnotatet punkt 3.3, Grunntilskudd eller tilskudd til avtalte aktiviteter. I denne sammenheng stiller vi spørsmål

om departementet har foretatt en særskilt vurdering av om avgiftspliktig næringsvirksomhet og økonomisk aktivitet er fullstendig sammenfallende.

Etter våre vurderinger er begrepene kun delvis overlappende og ikke fullstendig sammenfallende. Med andre ord er det former for virksomhet som kan være avgiftspliktig, men som ikke regnes som økonomisk aktivitet i støtterettslig forstand. Dette innebærer at forskriften stiller strengere krav enn det som følger av EØS-avtalen ved å ikke bruke begrepet økonomisk aktivitet i denne sammenhengen. For det andre stiller vi spørsmål til hvordan departementet har kommet frem til 10 pst. grensen tilknyttet tillatt avgiftspliktig næringsvirksomhet. Innenfor støtteretten anvendes begrepet tilknyttet aktivitet, herunder stilles det et tilknytningskrav mellom den økonomiske og ikke økonomiske aktiviteten. For at våre medlemmer eventuelt skal motta midler under denne ordningen er det viktig at regelverket ikke er unødig uklart på dette punktet, da de ikke bør bli utsatt for risikoen for å motta ulovlig offentlig støtte.

Videre mener vi at det er i strid med det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet å forskjellsbehandle virksomheter som driver avgiftspliktig næringsvirksomhet i kombinasjon med ikke-avgiftspliktig virksomhet/avgiftspliktig virksomhet av betydning. Det er ikke noe som tilsier at disse virksomhetene er mindre egnet til å utøve aktiviteter som bidrar til ordningens måloppnåelse. Tvert imot vil øvrig aktivitet kunne bidra til å styrke arbeidet med klima- og miljøsaker. Vi finner derfor at dette er et irrelevant tildelingskriterium som bør fjernes.

Vi vil presisere at det er særdeles viktig at midlene tildeles i samsvar EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Departementet bør bruke det eksisterende handlingsrommet under EØS-avtalen slik at formålet med midlene kan oppnås, nemlig et bredt folkelig engasjement for klima- og miljøsaker.

Virke mener på grunnlag av kommentarene ovenfor følgende:

1. Begrepet avgiftspliktig næringsvirksomhet bør vurderes erstattet av det støtterettslige begrepet økonomisk aktivitet, da vi ikke kan se at departementet har godgjort at begrepene er sammenfallende.
2. Prinsipalt at grunntilskuddet tildeles i henhold til gruppeunntaksforordningen, slik at risikoen for ulovlig kryss-subsidiering minimeres.
Subsidiært, at midlene tildeles under reglene om bagatell støtte. Imidlertid vil dette begrense virksomhetens mulighet for å motta ytterligere offentlig støtte.
3. En virksomhet skal kunne motta midler uavhengig av øvrig avgiftspliktig næringsvirksomhet og på lik linje med andre virksomheter som ikke driver avgiftspliktig virksomhet.

Utmålingskriteriene, forskriftens §8

Virke støtter at tilskuddsordninger skal ha objektive tildelingskriterier. Det er med på å skape likebehandling, forutsigbarhet og er med på å bygge tilliten til tilskuddsforvaltningen. Vi vil likevel påpeke det vi mener er svakheter i de foreslåtte kriteriene.

I §8 2) bør det stå medlemskontingent og ikke medlemsavgift. Kontingent er et mer treffende ord, og vil gi forskriften en lik språkdrakt som andre tilsvarende forskrifter. Det vil være med til å få en språklig avstand mellom avgiftsbelagte aktiviteter og medlemskontingenten.

Virke kan forstå departementets ønske om å premiere organisasjoner som har mye frivillig aktivitet, men vi mener at forslaget slik det ligger i §8 3) ikke er en god løsning på dette. Noe av det som kjennetegner frivilligheten er nettopp at den er frivillig. Det er derfor ikke vanlig praksis at alle organisasjoner fører oversikt over antall timer utført frivillig arbeid. Det finnes heller ikke en klar definisjon i forskriften slik den nå foreligger på hva som regnes som frivillig arbeid og hva som regnes som drift. Et betimelig spørsmål vil da være om departementet regner styrearbeid som frivillighet eller som en del av driften til organisasjonen? Og vil den vurderingen endre seg om styret får utbetalt et symbolsk honorar for å utføre vervene sine?

Det vil også være store forskjeller i organisasjonenes forutsetninger til å komme med estimer på frivillig deltakelse. Store organisasjoner der aktivitetstypen og størrelsen i lokallagene varierer mye vil ha vesentlig dårligere forutsetninger til å gjøre disse vurderingene enn små organisasjoner med mer homogene lokallag i størrelse og aktivitetstype. Mange miljøorganisasjoner og miljøstiftelser samarbeider om aktiviteter, kampanjer og arrangementer som gjennomføres med frivillig innsats. I slike samarbeid vil det være vanskelig å vurdere hvilken organisasjon som skal kunne føre opp den frivillige innsatsen som en del av sitt søknadsgrunnlag.

Departementet legger opp til en ordning der organisasjoner som har lav egenkapital og svak soliditet skal få mer i tilskudd enn organisasjoner som har hatt god økonomistyring over tid. Vi mener dette ikke er gode insentiver og vil svekke miljøbevegelsens økonomiske bærekraft over tid. Utmålingskriteriet slik det er formulert gir uheldige insentiver til å bruke penger og svekke soliditeten til organisasjonene for å få mer i tilskudd.

Som en arbeidsgiverorganisasjon er vi også bekymret for økonomien i organisasjonene når vi ser de samlede insentivene i punkt 1 og 6. Punkt 1 belønner organisasjoner med mange ansatte og med høye lønnskostnader, mens punkt 6 staffer organisasjoner som har en økonomisk trygget. Vi frykter at dette kan føre til at virksomheter blir mer avhengige av tilskudd for å kunne betale lønnen til sine ansatte, og at det i verste fall kan føre til konkurser om organisasjoner som har vært inne i ordningen skulle falle ut av ordningen.

Bestemmelsen i §8 7) har en annen definisjon av en ungdomsorganisasjon enn «Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner» og veileder for Forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Vi har vanskelig for å se hvorfor ungdomsorganisasjoner skal defineres på en annen måte i Klima- og miljøverndepartementet enn de defineres i Kulturdepartementet eller i Barne- og familiedepartementet. Vi mener derfor at formuleringen bør være «barne- og ungdomsorganisasjoner er organisasjoner hvor et flertall av medlemmene er under 26 år».

Oppsummering

Departementet har lagt opp til en svært stram tidslinje for denne revisjonen av forskriften. En høringsfrist 1. september og en søknadsfrist 1. oktober fremstår som forhastet.

Vi mener det er svakheter i utredningsarbeidet og i forskriften slik den er foreslått. Vi mener derfor at det er riktig at departementet trekker saken. Vi bidrar gjerne i en ny prosess, og håper fortsatt på en god dialog med departementet. I en ny prosess ser vi det som naturlig at Regjeringens frivillighetserklæring og veilederen for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner legges til grunn for arbeidet.

Med vennlig hilsen

Martin Ulvestad Østerdal
fagsjef for frivillighet