

Skattedirektoratet
Skattedirektoratet@skatteetaten.no

Deres ref. 2019/6737
Oslo, 25 juni 2019

Hørings svar - endring av særavgiftsforskriften - avgift på elektrisk kraft

IKT-Norge og Abelia viser til skattedirektoratets høringsnotat 15. mars 2019 angående endringer i særavgiftsforskriften om avgift på elektrisk kraft levert til datasentre, og takker for anledningen til å kommentere forslaget.

Vårt standpunkt er at forslaget bør forkastes. Forslaget er skadelig for hele bransjen og vil svekke vår konkurransekraft i forhold til våre naboland. Dette gjelder både fordi forslaget er krevende å avgrense i praksis og fordi det svekker Norges omdømme som et land med forutsigbare rammevilkår.

Bakgrunn

Om IKT-Norge og Abelia

IKT-Norge er næringsorganisasjonen for IKT næringen. Vi representerer bedrifter innen hele spekteret av IT og telekom, deriblant de fleste bedrifter innen datasenterindustrien. Vi har også medlemmer fra tilknyttede bransjer som kraftbransjen, som også blir berørt av forslaget som ligger på høring.

Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter, vi har ca. 2 300 medlemsbedrifter med omtrent 48 000 årsverk over hele landet. Abelia har medlemmer innenfor blant annet IKT, undervisning, forskning, konsulenttjenester, kreative virksomheter og interesseorganisasjoner

Om forslaget til endring av særavgiftsforskriften

Som det fremgår av høringsnotatet var vedtaket om å fjerne avgiftsreduksjonen for kraft til utvinning av kryptovaluta en del av budsjettforliket mellom H, Frp, V og Krf.

Formålet med vedtaket fattet i Stortinget er knapt omtalt i innstillingen utover at Stortinget ønsker fjerne avgiftsreduksjonen for utvinning av kryptovaluta.

IKT-Norge og Abelia mener at endringen av avgiftsreduksjonen innebærer en tydelig målkonflikt mellom Regjeringens mål om:

- 1) å gjøre Norge til et attraktivt land å lokalisere datasentre og
- 2) å ikke tiltrekke seg kryptovaluta-produksjon.

Regjeringens datasenterstrategi som ble lansert i 2018, signert av fire statsråder, ble hilst velkommen av en samlet næring. Datasenternæringen har et stort potensiale for å skape nye arbeidsplasser og økt verdiskapning. Dette industripolitiske perspektivet er nedfelt som et bærende element i strategien ved å legge til rette for at næringen kan vokse under gunstige og forutsigbare rammevilkår. Vi mener at Regjeringens ambisjon om å gjøre Norge til “verdens beste datasenterland” står i fare for å falle dersom forslaget som nå er på høring blir vedtatt. Forslaget bidrar til usikkerhet og kompleksitet, som gjør at utenlandske kunder velger å legge sin virksomhet til land med enklere og mer oversiktlig regelverk.

Datasentre har potensiale for å bli viktige hjørnestensbedrifter for lokalsamfunn og å bidra med arbeidsplasser som Norge har et stort behov for. En avgiftsendring for utvinning av kryptovaluta kan bli et betydelig hinder for utvikling av moderne norsk industri, samtidig som en flytting av denne industrien til våre naboland ikke vil bidra til å redusere kraftforbruket forbundet med prosessene.

Norge trenger en forutsigbar industripolitikk

Norges evne til å skape nye næringer med bedrifter som lykkes, vokser og skaper arbeidsplasser er avhengig av at myndighetene bidrar med stabile, forutsigbare og transparente rammevilkår som er konkurransedyktige med andre land. Norge er et lite land, og vår evne til å lykkes avhenger av at vi tiltrekker oss både kunder og kapital fra utlandet. Det tar tid å bygge tillit i markedet. Norges omdømme som et land det er attraktivt å investere i er en av våre største styrker, og den må vernes. Dersom det oppstår et inntrykk av at rammebetingelser som skatte- og avgiftsregler mangler forutsigbarhet og endres hurtig, svekkes Norges omdømme som en attraktiv industrinasjon og bedriftenes evne til å konkurrere internasjonalt.

Avgiftsregler i andre land

Norsk datasenterindustri opererer i et nordisk konkurransemarked, og like skatte- og avgiftsmessige rammebetingelser er en forutsetning for at aktørene kan lykkes. Av konkurransemessige årsaker er det derfor viktig at Norge ikke avviker fra resten av Norden i praktisering av avgift på kraft til datasentre.

