

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Oslo, 29. august 2018
Ref: 171414/3

Ansvarlig partner: Knut Andreassen

ORG. NR. 911 912 759 - HELSETJENESTENS DRIFTORGANISASJON FOR NØDNETT HF - KLAGE PÅ AVGIFTSTOLKNING AV FINANSDEPARTEMENTET

1. Innledning

På vegne av Helsetjenestenes Driftsorganisasjon for Nødnett HF (HDO) vil vi med dette klage til Sivilombudsmannen på Finansdepartementet og Helsedirektoratet sin beslutning om å opprettholde sin fortolkning av regelverket for nøytral merverdiavgift, da denne tolkningen fremstår som klart urimelig og konkurransevridende.

For at det skal foreligge adgang til å klage til Sivilombudsmannen må følgende vilkår være innfridd:

- Alle klagemuligheter må være utprøvd
- Klagen må sendes innen ett år fra den endelige avgjørelsen i saken ble tatt eller fra det tidspunktet da forholdet det klages på, inntraff eller oppsto.

BDO Advokater AS har bistått HDO med å ta opp regelverkstolkningen med de ulike direktorater, og endelig svar kom fra Finansdepartementet 4. juli 2018. Dette er ikke adgang til å klage videre gang ovenfor noen offentlige instanser, og fristen på ett år fra den endelige avgjørelsen i saken ble tatt er overholdt.

På bakgrunn av dette er vi av den oppfatning at Sivilombudsmannen kan behandle klagen.

Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for sakens faktum, og våre anførsler mot vedtaket.

2. Faktum

2.1 Generelt

I forbindelse med innføringen av Nødnett har det blitt etablert driftorganisasjoner i de tre Nødetatene som skal ivareta drift og forvaltning av Nødnett brukerutstyr i sin etat. Innen helsesektoren ble HDO etablert den 29. april 2013 iht. lov om helseforetak. HDO eies av de fire regionale helseforetakene; Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF.

Formålet for foretaket er å bidra til å realisere helsetjenestenes samlede målsettinger for den nasjonale medisinske nødmeldetjeneste, herunder nødvending og lovpålagte samarbeid mellom regionale helseforetak og kommuner innen nødmeldetjenesten.

Som driftssenter for helsetjenestens brukere av Nødnett vil HDOs primære oppgave være å yte:

- Eierskaps,- drifts- og forvaltningstjenester i tilknytning Nødnettbrukerutstyr (herunder Nødnettutstyr ved AMK-sentraler og legevaktsentraler, samt annet Nødnettutstyr som benyttes av spesialist - og primærhelsetjenesten)
- Brukerstøtte til brukere av Nødnettutstyr i alle de regionale helseforetakene med underliggende helseforetak, samt landets kommuner. Brukerne inkluderer alt helsepersonell i Norge som bruker av nødnettet, dvs. helsepersonell som jobber på legevakt, AMK, ambulanse og akuttmottak.

Finansieringen av driften av Nødnettet skjer ved at helseforetakene og kommunene blir fakturert for bruken av Nødnettet basert på prinsipper for kostnadsfordeling (driftsvolum og kompleksitet). For helseforetakene vil kostnaden bli dekket gjennom de regionale helseforetakene. Fordelingen av kommunenes andel av driftsutgiftene vil skje basert på delkostnadsnøkkelen for helse i inntektssystemet (inntektssystemet for kommunene), og faktureres den enkelte kommune.

2.2 Uttalelser vedrørende merverdiavgift knyttet til virksomheten i HDO

I BFU av 14. juni 2013 ble det gitt følgende konklusjon til HDO vedrørende spørsmål om avgiftsplikt:

«Skattekontoret legger til grunn at de beskrevne tjenester er omfattet av unntaket i mval. § 3-2 første ledd bokstav a og at omsetningen følgelig er unntatt merverdiavgiftsplikt».

Det ble følgelig lagt til grunn at HDO omsetter helsetjenester som fullt ut er unntatt fra meravgiftsplikt. HDO skal derfor ikke beregne merverdiavgift av vederlaget som oppkreves av helseforetakene og kommunene for drift av Nødnettet.

- Bilag 1: BFU av 14. juni 2013.

