



NORSK REDAKTØRFORENING

Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Sentralbord 2240 5050 - www.nored.no – epost: post@nored.no

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo
skattedirektoratet@skatteetaten.no

Oslo 13. februar 2019

Deres ref.: 2016/22142

Høringsuttalelse – merverdiavgiftsfritak for elektroniske publikasjoner

Norsk Redaktørforening (NR), organiserer 740 redaktører i alle typer medier, inkludert fag- og nisjemedier, magasin- og ukepresse. Vi viser til høringsbrev og -notat datert 21. desember 2018, med forslag til endring av merverdiavgiftsforskriften.

1. Generelt om utgangspunktet for merverdiavgiftsfritaket og høringsnotatet

Norsk Redaktørforening (NR) tilfreds med at vi nå – om enn med små skritt – er i ferd med å få på plass et momsregime som tar innover seg at de viktigste arenaene for utøvelsen av den yringsfriheten og samfunnsdebatten som fritaket skal beskytte gradvis flyttes fra papirbaserte til digitale arenaer. En rekke tradisjonelt papirbaserte mediehus har nå et større publikum på sine digitale flater enn på sine trykte. Det meste av det som skjer av innovasjon og nyskaping hva gjelder journalistisk metode og formidling, foregår digitalt.

Dette er også noe av bakgrunnen for at regjeringen har uttrykt og klart formulert målsetting om å modernisere mediepolitikken og mediestøtten, både den indirekte og den direkte. I den såkalte Granavolden-erklæringen er dette formulert slik:

Mediepolitikken skal stimulere til innovasjon og nyskaping, og samtidig opprettholde den frie pressens tradisjoner og grunnverdier i en ny tid.

Tittelen på mediekapittelet i Kulturdepartementets budsjettforslag for 2019 var

«En framtidsrettet medie- og kringkastingspolitikk».

Sett i lys av dette er det desto mer skuffende at det foreliggende forslaget synes å bygge på en tenkning vedrørende distribusjonsteknologi som er åpenbart utdatert og som i hvert fall ikke vil stimulere til innovasjon, nytenkning og nyetableringer. Vi kommer tilbake til dette under punkt 3 og 4, men vil allerede her vise til følgende formulering, øverst på side 3 i høringsnotatet:

«Fritaket for elektroniske nyheitstenester er difor meint å supplere fritaket for papiraviser slik at alle medium som hovudsakleg inneheld nyheits- og aktualitetsstoff, vert fritatt for meirverdiavgift uavhengig av plattform, dvs. nyheiter på pc, mobiltelefon, nettbrett, radio og fjernsyn.»

Å snakke om at digital publisering «supplere fritaket for papiraviser» må sies å vitne om en noe manglende forståelse av hva som nå skjer med hensyn til distribusjon og formidling av nyhets- og aktualitetsstoff. Denne mangelen forplanter seg inn i direktoratets konkrete forslag til regulering av merverdiavgiftsfritak for tidsskrifter.

2. Et prinsipielt utgangspunkt

NRs prinsipielle utgangspunkt er at fritak for merverdiavgift må omfatte alle journalistiske medier, slik disse er definert i mediefridomslova § 2, som omfatter alle publikasjoner «som driv journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt». Helt fra momsritaket ble vedtatt i 1969 er det, som det også fremheves i høringsnotatet, ytringsfriheten, samfunnsdebatten og det norske språk man har ønsket å verne. Når formidling av nyheter og aktualiteter, informasjon og samfunnsdebatt flytter seg til elektroniske flater er det derfor naturlig at de ordninger som er ment å ivareta de ovennevnte hensyn, justeres i forhold til dette.

NR vil beklage den passive, ja nesten motstrebende innstilling Skattedirektoratet synes å legge til grunn for arbeidet med gjennomføringen av den moderniseringsreform som regjering og Stortinget har vedtatt, gjennom inkludering av elektroniske nyhetstjenester i avgiftsfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-2.