Sverige, Finland og Danmark har lignende unntak for datasentre med noe forskjellig avgrensning, gjennomføring og satser. Redusert sats er satt lavt i Sverige og Danmark, mens Finland i dag har betydelig høyere sats. Den finske satsen vil innen 2020 settes ned mot tilsvarende satser som i Norge, Sverige og Danmark. Den reduserte satsen i disse landene omfatter også kraftforbruk til utvinning av kryptovaluta.

Datasenternæringen

Datasenternæringen er en sammensatt gruppe av aktører som opererer med vidt forskjellige forretningsmodeller og henvender seg til ulike markeder. Næringen kan grovt karakteriseres ved at den tilbyr basal infrastruktur som bygninger, strøm, kjøling og fysisk sikring av anleggene til sine kunder. Kundene leier plass i datasenteret, og representerer et neste lag i modellen.

Deres kunder igjen representerer et tredje lag som eier applikasjoner og leverer tjenester (skytjenester) til bedrifter og forbrukere. En vanlig samlebetegnelse for denne typen datasentre er "colo"-sentre ("co-location data centres").

I noen tilfeller vil en enkelt aktør eie alle lagene i datasenteret, fra den fysiske grunninfrastrukturen til tjenestene som leveres. Store aktører som Google, Apple, Facebook og Amazon (GAFA) er typiske representanter for dette og bygger gjerne datasentre i massiv skala, såkalte 'hyperscale' datasentre, for å dekke vekstbehovene sine.

Et felles nordisk kraftmarked

I dag er alle de nordiske landene tett integrert i et felles kraftmarked, både fysisk og finansielt. Gjennom overføringsforbindelser og sammenkobling av børser er Norden også integrert fysisk og finansielt med det europeiske kraftmarkedet. Norge har et stort overskudd av fornybar kraft, og er nettoeksportør av kraft i det nordiske og europeiske kraftmarkedet.

Forslaget om avgiftsendring har et viktig miljøperspektiv - ønsket om å begrense bruken av norsk kraft til utvinning av kryptovaluta. Dette målet vil etter vår mening ikke oppfylles gjennom den foreslåtte avgiftsendringen. I et integrert nordisk kraftmarked vil flytting av uønsket kraftkrevende industri ut fra Norge føre til at ren, norsk kraft blir brukt i Sverige, Danmark og Finland, der elavgiften er lav for alle aktører i datasentre. Kraftprodusentene vil ikke få godtgjort energitapet som skyldes tap i linjenettet, og verdiskapning flyttes ut av Norge. Dette er grønn kraft som kan skape arbeidsplasser og industri i Norge.

Resultatet er uheldig både fra et miljøperspektiv (tap i linjenettet) og fra et verdiskapningsperspektiv.

Nye regler må ikke hindre teknologisk innovasjon

Den teknologiske utviklingen skjer svært raskt, og fordrer at lover og regler endres og tilpasses utviklingen. I en slik sammenheng er det mange hensyn som skal tas, ikke minst for å sørge for sikkerhet, forbrukervern og å hindre kriminalitet. Samtidig må regelverk utformes slik at de ikke rammer teknologisk innovasjon eller hindrer norske aktørers evne til å utvikle ledende kompetansemiljøer.

Om blokkjede-teknologi

Utvinning av kryptovaluta er tuftet på blokkjede-teknologi. Utvinning av blokkjeden er i denne sammenhengen den strømkrevende prosessen som er en forutsetning for anvendelse av kryptovaluta. Slik er utvinning av blokkjede uløselig knyttet til kryptovaluta, og alle andre mulige anvendelser av blokkjeden. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at alle anvendelser av blokkjede vil kvalifisere for høy el-avgift.

Blokkjedeteknologi brukes til å sikre mange former for transaksjoner, som for eksempel opprinnelsesmerking for matvarer, styring av logistikk og transport, kontroll av eiendomsoverdragelser, smarte digitale kontrakter, sikring av oppdatering av programvare på kritiske komponenter i Internett, beskyttelse av helseopplysninger, sikring av kommunikasjon mellom millioner av sensorer i smarte byer og tingenes internett.

Digitale valutaer

Forslaget om unntak fra lav el-avgift for utvinning av kryptovaluta i datasentre viser en overraskende ensidig vurdering av effektene digitale valutaer vil ha i samfunnet. Digitale aktiva, inkludert kryptovaluta, er omfavnet som teknologi med enormt potensial av finansinstitusjoner, globale teknologiselskaper, forskningsinstitusjoner, sentralbanker og andre lands myndigheter, for å nevne noen.

I mange land er finansinstitusjoner og sentrale myndigheter, inkludert sentralbanker, uten tillit i befolkningen. Nasjonale valutaer er ustabile, og folk mangler tilgang til tradisjonell finansiell infrastruktur. Digitale valutaer representerer et enormt potensial for folk i disse landene. De gir innbyggerne tilgang til å gjennomføre sikre, verifiserte transaksjoner med svært lave gebyrer. Dette er ett av mange anvendelsesområder som viser det positive potensialet i digitale valutaer.