Helsedirektoratet har nylig opplyst til HDO at det heller ikke gis kompensasjon for inngående merverdiavgift tilknyttet anskaffelser/kostnader knyttet til den delen av HDOs drift av Nødnett som finansieres/brukes av kommunene. Fra e-post av 17. februar 2017 hitsettes:

«Driftsorganisasjonen for Nødnett HF må vurdere/beregne hvor stor andel av inngående mva på fakturaer som gjelder aktivitet for helseforetakene. Det er kun inngående mva knyttet til aktiviteten som gjelder helseforetak som det gis kompensasjon for etter regelverket for Nøytral merverdiavgift i helseforetak - se punkt 1.3 i regelverket.»

Det ble den 19. mai 2017 sendt to likelydende brev til Helsedirektoratet og Skattedirektoratet der det ble bedt om at direktoratene skulle se nærmere på problemstillingen som oppstår for HDO knyttet til det faktum at verken HDO eller kommunene for kompensert den aktuelle merverdiavgiften, og at det dermed oppstår merverdiavgiftskumulasjon på omsetningen til kommunene.

Skattedirektoratet opprettholdt den oppfatningen at det ikke forelå avgiftspliktig omsetning til kommunene. Ovenfor Helsedirektoratet ble det anført at reglene om forholdsmessig kompensasjon som det fremgår i regelverket for nøytral merverdiavgift i helseforetak punkt 1.3 ikke kommer til anvendelse ved salg av tjenester til kommunen.

Helsedirektoratet kunne imidlertid ikke se at det var noe rettslig grunnlag for en slik fortolkning av regelverket.

- Bilag 2: Svar fra Helsedirektoratet av 21. juni 2017
- Bilag 3: Svar fra Skattedirektoratet av 23 august 2017

Da verken Skatte- eller Helsedirektoratet mente at det var behov for å se på regleverket ble det den 19. oktober 2017 utstedt et brev av BDO til Finansdepartementet. I brevet ble det anført at punkt 1.3 i retningslinjene måtte tolkes i lys av at HDO anses som et helseforetak etter mval § 3-2, og at viderefakturering til kommunene ikke er en virksomhet som utløser plikt til å beregne merverdiavgift til kommunen. HDO skal derfor ikke fordele inngående merverdiavgift på anskaffelser til drift av Nødnett slik Helsedirektoratet har lagt til grunn.

Alternativt ble det argumentert med at viderefaktureringen til kommunene anses som en særskilt virksomhet som er merverdiavgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven, hvor HDO skal beregne utgående merverdiavgift av omsetningen til kommunene. HDO vil da få fradragsrett for inngående merverdiavgift relatert til denne virksomheten. Merverdiavgiften som HDO vil fakturere til kommunene vil deretter være gjenstand for merverdiavgiftskompensasjon etter de alminnelige regler. Avgiftskumulasjon vil da ikke foreligge, og merverdiavgiften vil da ikke utgjøre en kostnad for kommunene.

- Bilag 4: Brev til Finansdepartementet av 19. oktober 2017

I svarbrevet fra Finansdepartementet ble det konkludert med at henvendelsen ikke reiser problemstillinger som gjør det aktuelt å sette i gang utredningsarbeider for å gjøre endringer i merverdiavgiftsloven.

- Bilag 5: Svar fra Finansdepartementet 4. juli 2018

3. Juridisk grunnlag

Det følger av lov om kompensasjon av merverdiavgift (merverdiavgiftskompensasjonsloven) at kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter har rett til refusjon av merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester til kompensasjonsberettiget virksomhet. Videre følger det av reglene for nøytral merverdiavgift for helseforetakene at helseforetakene har rett til refusjon av merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester som inngår i driften av virksomheten. Hensikten med nøytral merverdiavgift for helseforetakene var å fjerne insentivet merverdiavgiften skaper for helseforetakene til egenproduksjon av tjenester.

I utgangspunktet har derfor både HDO og kommunene rett til refusjon av merverdiavgift på egne anskaffelser av varer og tjenester til drift av Nødnett.

I denne saken har Skattedirektoratet lagt til grunn at HDO er et helseforetak som fullt ut faller innenfor unntaket for helsetjenester i merverdiavgiftsloven § 3-2, jf. uttalelse

i BFU (bilag 1). HDO skal derfor ikke beregne merverdiavgift av vederlaget som oppkreves av kommunene for bruken av Nødnett.

Helsedirektoratet har på sin side lagt til grunn at faktureringen fra HDO til kommunene ikke omfattes av reglene for nøytral merverdiavgift, jfr. bilag 3. Slik vi oppfatter Helsedirektoratet anses viderefaktureringen som en egen virksomhet som ikke gir rett til refusjon av inngående merverdiavgift etter retningslinjenes punkt 1.3.

