

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Saksbeh./tlf.nr.: Jorunn Erikstad / 911 48 164
Deres ref./Deres dato: 19/1597 06.05.2019
Vår ref.:
Vår dato: 30.08.2019

HØRINGSUTTALELSE FRA STATNETT SF TIL FORSLAG TIL NY LOV OM INN- OG UTFØRSEL AV VARER OG NY LOV OM TOLLAVGIFT

1 Innledning

Vi viser til brev at 6. mai 2018 hvor Statnett SF ("Statnett") er invitert til å inngi høringsuttalelse på forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer ("Vareførselsloven") og ny lov om tollavgift ("Tollavgiftsloven").

Statnett er som utgangspunkt positiv til at det foreslås en oppdatering av regelverket som i dag reguleres av tolloven av 2007, hvor reglene om grensekryssende vareførsel og reglene om toll inntas i to nye lover, henholdsvis Vareførselsloven og Tollavgiftsloven.

Statnett er imidlertid opptatt av at verken dagens regelverk, eller nytt regelverk som foreslås innført, er tilpasset de særskilte hensyn som gjør seg gjeldende ved inn- og utførsel av elektrisk kraft. Elektrisk kraft er definert som vare i toll- og merverdiavgiftsregelverket. Dette følger av merverdiavgiftsloven § 1-3 (1) a) og utkast til ny Vareførselslov §1-4 a) som angir at loven omfatter alt som er omfattet av tolltariffen (tolltariffen posisjon 27.16 omfatter elektrisk energi). Det er imidlertid en rekke plikter knyttet til inn- og utførsel av varer som ikke passer ved innførsel, utførsel og transport av elektrisk kraft over landegrensene. Måten dette blir løst på i dag er at toll- og avgiftsmyndighetene har godtatt ordninger som avviker fra regelverket, men som dels bygger på uklart rettslig grunnlag og dels ikke omfatter alle plikter som følger av regelverket (se punkt 3). Når regelverket nå oppdateres, mener Statnett at det er av stor betydning at det innføres et regelverk som er tilpasset de særlige hensyn som gjøre seg gjeldende ved inn- og utførsel av elektrisk kraft. Nytt regelverk og forslag til endringer blir gjennomgått i punkt 4 og 5.

2 Om internasjonal handel og import/eksport av strøm

Statnett er operatør og systemansvarlig for sentralnettet for overføring av elektrisk kraft i Norge (TSO – Transmission System Operator). Videre har Statnett direktekabler for overføring av elektrisitet til Sverige, Danmark, Finland, Russland og Nederland samt til Tyskland og Storbritannia som er under bygging. Transport gjennom utenlandsforbindelsene utgjør inn- og utførsel av elektrisk kraft til og fra Norge.

Som nevnt over, er elektrisk kraft definert som en vare. Elektrisk kraft skiller seg imidlertid vesentlig fra andre varer ved at den ikke kan lagres, sees eller berøres. Pliktene knyttet til tolldeklarerer ved inn- og utførsel av kraft vil derfor ikke la seg gjennomføre. En annen viktig egenskap ved varen er at kraften som mates inn på nettet følger fysiske lover og flyter minste motstands vei. Dette innebærer at det ikke er mulig å skille ulike kraftleveranser fra hverandre i forhold til hvilken kraft som ender opp hvor. Ved inn- og utførsel av elektrisk kraft vil det derfor ikke være mulig å angi kjøper og selger i transaksjonen.

All elektrisk kraft handles via børs eller annen regulert markedsplass. Felles for markedsplassen er at aktørene legger inn bud og priser fastsettes. Vi har tre ulike markeder:

- Day-aheadmarkedet (børs/NordPool)
- Kontinuerlig intradagmarked (europeisk intraday marked/XBID)
- Regulerkraftmarkedet (Statnett TSO)

All planlagt handel av elektrisk kraft handles via NordPool dagen før levering på Day-aheadmarkedet. En time før levering har aktørene anledning til å foreta nye handler i Intradagmarkedet for å utlikne forventede ubalanser som følge av endrede forutsetninger fra dagen før. Regulerkraftmarkedet drives av Statnett som er tildelt konsesjon for å utøve systemansvaret. Hensikten er å opprette momentan balanse mellom forbruk og produksjon.