At teknologien også medbringer risiko og usikkerhet blant annet knyttet til regulering, er udiskutabelt. Dette må håndteres teknisk, gjennom kontinuerlig fokus på sikkerhet, og regulatorisk, ikke minst gjennom multilateralt samarbeid.

Et regelverk som ikke kan etterprøves

Forslaget til endring av særavgiftsforskriften innebærer at datasentre må dokumentere at det ikke foregår kryptoutvinning for å få adgang til redusert el-avgift. Å isolere kraften brukt til utvinning av kryptovaluta vil være svært utfordrende. Nøyaktig dokumentasjon vil være tilsvarende utfordrende, og reiser i tillegg prinsipielle utfordringer knyttet til datasenter- og kraftselskapenes innsyn i innhold og prosesser som skjer på kundenes utstyr. Forslaget legger et betydelig ansvar og byrde både på datasenterindustrien og på kraftindustrien, for kontroll over kundenes aktiviteter.

Å gjøre satsdifferensiering av el-avgiften anvendelsesspesifikk er heller ikke i tråd med formålet med avgiften. I Prop. I LS (2018-2019) Skatter, avgifter og toll fremkommer det i kap. 13.6 at "Avgiften er i hovedsak fiskalt begrunnet, men skal også bidra til å begrense energiforbruket." En særregulering av anvendelsesområder er ikke begrunnet i dette. Om det er ønskelig å regulere utvinning av kryptovaluta, bør dette etter vårt syn gjøres ved hjelp av andre virkemidler.

Dersom implementeringen som er foreslått blir vedtatt, vil den måtte basere seg på et tillitsforhold mellom datasentrene og deres kunder i flere ledd. Dokumentasjon vil i stor grad være i form av egenerklæringer, som i liten grad vil være etterprøvbare.

Et eventuelt ettersyn av en fremlagt erklæring vil være ressurskrevende. Dersom en erklæring i lange verdikjeder skal etterprøves, må kontrollen i stor grad basere seg på bokettersyn eller andre mekanismer utenom en teknisk kontroll av senteret. Dersom kunden eller kundens kunde i tillegg er utenlandsk, vil dette i mange tilfeller være umulig.

Kraftbruk i datasentre

Tjenestene som produseres og leveres i datasentrene spenner over et svært vidt spekter av anvendelser, og norske datasentre har ingen innsikt i og mulighet til å påvirke det utstyr, programvare og og tjenester som kjøres på kundens maskiner.

Siden:

- 1) slike maskiner ikke eies av datasenteret selv (norske datasentre tilbyr først og fremst "hosting" med strøm/kjøling/plass),
 - 2) maskinene kan brukes av flere kunder samtidig, og
 - 3) oppgavene som utføres på maskinen kan veksle med høy frekvens,
- er det vanskelig for datasenteret å innhente informasjon om hvilken anvendelse som benyttes til enhver tid.

En ytterligere utfordring er at moderne datasenter ressurser (prosessering, lagring og nettverk) er virtualisert, noe som betyr at oppgavene kan flyttes mellom flere fysiske datasentre f.eks. basert på strømpris, krav til svartider og og på kundebehov til ulike tider av

døgnet (f.eks. søketjenester om dagen, rendering av tegnefilmer om natten, mens ledig kapasitet kan benyttes for å utvinne blokkjeder).

Juridisk betenkning

Advokat Christian Hambro har skrevet en betenkning om de EØS- rettslige problemstillingene saken reiser. Betenkningen vedlegges. Hovedkonklusjonen er at at avgiftsreduksjonen som gjelder for datasentre i dag må notiseres til ESA, fordi adgangen til å innrømme statsstøtte i gruppeunntaksforordningen art. 44 ikke gjelder for Norge. Når det blir gjort, må avgiftslettelsen avgrenses. Å unnta elektrisk kraft brukt til å utvinne kryptovaluta vil etter advokat Hambros syn være i strid med kravet om transparens og ikke-diskriminering mellom foretak i sammenlignbare faktiske omstendigheter.

Med bakgrunn i betenkningen mener IKT-Norge og Abelia at det foreliggende forslaget, som bør skrinlegges fordi det er uheldig i seg selv, heller ikke lar seg gjennomføre juridisk.

Med vennlig hilsen,

Liv Freihow, Direktør politikk og analyse, IKT-Norge

Kjetil Thorvik Brun, Direktør næringspolitikk og samfunnskontakt, Abelia