Direktoratet skrev den gang, i sitt eget høringsnotat fra 2015, om begrunnelsen for endringer, at gjeldende fritak for papiraviser «er relevant» også for elektroniske nyhetstjenester og at regelverket er en «avgiftsmessig forskjellsbehandling» avhengig av distribusjonsteknologi. Dette er jo ikke galt, men slik har tilstanden vært svært lenge, uten at direktorat eller departement har lyttet til mediebransjens uttrykte ønsker om endringer. Hovedbegrunnelse for endringen er selvsagt at hele formålet med fritak av hensyn til samfunnsinformasjon, debatt og norsk språk står i ferd med å gå tapt, dersom rammeverket ikke holder følge med den teknologiske utviklingen og de derpå følgende endringer i publikums medievaner.

Etter vårt syn må det legges avgjørende vekt på det direktoratet skriver i notatet fra den gang, nemlig at «.. at hovudkriteriet må knytast til innhaldet i tenesta.»

I denne forbindelse viser vi til Kulturdepartementets uttalelse om nyhets- og aktualitetsbegrepet i Ot. prp. nr 19 (2007-2008) s. 16 om mediefridomslova:

«Departementet understrekar at også dei meir spesialiserte delane av pressa fyller viktige funksjonar innanfor sine områder. Særleg legg departementet til grunn at fagpressa har ei sentral rolle når det gjeld fagleg debatt og fagleg utvikling innanfor ulike næringsgreiner, fag og organisasjonar. Sjølv meir nisjeprega publikasjonar vil innanfor sine spesialfelt kunne gi viktige innspel til den allmenne samfunnsdebatten.»

Også Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27) s. 245 var opptatt av at hele pressen, også magasinpressen, ga viktige tilskudd til formålet som ligger til grunn for fritaket. Kommisjonen

skriver at «offentlige interessante tema som det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til», vil være av både «politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art».

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2017 (Meld St. 2 2016-2017) refereres det innledningsvis under punkt 4.5 (side 72) til Stortingets bestilling og til Mediemangfoldsutvalgets innstilling (NOU 2017:7):

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2017 fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 108 (2016–2017) punkt 44:

«Stortinget ber regjeringen vurdere utvidelse av momsfrirket for medier til å gjelde all digital journalistikk og komme tilbake i RNB 2017».

Mediemangfoldsutvalget (NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet – En styrket politikk for borgerne) foreslår å utvide dagens merverdiavgiftsfritak til å gjelde alle nyhets- og aktualitetsmedier slik at også medier som dekker få stoffområder i dybden, men ikke oppfyller kravet til bredde, omfattes. Etter utvalgets syn bør fritaket derfor også omfatte fagblader og magasiner med betydelig utbredelse og allmenn samfunnsinteresse.

De samme tankene ligger til grunn for regjeringens forslag til medieansvarslov. I høringsnotatet til den foreslåtte loven heter det i forbindelse med definisjoner, under punkt 18.2.4.2, side 197:

Nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må her forstås vidt; det vil omfatte mer enn den brede, allmenne nyhetsformidlingen. Også medier som er rettet inn mot et bestemt tema eller bransje vil oppfylle dette kriteriet. Fag- og ukepressen vil således i utgangspunktet også være omfattet av loven. Det er heller ingen forutsetning at nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt utgjør hovedinnholdet i mediet. Loven vil derfor også gjelde ukeblad og nettaviser hvor hoveddelen av det redaksjonelle innholdet består av mer underholdningspreget stoff. Underholdning kan ha stor betydning for den enkeltes selvrealisering, og bidrar til offentlig debatt,

Vi mener reguleringen av merverdiavgiftsfritaket så langt ikke har forholdt seg til disse prinsipielle linjene, men fortsatt henger fast i en form for «papirtenkning» som ikke er fremtidsrettet. En ekstra utfordring består i at vi vil få en rekke medier som vil være omfattet av de særlige ansvarsregler og også særlige beskyttelsesmekanismer som trekkes opp i straffeloven og den kommende medieansvarsloven (nå lov om redaksjonell friidom i media), men som altså ikke vil nyte godt at det privilegium som et momsfrirket er. Det mener vi gir en urimelig forskjellsbehandling og en inkonsistent mediepolitikk.