Norge er en del av et felles nordisk kraftmarked med Sverige, Danmark og Finland, som igjen er integrert i det europeiske kraftmarkedet via overføringsforbindelser. Inn- og utførsel av elektrisk kraft skjer i all hovedsak gjennom utenlandsforbindelsene som eies og drives av Statnett og tilsvarende selskap (TSO) i andre ender av forbindelsen.

I en egen avtale (se nærmere forklart i punkt 3) har Statnett akseptert å gjøre en forenklet tolldeklarerer av all inn- og utførsel av elektrisk kraft til og fra Norge, uavhengig av hvilke markeder kraften er handlet. Statnett er selv kun part i handelen som skjer i Regulerkraftmarkedet. Denne avtalen forutsetter at tolldeklarerer kan skje ihht de forenklete rutinene som er avtalt. Dersom avtalen skulle trekkes tilbake av Toll og avgiftsdirektoratet har Statnett gjort det klart at vi da kun vil tolldeklarerer egen handel med kraft til og fra utlandet, dvs handelen som skjer i regulerkraftmarkedet.

Statnett vil i det følgende ikke skille mellom plikter som følger av Statnett sin rolle som transportør av elektrisk kraft over langegrensene, og Statnett sin rolle som systemansvarlig, importør og eksportør av elektrisk kraft i tilfeller hvor Statnett selv er part i avtaler om kjøp og salg av elektrisk kraft over landegrensene. Statnett er opptatt av at markedet som helhet skal fungere og at det er

hensiktsmessige og praktikable løsninger også i tilfeller hvor andre parter anses som importør og eksportør av kraften, og hvor Statnett kun opptrer som transportør av kraften.

3 Dagens ordning og hvordan regelverket håndteres i praksis

Statnett har gjennom dialog med Tollmyndighetene, Statistisk sentralbyrå og NordPool oppnådd enighet om at Statnett skal foreta en forenklet rapportering av all inn- og utførsel av elektrisk kraft til og fra Norge som skjer gjennom Statnetts utenlandsforbindelser. Avtalen er bekreftet i brev til Statnett av 11. januar 2016 fra TOD/Tolldirektoratet (se vedlegg 1). Brevet inneholder en rutinebeskrivelse av hvordan Statnett kan foreta innrapportering/tolldeklarerer av all inn- og utførsel av elektrisk kraft til og fra utlandet. På bakgrunn av brevet foretar Statnett i dag en månedlig etterdeklarerer av elektrisk kraft, der selskapet oppgir informasjon om volum, verdi (målt til gjennomsnittlig månedlig systempris) og hvilke land inn- og utførsel skjer fra/til. Det skilles ikke mellom elektrisk kraft omsatt på Day-ahead markedet, Intradagmarkedet eller regulerkraftmarkedet. Det skilles heller ikke mellom de ulike vareeierne på inn- eller utførselstidspunktet. Opplysningene fra Statnett blir deretter registrert av Tollregionen i TVINN (tollmyndighetenes elektroniske deklareringsystem). Ordningen innebærer nødvendige avvik fra regelverket, men mangler etter vår oppfatning hjemmel i tolloven og/eller tollforskriften.

I brev fra Tollregionen til Statnett av 13. mai 2019, bekrefter Tollregionen at ordningen fortsatt gjelder, men informerer om at Tollregionen er i dialog med Tolldirektoratet om forskjellige forhold som vedrører import og eksport av elektrisk kraft. Det kan dermed synes som ordningen er under evaluering.

Statnett har i all sin kontakt med tollmyndighetene gjentatte ganger påpekt at elektrisk kraft er en vare som etter sin art ikke lar seg tolldeklarerer i hht tollovens regler og at vi derfor bør få innvilget unntak fra de fleste eller alle reglene som følger av tolloven og tilhørende forskrift. Statnett har inntrykk av at hensynet til SSB er eneste årsak til at det ikke kan innvilges unntak fra deklareringsreglene for elektrisk kraft. I og med at Statnett ihht rutinebeskrivelsen sender etterdeklarasjonsrapporten direkte til SSB, og dette er en omforent løsning med SSB, ser vi ikke at hensynet til SSB er et godt argument for at elektrisk kraft ikke kan få unntak fra reglene og tolldeklarerer.