Retningslinjene punkt 1.3 lyder:

«Når anskaffelse foretas under ett til kompensasjonsberettiget virksomhet og i virksomhet som ikke gir grunnlag for kompensasjon etter denne ordningen, skal merverdiavgifts fordeles i tråd med antatt bruk»

Konsekvensen av dette blir at merverdiavgiften blir en kostnad ifm. viderefaktureringen til kommunene. Kommunene får dermed ikke kompensert merverdiavgiften slik tilfelle hadde vært om leverandørene og/eller HDO hadde beregnet merverdiavgift.

4. Våre vurderinger - Urimelig forskjellsbehandling

Dersom helseforetakene blir belastet med merverdiavgift når de kjøper merverdiavgiftspliktige varer og tjenester vil dette motivere helseforetakene til å bruke egne ansatte til å produsere samme tjenester. Merverdiavgiften kan derfor motivere helseforetakene til å produsere tjenester med egne ansatte fremfor å kjøpe disse tjenestene fra andre leverandører. Dette søkes unngått gjennom regelverk om nøytral merverdiavgift for helseforetak.

Det følger av reglene for nøytral merverdiavgift at regelverket til en viss grad er harmonisert med momskompensasjonsloven. Det vises i denne forbindelse til retningslinjene for nøytral merverdiavgift punkt 2.2, hvor det er påpekt at det ikke gis refusjon av merverdiavgift dersom det foreligger rett til kompensasjon av merverdiavgift etter kompensasjonsloven.

Videre følger det av retningslinjene for nøytral merverdiavgift punkt 1.3 at merverdiavgiften må fordeles når det foretas anskaffelser til bruk både i kompensasjonsberettiget virksomhet og i virksomhet som ikke gir rett til kompensasjon etter reglene for nøytral merverdiavgift.

Dersom Helsedirektoratet og Finansdepartementet sin tolkning legges til grunn vil dette medføre at de samme tjenestene blir dyrere for Kommunens helsetjeneste enn for Spesialisthelsetjenesten, da merverdiavgiften vil inngå som en del av kostnaden til kommunens helsetjeneste. Dette vil også innebære felleskostnadene.

For å illustrere hvor omfattende denne forskjellsbehandlingen er viser vi til et faktisk eksempel:

- HDO mottar faktura fra DSB for support og garantikostnader knyttet til utstyr og software som benyttes i nødnett. Kostnaden utgjør kr 12 382 122 eks. merverdiavgift og kr 15 477 652,50 inkl. merverdiavgift

- Kostnader som blir viderefakturert til spesialist helsetjenesten er på kr 6 191 061 og kostnader som viderefaktureres til kommunens helsetjeneste er på kr 7 738 826,25
- Merverdiavgiften som statlige foretak får kompensert vil på denne enkle fakturaen utgjør kr 1 547 765,25, og tilsvarende dyrere blir kommunens tjenester

Etter vår oppfatning fremstår denne forskjellsbehandlingen som svært urimelig, og medfører at kommunene vil ha initiativ til å benytte egne ansatte ved produsering av tjenester. Dette er nettopp det som søkes unngått i regelverk om nøytral merverdiavgift, jf. ordlyden i bakgrunn og formål beskrevet i side to i regelverk om nøytral merverdiavgift for helseforetak.

Denne forskjellsbehandlingen dette medfører kan heller ikke være hensikten bak regelverket, og vi er av den oppfatning at punkt 1.3 i retningslinjene bør tolkes i lys av at HDO anses som ett helseforetak etter merverdiavgiftsloven § 3-2, og at viderefaktureringen til kommunene ikke er en virksomhet som utløser plikt til å beregne merverdiavgift til kommunene. HDO skal derfor ikke fordele inngående merverdiavgift på anskaffelser til drift av Nødnett slik Helsedirektoratet har lagt til grunn.

Med dette som utgangspunkt mener vi at HDO bør gis full kompensasjon etter reglene om nøytral merverdiavgift for helseforetakene, og vi ber om at Sivilombudsmannen tar saken opp til vurdering.

5. Avsluttende merknader

Basert på ovennevnte anmoder vi at Sivilombudsmannen om å ta opp saken til vurdering, da den tolkingen som Helsedirektoratet og Finansdepartementet legger til grunn er urimelig forskjellsbehandling.

Med vennlig hilsen
BDO Advokater AS

Geir Valderhaug Aarseth
Advokat