

Skattedirektoratet

Sted:
Trondheim

Dato:
26.06.2019

Vår ref:

19/01060-01

Deres ref: 2019/6737

Innspill til høringsnotat - endring i særavgiftsforskriften – elavgift ved utvinning av kryptovaluta

1 Sammendrag

Redusert elavgift for store datasentre ble innført 1. januar 2016. Formålet med dette var å gjøre det attraktivt for store datasentre å etablere seg i Norge. Ikke lenge etter at den reduserte avgiften ble innført fikk aktører som bruker kraft til såkalt kryptoutvinning (utvinning av kryptovaluta) mye negativ oppmerksomhet. Den negative oppmerksomheten førte til at Stortinget bestemte seg for at den reduserte elavgiften ikke skulle komme aktører som brukte kraften til kryptoutvinning til gode. Skattedirektoratet har på vegne av Finansdepartementet sendt på høring et notat som vedrører endringer i bestemmelsene knyttet til avgift på elektrisk kraft som leveres til datasentre.

TrønderEnergi Nett AS og NTE Nett AS inngår i et felles nettkonsern og dette svaret er utarbeidet på vegne av begge selskapene (heretter TEN/NTE). TEN/NTE ønsker at nettselskapenes ansvar og plikter etter særavgiftsforskriften belyses i høringsrunden. Det finnes grenser for hva et nettselskap kan utføre. Begrensningene settes blant annet av gjeldende tekniske, teknologiske, organisatoriske og regulatoriske/legale rammer. Det er viktig at ansvaret og plikter på særavgiftsområdet står i rimelig forhold til disse rammene. TEN/NTE håper derfor det er mulig å utvikle en oppdatert forståelse av nettselskapets ansvar og plikter som en del av høringen.

I forhold til de konkrete endringsforslagene gis følgende kommentarer:

- Det finnes allerede et system for å håndtere kunder med blandet avgiftsmessig forbruk – dette systemet er ikke vanskeligere for datasentrene å sortere under enn øvrige industrikunder. Det er derfor ikke behov for at data-industrikunder skal særbehandles slik det foreslås i høringsnotatet
- Innholdet i høringsnotatet reflekterer ikke samtidens industrielle virkelighet som baseres på stadig mer avanserte og gjensidig avhengige digitale og automatiserte forretnings- og kundeprosesser. Et moderne avgiftsregelverk må søke å tilpasse seg og spille på lag med denne utviklingen. På denne måten oppnås effektiv avgiftsforvaltning i tråd med samtidens forventninger og krav. For å unngå unødvendige kostnadsøkninger og av-digitalisering/av-automatisering av bransjen håper TEN/NTE på at våre tilbakemeldinger til høringsdokumentet blir lyttet til

TrønderEnergi Nett AS

Telefon: 73 50 00 50

Postadresse:
Postboks 9480 Torgarden
7496 Trondheim

Besøksadresse:
Kløbbeveien 118
7031 Trondheim

www.tronderenerginett.no
firmapost@tronderenerginett.no
Org.nr: NO 978 631 029 MVA

2 Kommentarer til høringsforslaget

Merknadene til høringsforslaget struktureres i tre separate avsnitt. Avsnitt 2.1 «Merknader til nettselskapenes ansvar og plikter». Avsnitt 2.2 «Merknader til foreslått fritaksordning med egenerklæring» og avsnitt 2.3 «Merknader til forslag om kvartalsvise oppgjør».

2.1 Merknader til nettselskapenes ansvar og plikter

Som utgangspunkt blir all kraft som leveres ilagt full elavgift. Om kundene skal ha redusert sats eller fritak må dette erklæres og søkes. TEN/NTE krever at kundene skal supplere egenerklæringen med den dokumentasjonen som kreves i forskrift om særavgifter, jf. §§ 3-12-11 og 3-12-19. Hvis kunden oppfyller dokumentasjonsplikten vil søknaden innvilges. Dokumentasjonsprosessen repeteres hvert år og dokumenter oppbevares i ti år slik myndighetene krever.

På side 14 i høringsdokumentet under kapittel 9 beskrives hvordan nettselskapets ansvar og plikter skal forstås, og hvilke sanksjoner som nettselskapet kan utsettes for ved manglende oppfyllelse og etterlevelse. Det anføres at nettselskapet skal kunne gjøres ansvarlig for avgiften dersom dokumentasjonsplikten ikke er oppfylt eller vilkårene for redusert sats ikke er oppfylt. I tillegg skal nettselskapene visstnok kunne få et krav rettet mot seg om man «burde ha visst» at vilkårene for den reduserte satsen ikke var oppfylt.