Som nevnt er elektrisk kraft en vare som hverken kan lagres, sees eller berøres. Videre er det heller ikke mulig å vite hvem som selger og mottar kraften som flyter gjennom nettet. Varens spesielle karakter innebærer at det ikke er mulig å etterleve pliktene slik de fremgår av tollforskrift og merverdiavgiftsforskrift i dag. Dette gjelder både kravet til å deklarerer avsender og mottaker av strømmen som eksporteres som handles på børs på Day-ahead markedet og Intradagmarkedet, samt melde- og fremleggelsesplikt, tolleeksperdering, tillatelser og dokumentasjon for utførsel. Statnett ber på bakgrunn av dette om at det gis unntak fra disse pliktene for inn- og utførsel av elektrisk kraft, ved innføring av nytt regelverk.

4 Gjennomgang av forslaget til nytt regelverk og behov for endringer/unntak

4.1 Innførsel

4.1.1 Melde- og fremleggelsesplikt

Vareførselsloven § 2-3 pålegger en melde- og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet ved innførsel av vare. Videre fremgår av Vareførselsloven § 2-4 at enhver som bringer en vare til tollområdet, skal legge varen frem for tollmyndighetene. Reglene innebærer en videreføring av pliktene som i dag følger av tolloven § 3-1 (2) første punktum.

Som angitt ovenfor er det ikke mulig å oppfylle disse pliktene ved import av strøm, og det bør reguleres unntak i forskrift som fritar importør av elektrisk kraft fra melde-, og opplysnings- og fremleggelsesplikt.

4.1.2 Deklareringsplikt ved innførsel

Vareførselsloven §§ 3-2 og 3-3 angir krav til deklareringsplikt av varer som føres inn i tollområdet, herunder levering av deklarasjon med opplysninger som er tilpasset den valgte tollprosedyren. Det stilles også krav til at deklaratanten må kunne legge frem de aktuelle varene eller få dem fremlagt for tollmyndighetene. Reglene innebærer i stor grad en videreføring av pliktene som i dag følger av tolloven § 4-10.

Som angitt ovenfor er det ikke praktisk å deklare innførsel av elektrisk kraft i forbindelse med innførselen, og det er umulig å oppfylle en fremleggelsesplikt. Det bør derfor innføres unntak i forskrift som fritar importør av elektrisk kraft fra deklareringsplikt og fremleggelsesplikt.

4.1.3 Frigjøring av ufortollet vare - fortolling

Vareførselsloven §§ 3-4 og 4-1 angir at vilkårene for den valgte prosedyren må være oppfylt, og de nødvendige tillatelser for innførsel av varen må foreligge, før varer som innføres til tollområdet frigjøres til disponering. Reglene innebærer i stor grad en videreføring av pliktene som i dag følger av tolloven § 4-20.

Reglene passer ikke ved import av elektrisk kraft, da det ikke er mulig å innføre kraften uten at den samtidig frigjøres til disponering. Det bør innføres unntak i forskrift som angir at innført kraft kan disponeres fritt uten krav til vilkår eller tillatelser.

4.2 Utførsel

4.2.1 Fremleggelsesplikt ved utførsel

Vareførselsloven § 5-4 angir at enhver som bringer en vare fra tollområdet, skal legge varen frem for tollmyndighetene.

Det er ikke mulig å oppfylle en fremleggelsesplikt ved utførsel av strøm, og det bør forskriftsreguleres at eksportør av strøm er fritatt for slik fremleggelsesplikt.

4.2.2 Deklareringsplikt ved utførsel

Etter Vareførselsloven § 5-5 innføres prosedyre utførsel som omfatter en deklareringsplikt ved utførsel av vare. Forslaget viderefører pliktene som følger av tolloven § 4-11 (1). Ny forskrift bør unnta eksportør av elektrisk kraft fra krav og deklareringsplikt som følger av prosedyre utførsel.

Som angitt overfor er det ikke praktisk å deklare elektrisk kraft i forbindelse med utførsel. Det bør derfor innføres unntak i forskrift som fritar eksportør av elektrisk kraft fra deklareringsplikt ved utførsel.