3. Forslag til endring av merverdiavgiftsloven

Direktoratet foreslår å endre merverdiavgiftslovens § 6-2 annet ledd slik at momsfrirket for elektroniske nyhetstjenester ikke vil gjelde for nyhetstjenester som «...omsettes sammen med varer og tjenester som ikke er fritatt for merverdiavgift etter kapittel 6», altså typisk salg ved samleabonnemeter hvor flere elektroniske publikasjoner eller nyhetstjenester selges i

«pakker». Den samme begrensningen for elektroniske utgaver av tidsskrift er tatt inn i forslag til ny § 6-4 nr. 2.

NR mener et slikt unntak fra merverdiavgiftsfritaket er ulogisk og helt kontraproduktivt i forhold til det som er hensikten med å gjøre momsfrirket teknologinøytralt, og dessuten fungere som en urimelig særordning. Unntaket vil bygge utelukkende på hvordan publikasjonen eller tjenesten selges, og vil altså helt uavhengig av innholdet. Vi mener det er dypt problematisk, fordi det innskrenker de enkelte mediehus sine muligheter til selv å velge den salgs- og distribusjonsform som presumptivt gir best spredning og dermed også best mulig inntekter for mediehuset. Meningen med mva-fritaket for digitale flater har vært å medvirke til at de redaktørstyrte, journalistiske mediene skal kunne stå seg i konkurransen med andre aktører i den digitale verden. Å innføre et unntak som det direktoratet her foreslår vil være med å på undergrave intensjonen med hele omleggingen. Vi ser at direktoratet begrunner unntaket med praktiske hensyn. Det er i så fall en fallitterklæring. En avgrensning av momsfrirket for deler av samleabonnementer vil ikke være noen u håndterlig oppgave, og den smule ekstraarbeid som det måtte medføre utgjør et langt mindre problem enn merverdien for de mediehusene det gjelder.

Direktoratet foreslår som nevnt en ny § 6-4 i merverdiavgiftsloven, en bestemmelse som vil gi momsfrirket for elektroniske utgaver av alle tidsskrift som omfattes av merverdiavgiftslovens § 6-3. Prinsipielt mener som sagt NR at all journalistikk skal omfattes av momsfrirket. Merverdiavgiftsfritaket burde dermed vært innrettet slik at man fulgte de definisjoner og avgrensninger som ligger i lov om redaksjonell fridom i media, og som ventelig vil bli omtrent de samme i den kommende medieansvarsloven. Det ville gitt konsistens og sammenheng i det mediejuridiske og mediepolitiske rammeverket.

Ut fra slike betraktninger burde både nisse- og magasinmediene vært inkludert i merverdiavgiftsfritaket i lovens § 6-2, slik medieorganisasjonene tidligere har foreslått ved en rekke anledninger. Det kan argumenteres med at så lenge det finnes en egen unntakshjemmel for tidsskrifter på papir (§ 6-3), så må det logisk sett også være en egen bestemmelse for de elektroniske utgavene av de samme tidsskriftene. Etter vårt syn bygger imidlertid dette på en feilslutning. Problemet er at vi fortsatt opererer med papir som utgangspunkt for vurderingen av hva som skal ha fritak for merverdiavgift. I tråd med det både regjeringen selv og medieorganisasjonene har fremført må vi imidlertid frigjøre oss fra distribusjonsteknologi og heller knytte fritaket til *innhold*. Den innholdsdefinisjonen må være ganske bred, jfr Kulturdepartementets høringsnotat til ny medieansvarslov, slik denne er gjengitt i punkt 2. I så fall blir det logiske å samle beskrivelsen av hva som skal unntas fra moms i én bestemmelse.

Når det er sagt, så vil direktoratets forslag til formulering av § 6-4 nr 1 gi den positive effekt at store deler av det vi kan kalle nisse- og magasinmedier i utgangspunktet vil bli omfattet av momsfrirket, i og med at den knytter virkeområdet for denne delen av unntaket til § 6-3 og de underliggende kriteriene, formulert i forskriftens § 6-3-1.

Hovedutfordringen med denne innretningen på fritaket er selvsagt at den forutsetter at det foreligger en trykt utgave av den elektroniske publikasjonen. Riktignok har direktoratet, etter Stortingets anførsler, gått bort fra kravet om at den elektroniske utgaven skal være identisk med den trykte (altså pdf-versjon), men det er fortsatt en forutsetning at det *foreligger* en slik versjon.