For å belyse hvordan dagens regelverk praktiseres er det ønskelig å vise til et eksempel. Det siteres derfor fra et nylig varsel om endring av avgift som ble rettet mot TEN som nettselskap:

«Bedrift A» har sendt inn egenerklæring til selskapet og får derfor redusert sats fullt ut. Selskapet har flere ulike aktiviteter, på hjemmesiden nevnes blant annet følgende aktivitet: levering av AAA, BBBverksted der det tilbys reparasjon, samt salg av CCCutstyr, salg av DDD for EEE samt FFFdrift.

«Bedrift A» er registrert med næringskode 88.994 og har således krav på redusert sats forutsatt at bedriften utøver aktivitet som etter sin art faller inn under næringshovedområdene B (Bergverksdrift og utvinning) og C (Industri), jf. særavgiftsforskriften § 3—12-4 andre ledd bokstav d.

Av den informasjonen som fremkommer av hjemmesiden til «Bedrift A» ser det ikke ut til at bedriften utøver aktivitet som etter sin art faller inn under næringshovedområdene B og C. De vil da ikke være berettiget redusert avgiftssats.

Vi vurderer derfor å etterberegne dere for differansen mellom full sats og redusert sats, for den elektriske kraften som er levert til «Bedrift A» 20xx.

Dersom dere mener «Bedrift A» er berettiget redusert avgiftssats, må det sannsynliggjøres at de driver aktivitet som naturlig høre hjemme under næringshovedområdene B og C. Dersom bare deler av kraften går til industri og bergverk, må det fremlegges egenerklæring fra kunden hvor fordelingen sannsynliggjøres, jf. særavgiftsforskriften § 13-12-8.

Av sitatet (TEN/NTEs egne understrekninger og anonymiseringstiltak jf. AAA til FFF) over kommer følgende frem: 1) det var sendt inn egenerklæring 2) det var anvendt riktig sats i forhold til næringskode i enhetsregisteret. Skatteetaten som foretok tilsynet mener likevel at bedriften ikke utfører den aktiviteten bedriften selv erklærer eller hører hjemme i den næringskoden som bedriften er registrert i enhetsregisteret. Dette er utelukkende basert på et raskt oppslag som Skatteetaten har foretatt seg på selskapets nettsider. Kravet om etterberegning rettes mot **nettselskapet**. Det gjøres ingen tilsynsaktivitet mot bedriften – kun mot nettselskapet. For å unngå sanksjoner kreves det at **nettselskapet** skal gjøre et særavgiftstilsyn (?) mot virksomheten/enhetsregisteret der det foretas undersøkelser av realiteten i virksomhetens erklæringer og enhetsregisterets opplysninger. Det følger

etter dette en lang redegjørelse hvorvidt kravet skal suppleres med 20 % tilleggsskatt eller ikke som det ikke siteres fra.

Nettselskapets tilbakemelding til Skatteetaten under de ulike tilsynene har alltid vært at vi mottar erklæringer fra bedriftene med tilhørende dokumentasjon hvorpå bedriftenes erklæringer legges til grunn. Vi har formidlet at det er vårt syn at det er bedriftenes ansvar at erklæringene er riktige og fullstendige og at nettselskapet verken har myndighet eller kompetanse til å overprøve erklæringene. Slike tilbakemeldinger tas likevel ikke hensyn til av Skatteetaten.

Vår erfaring er dessverre at skattemyndighetene bevisst går etter nettselskapet i slike sammenhenger. Nettselskapet blir forsøkt gjort økonomisk ansvarlig om kundens erklæring er feil, om kunden falsifiserer dokumenter, om opplysningene i enhetsregisteret er feil, om konsesjonspapirene til kunden er feil, om firmaattesten er feil eller om det leveres andre opplysninger som er feil slik at avgiften blir feil. TEN/NTE mener det er påkrevd at det foretas en opprydding av på dette saksfeltet slik at ansvar og plikter klargjøres. Denne høringsrunden er en fin anledning til å foreta en slik opprydding.

I den sammenheng er det viktig å ha et realitetsnært syn på de muligheter og funksjoner et nettselskap kan ha ved utøvelsen av avgifts- og registreringsplikten. For eksempel er det viktig å erkjenne at nettselskapet verken har muligheter eller virkemidler til å overprøve virksomhetens egne erklæringer. Nettselskapet har ingen mulighet til å kontrollere hva kraften som leveres brukes til innenfor kundens fire vegger og hvordan denne fordeler seg mellom ulike kategorier forbruk. Nettselskapet har heller ikke hjemmelsgrunnlag til å etterprøve virksomhetens egne erklæringer eller foreta stedlige kontroller. Når kunder erklærer sitt eget forbruk og har oppfylt dokumentasjonsplikten vil dette således måtte legges til grunn som fasit.