4.2.3 Dokumentasjonsplikt og merverdiavgift

Det følger av merverdiavgiftsloven § 6-21 at utførsel av varer er fritatt for merverdiavgift. Det fremgår derimot av forskrift til merverdiavgiftsloven § 6-21-1 at fritaket ved utførsel må oppfylle gitte dokumentasjonskrav, herunder salgsdokument, tolldeklarasjon og attest for utførsel i samsvar med tollforskriften § 4-23-2 (2) og (3). Statnett besitter verken tolldeklarasjon eller attest for utførsel i forbindelse med egen eksport av elektrisk kraft. Statnett har således ikke mulighet til å oppfylle dokumentasjonskravene som er oppstilt i forskriften. Statnett vil heller ikke som transportør ha mulighet til å gi dokumentasjon i form av attest for utførsel, som kan brukes som dokumentasjon for merverdiavgiftsfritaket for andre som selger og utfører kraft ut av merverdiavgiftsområdet.

Vi ber om at regelverket endres slik at det ikke stilles krav til tolldeklarasjon og attest for utførsel for å dokumentere avgiftsfritaket ved utførsel av elektrisk kraft, da vilkårene ikke er mulig å oppfylle.

Det skal også påpekes at Statnett i merverdiavgiftsmeldingen naturlig nok kun deklarerer inn- og utførsel av elektrisk kraft der Statnett selv er part i transaksjonen, dvs. ved leveranser i forbindelse med systemtjenester. Det vil dermed det ikke være mulig å avstemme tall fra merverdiavgiftsmeldingen med tall deklart via tollregionen.

5 Oppsummering av Forslag til endringer

I forslaget til ny Vareførselslov, foreslås ingen vesentlige endringer av pliktene på områdene som er gjennomgått ovenfor. Mye av dagens regelverk er forskriftsregulert, og det er foreløpig ikke sendt ut forslag til nye forskrifter til de nye lovene. Etter vår oppfatning vil det være naturlig at særskilte unntak/fritak tilpasset inn- og utførsel av strøm reguleres i ny forskrift. I det følgende vil vi liste opp en oppsummering over forslag til endringer.

- Vareførselsloven § 2-1– krav om forhåndsvarsling fra den som bringer vare til tollområdet. På samme måte som dagens regelverk bør denne plikten til forhåndsvarsling unntas ved import av elektrisk kraft i ny forskrift (jf. tollforskriften § 3-1-2 (2) bokstav a).
- Vareførselsloven § 2-3 – Melde og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet – ny forskrift bør unnta importør av elektrisk kraft fra melde og opplysningsplikter ved adkomst.
- Vareførselsloven § 2-4 – Plikt til fremleggelse av varer – ny forskrift bør unnta importør av elektrisk kraft fra fremleggelsesplikt ved innførsel.

- Vareførselsloven §§ 3-2 og 3-3 – deklarerer av varer som føres inn i tollområdet - ny forskrift bør unnta importør av elektrisk kraft fra deklareringsplikt ved innførsel.
- Vareførselsloven §§ 3-4 og 4-1 – frigjøring av varer som føres inn i tollområdet – reglene om frigjøring av varer og prosedyren for overgang til fri disponering bør angi at innført kraft kan disponeres fritt uten krav til vilkår eller tillatelser.
- Vareførselsloven § 5-4 – Fremleggelse av varer – ny forskrift bør unnta eksportør av elektrisk kraft fra fremleggelsesplikt ved utførsel.
- Vareførselsloven § 5-5 – prosedyre utførsel og deklareringsplikt - ny forskrift bør unnta eksportør av elektrisk kraft fra krav og deklareringsplikt som følger av prosedyre utførsel.
- Vilkårene i merverdiavgiftsforskriften § 6-21-1 om dokumentasjonsplikt for fritak for merverdiavgift ved utførsel av vare må endres, slik at det ikke stilles krav til tolldeklarasjon og attest for utførsel for å dokumentere avgiftsfritaket ved utførsel av elektrisk kraft.

Dersom det er ønskelig, vil Statnett kunne stille på møte med departementet for å nærmere redegjøre for de særlige hensynene som gjør seg gjeldende ved inn- og utførsel av elektrisk kraft og forslag til endringer i regelverket.

Med vennlig hilsen
Statnett SF

Gøran Schytte
Konsernregnskapssjef