Vi stiller oss svært undrende til at dette er regjeringens konkrete uttrykk for en «moderne» mediepolitikk. I praksis innebærer dette at medier som hadde planer om å avvikle sine papirutgaver, for spare både utgifter til trykking og distribusjon og dermed også spare miljøet, vil bli nærmest tvunget til å opprettholde en papirversjon, for å kunne få momsfrigjøring for sin elektroniske «utgave». Ja, faktisk kan vi oppleve situasjoner hvor det nesten ikke finnes abonnenter som mottar papirversjonen, men hvor det må opprettholdes en trykkeprosess for å tilfredsstille momsloven. Tilsvarende vil det bli svært vanskelig for nye digitale tidsskrifter å etablere seg. Allerede markante tidsskrifter på sine respektive fagfelt som Medier24.no, Journalisten.no, Khrono.no, Forskning.no, Kampanje, Rett24, Arbeidsliv i Norden, Barnehage.no, Universitetsavisa vil altså ikke nyte godt av fritaket fordi de ikke har en trykt versjon. Vi mener dette er langt fra en fremtidsrettet mediepolitikk.

Vi vil for ordens skyld minne om at det historiske momsfrigjøringen for papiraviser og trykte fagmedier/fagtidsskrifter verken er næringsstøtte eller støtte til en spesiell distribusjonsform. Det er en støtte til den frie journalistikken og den frie og mangfoldige opinionsdannelse. Momsfrigjøringen bygger på et prinsipp, og er altså annerledes innrettet enn den direkte mediestøtten eller produksjonsstøtten. Momsfrigjøringen, som primært kommer kjøperne, altså publikum, til gode, har som mål å stimulere til at flere leser aviser, og derigjennom blir informert og engasjert. Det er et virkemiddel som har virket godt i 50 år, og som det er viktig å ta med inn i den digitale samtid og framtid. Det bidrar definitivt ikke til innovasjon og utvikling av en mediegruppe som spiller en viktig rolle i det journalistiske økosystemet.

4. Forslag til endring av merverdiavgiftsforskriften

Enda verre blir det når vi ser hvordan direktoratet definerer elektroniske utgaver av tidsskrift.

Før det første er grunnkriteriet at det skal dreie seg om «dokumentfiler med tekst og stillbilder». Allerede her viser direktoratet at man ikke har forstått hvordan dagens mediebilde fungerer. Ingen moderne nyhets- og aktualitetstjenester forholder seg i dag kun til tekst og stillbilder. Levende bilder er snart den dominerende formidlingsformen uavhengig av hvorvidt vi snakker om redaktørstyrte medier, private blogger eller sosiale medier. Å frata nisse- og magasinmedier muligheten for å bruke levende bilder i sin digitale publisering er nesten det samme som å frata dem enhver reell konkurransemulighet.

I samme gate er kravene om de elektroniske utgavene «kommer ut periodisk med minst to nummer i året...» og at de «er nummerert og er ledd i en tidsbegrenset rekke». Dette er ikke bare urimelige, men strengt tatt helt meningsløse krav å stille til en elektronisk aktualitetstjeneste. Hvordan skal dette forstås i en digital virkelighet? Mener direktoratet at store fagpublikasjoner som Kommunal Rapport, Sykepleien, Utdanning, Fagbladet, Motor osv skal

unnlate å melde om viktige begivenheter og nyheter på sine respektive fagfelt inntil det kommer til en «nummerert» utgivelse? Det vil i så fall bety at de må forringe sin nåværende journalistiske dekning i en grad som vil gjøre dem langt mindre interessante som abonnementsobjekter. Igjen er det slik at vi nesten lurer på om det er en spøk fra direktoratet side. Uttrykk for en moderne mediepolitikk som stimulerer til nyskapning og innovasjon er det i hvert fall ikke.

Vi bidrar gjerne med en orientering for Skattedirektoratet om hvordan mediebildet og journalistikken fungerer i 2019, slik at direktoratet kan få et bedre grunnlag for å utforme forslag til regler i tråd med det som har vært regjeringens uttrykte ønske.

Oslo, 2019-02-15

Med vennlig hilsen
Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arne Jensen', written in a cursive style.

Arne Jensen
generalsekretær