Slik høringsdokumentet leses og slik nettselskapet har erfart fra særavgiftstilsynene forventes det at nettselskapene skal bære et betydelig meransvar og ha en rolle som går langt utover det som er rimelig og realistisk. Dette inkluderer de synspunkter og merknader som fremmes i høringsdokumentet rundt hva nettselskapet «burde ha visst» med tilhørende sanksjonsmidler.

Oppryddingen som TEN/NTE søker bør stadfeste at nettselskapets ikke skal kunne gjøres økonomisk ansvarlig så lenge kunden har levert egenerklæring med tilhørende dokumentasjon. All tvil rundt dette bes derfor fjernet. Det bes stadfestet at det er den som avgir dokumentasjonen som er ansvarlige for at opplysningene er riktige og fullstendige, jf. forskrift om særavgifter § 3-12-19 annet ledd. Nettselskapet kan ikke ilegges et ansvar som ikke samsvarer med teknisk, teknologisk, organisatorisk og juridiske/regulatoriske muligheter. Nettselskapet kan ikke bære en økonomisk risiko som ikke kan kontrolleres og som heller ikke kompenseres.

Problemet settes på spissen for den type kunder som datasentrene representerer. Dette erkjennes også i deler av høringsnotatet hvor det beskrives det hvor vanskelig og krevende det kan være for aktørene å fortolke det regelverket som søkes innført og hvor vanskelig det kan være å forutse den teknologiske utviklingen innenfor datasenterbransjen. Det skrives i høringsnotatet at det vil være behov for å justere avgrensningen og eksemplifiseringen i takt med utvikling av ny teknologi. Nettselskapet kommer til å befinne seg i denne skjærsilden mellom kunder, skattemyndigheter, teknologi og tilhørende sanksjoner til enhver tid.

Ikke bare er innholdet i den virksomheten som bedrives vanskelig å definere, dokumentere og kontrollere. Det er i tillegg enorme mengder med kraft som forbrukes. Risikoen som aktører i verdikjeden eksponeres for om avgiften skulle vise seg å være feil vil være av eksistensiell karakter. Det er derfor av avgjørende betydning at man får større klarhet i ulike aktørers ansvar og plikter og at TEN/NTEs forespørsel om en opprydding på området adresseres.

2.2 Merknader til foreslått fritaksordning med egenerklæring

I høringsnotatet utredes tre ulike modeller for hvordan datasentre skal håndteres i avgiftssammenheng. Alternativene er 1) registreringsordning 2) refusjonsordning og 3) fritaksordning. Etter å ha vurdert de ulike ordningenes egenskaper foreslås det at datasentre skal håndteres gjennom en såkalt fritaksordning. Fritaksordningen skal praktiseres gjennom at datasentre avgir en egenerklæring til nettselskapet. I egenerklæringen må datasentret fordele elforbruket mellom kraft som skal ha rett på redusert avgiftssats og kraft som benyttes til utvinning av kryptovaluta som dermed skal betale full sats. Fordelingen kan baseres på reelle målinger, beregninger eller annet. Tilhørende kraft til kjøling skal også fordeles forholdsmessig. Forbruket skal kunne dokumenteres i ettertid.

TEN/NTE har allerede enkelte kunder hvor kraftforbruket fordeles mellom forbruk med rett til fritak/ redusert sats og forbruk som ikke har denne retten. Fordelingen skjer basert på virksomhetenes egne erklæringer. Det beste hadde vært om denne fordelingen var basert på reelle måleverdier, men dette lar seg ofte ikke gjøre i praksis.

Alternativet til faktisk måling er å beregne/estimere/anslå hvordan kraftforbruket fordeles mellom ulike typer forbruk. Det må påpekes at kunder med forbruk som har ulik avgiftsmessig behandling er ressurskrevende å håndtere. Egenmeldingssystemet er byråkratisk og manuelt og krever ressurser å vedlikeholde – dette er i motstrid med all annen drift på det aktuelle området som baseres på digitale og automatiserte forretningsprosesser. Når de manuelle delene av denne virksomheten kolliderer med automatikken oppstår feil og mangler, det kreves ofte dyr systemutvikling/systemstøtte og iverksettelse av ressursløsende korrektive prosesser. Dagens fordelingsystem er derfor noe som skulle vært forsøkt avvirket fremfor utvidet i omfang.

Alternativet til fritaksordningen med egenerklæring er en registreringsordning eller en refusjonsordning. Registreringsordningen innebærer at nettselskapene fritas fra registreringsplikten noe som betyr at kraften kan leveres fra nettselskapet uten avgift. Avgiften blir dermed noe skattemyndighetene og datasentrene må løse seg imellom. TEN/NTE ser at dette kan by på enkelte problemer for berørte parter og være en lite kostnadseffektiv løsning. Dette er derfor ikke en optimal løsning, men det kan være en mer realistisk løsning enn den som er foreslått jf. TEN/NTEs merknader under punkt 2.1 over.

Det siste alternativet er en refusjonsordning. Refusjonsordningen innebærer at datasentret skal betale avgiftene med ordinær sats, men at avgiftene kan bli refundert av myndighetene retrospektivt dersom det fremlegges dokumentasjon på at kraften er benyttet til et formål som gir rett til redusert sats. TEN/NTE ser at dette blant annet vil gi økte likviditetsutfordringer for datasentrene. Dette er derfor ikke en optimal løsning, men det kan være en mer realistisk løsning jf. TEN/NTEs merknader under punkt 2.1 over.

Registreringsordningen og refusjonsordningen bør etter TEN/NTEs syn revurderes. Dette skyldes at høringsnotatet ikke har drøftet eller vurdert rekkevidden av nettselskapenes mulige ansvar og plikter i høringsnotatet. Om nettselskapenes leveransemuligheter ikke dekker avgiftsmyndighetenes behov og forventninger bør en registreringsordning eller en refusjonsordning likevel kunne vurderes.

2.3 Merknader til forslag om kvartalsvise oppgjør

Forslaget om at egenerklæringer skal leveres kvartalsvis og faktureres etterskuddsvis per kvartal skaper en mengde utfordringer. Den første utfordringen knytter seg til selve måleverdiprosessen. Håndteringen av måleverdier er krevende og datamengdene er enorme. Hver eneste time genereres omtrent 12 millioner måleverdier – dette kan omregnes til 105 milliarder måleverdier per år. Kombineres måleverdier med ulike satser for avgifter, kraftpriser, flytbilder, marginaltapssatser, effektledd osv. blir datamengden uendelig stor.

Kraftavregningen i alle deler av verdikjeden baseres på måleverdier som skal ligge i Elhub. For å lykkes med å håndtere så store mengder data er det investert tungt i automatiserte målesystemer, datakommunikasjon, skybaserte systemløsninger og felles digital måleverdidatabase. Alle plattformer må samhandle og alle tall og data må flyte korrekt. Når måleverdiene er samlet inn time for time og validert kan man sende tidsriktig faktura basert på riktige måleverdier hver eneste måned. Det kan ikke på noen måte anbefales innført modeller eller systemer som går på tvers av alt dette og som ikke spiller på lag med teknologi og teknologiutvikling på området. Nytteverdien av investeringene som er foretatt vil komme gjennom at forretningsprosesser digitaliseres og automatiseres. En slik endring vil bety at husholdningenes og næringslivet forbruk av kraft blir enklere og billigere. Avgiftsregelverket må tilpasse seg og spille på lag med denne utviklingen slik at også denne blir effektiv og i tråd med nåtidens forventninger og krav.

For få år siden hadde nettselskapene direkte fakturaforbindelser med alle sine kunder. I dag fakturerer nettselskapene bare et fåtall av sine kunder direkte. Slik utviklingen er vil ikke nettselskapet ha noen direktekontakt om kort tid rundt disse forholdene. Kunder får i dag alt på en faktura via sin kraftleverandør. Nettselskapet har ansvaret for at måleverdiene blir riktig i Elhub og deretter sendes opplysninger og om nettleie og avgifter basert på validerte måleverdier til kraftleverandøren. Kraftleverandøren foretar oppgjør mot nettselskapet og kunden faktureres deretter av kraftleverandøren for kraft, nettleie, skatter og avgifter ut fra samme konsistente sett med måleverdier. Forslaget er dermed i utakt med hvordan kundeprosessen foregår.

Det er ikke presisert hvordan en skal fortolke faktureringsbegrepet i høringsdokumentet. Ut fra ordlyden omtales faktureringsbegrepet generelt, men det antas at det må siktes til fakturering av elavgift og bare elavgift. Det må da bety at det kan faktureres for kraftleveranser, pliktig avsetning til energifondet og nettleie rettidig slik at det da bare er innkrevingen av elavgift som omfattes av høringens faktureringsbegrep. Det vil da også bety at det blir en mengde ulike volumer som må presenteres på hver enkelt faktura. Fakturering av kraft, nettleie og pliktig avsetning til energifondet vil forholde seg til ett kvantum mens elavgiften vil forholde seg til et annet kvantum med en annen tidsoppløsning. Om faktureringen skal gå riktig for seg må den også bygges fullt og helt inn i det kompliserte og integrerte teknologiske systemet som er beskrevet over. Det finnes ingen systemer som støtter eller håndterer dette i dag og dette vil kunne bli dyrt å utvikle og sette opp med en rekke avhengigheter og uklarheter som det er vanskelig å se rekkevidden av.

Om det faktisk menes at leverandørene av nettjenester og kraft ikke skal ha rett på å få betalt for varer og tjenester som leveres før opp til 3 måneder etter leveringstidspunktet bes hjemmel for dette redegjort for i detalj. Det bes også redegjort for de administrative/organisatoriske utfordringene et slikt system påfører berørte aktører og hvilken betydning dette har for økonomien/likviditeten/soliditeten og forretningsrisikoen til disse.

Energimyndighetene er svært opptatt av kundeprosessen og at kundene får hyppig og tidsriktig faktura. Det er lagt til grunn at informasjon nært opp til sanntid vil være en forutsetning for at kunden skal ha et bevisst forhold til eget kraftforbruk og se sammenhengen mellom egne valg og tilhørende kraftforbruk. Faktura må også være forståelig. En informert og bevisst kunde kan se nytte av energispareiltak og energitilpasninger som igjen kan ha positive virkninger på klima og miljø noe som miljømyndighetene er opptatt av. Om de nye digitale og automatiserte systemene spiller på lag med prismodellene til nettselskapene, og om kunder er bevisst i forhold til eget forbruk, vil det kunne spares mye penger på å forlenge levetiden på dagens infrastruktur og forbedre samfunnsnyttene av denne. Skatter og avgifter kan ikke ses på isolert fra alt dette som her blir nevnt. Problemet er uansett konstruert og så lenge datasentre ikke har noe behov for særordninger rundt hyppigheten av faktureringen må forslaget frafalles.

3 Forslag til endringer

TEN/NTE har ingen merknader til forslag til nytt annet ledd i 3-12-6. Det er bemerket over at nettselskapet er uten muligheter og virkemidler for å kunne vurdere om aktiviteten som erklæres faktisk oppfyller de krav som her stilles.

I forslag til ny § 3-12-11 første ledd bokstav d bør følgende merknader tas hensyn til:

- Det virker rart at det skal kreves dokumentasjon på at anlegget har kapasitet over 0,5 MW når det kreves erklæring på at uttaket er over 0,5 MW. Det er vanskelig å ta ut over 0,5 MW om anlegget ikke er dimensjonert for dette. TEN/NTE anbefaler at man tar i bruk eksisterende informasjons- og kommunikasjonsteknologi og de muligheter som denne gir. Det er enkelt å bekrefte de opplysninger som ønskes med «ett tastetrykk» og da unngås samtidig unødvendig ressursbruk
- De siste to setninger i forslaget til ny § 3-12-11 bes slettet. Det er helt unødvendig å kreve kvartalsvis rapportering og holde tilbake faktureringen av hensyn til avgiftsmessige forhold. Norske bedrifter kan ikke forpliktes til å vente med å fakturere for varer og tjenester opp til 3 måneder etter leveringstidspunktet av særavgiftsmessige hensyn. Alt av måleverdihåndtering må foregå likt og automatisk. Det er store kompleksiteter og innbyrdes avhengigheter i dette systemet som ikke må forstyrres. Kunden må få en enhetlig og forståelig faktura tett opp til sitt forbrukstidspunkt. Avgifter må følge faktura for kraft og nett da dette håndteres samlet. Splitting av volumer med tilhørende forstyrrelser må unngås. Kraft er ferskvare og den automatikken og digitaliseringen som er foretatt i bransjen tilsier at kunden i det øyeblikket kraften leveres og forbrukes vil kunne ha full oversikt over alle relevante forhold som kan knyttes til dette forbruket. Det finnes ikke noe grunnlag for at dataindustrikunder som skal fordele kraften mellom ulike formål ikke skal klare å gjøre det på akkurat samme måte som «ikke-dataindustrikunder» som allerede i dag forestår slik tidsriktig fordeling innenfor dagens modeller og frister.

Med vennlig hilsen

TrønderEnergi Nett AS/NTE Nett AS

Vegard Strand

fagansvarlig rammebetingelser, TEN

Hans Wigen Finstad

leder virksomhetsutvikling, NTE Nett

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er elektronisk godkjent i henhold til interne rutiner.