



Til
Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 2023-04-15

Deres ref: 21/6023

Høring – NOU 2022:20 – Et helhetlig skattesystem

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 800 medlemmer. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant våre viktigste arbeidsområder.

Vi viser til høringsbrev av 19. desember 2022. Norsk Redaktørforening vil kommentere de delene av kommisjonens utredning som har betydning for de redaktørstyrte mediernes rammevilkår.

1. Innledning og overordnede problemstillinger.

År etter år troner Norge øverst på globale indekser over de landene i verden med størst grad av pressefrihet. År etter år peker internasjonale organisasjoner og foredragsholdere på internasjonale konferanser mot Norge når de skal peke på land med sterke, uavhengige medier og med stort mediemangfold. Og år etter år blir representanter for norske nyhets- og aktualitetsmedier invitert som foredragsholdere og debatt deltakere når det kommer til spørsmål om utvikling, innovasjon, journalistisk kvalitet og redaksjonell uavhengighet.

Det er mange grunner til at vi har klart å innta en slik posisjon, og at den norske allmennhet og offentlighet nyter godt av et stort og mangfoldig utvalg kvalitetsmedier innenfor ulike sjangere; alt fra store, seriøse allmenningkastere (offentlig og kommersielt), til brede nyhetsmedier i ulike formater, et stort utvalg lokalaviser og en omfattende flora av dybde- og fagmedier. Én vesentlig årsak til at vi er i

en så vidt privilegert situasjon, er at vi har hatt kloke og fremsynte politikere som har skjønt at i et lite språksamfunn og et lite land kreves det enkelte særlige tiltak fra fellesskapet for å kunne opprettholde et betydelig antall uavhengige kvalitetsmedier. I forbindelse med revisjonen av Grunnlovens § 100, materialiserte dette seg gjennom et nytt sjettede ledd:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Denne forpliktelsen har fulgt ulike politiske regimer lenge før den ble grunnlovsfestet. Regjeringer og Stortingsflertall av ulike politiske farger og sammensetninger har i stor grad klart å føre en ganske målrettet og forutsigbar mediepolitikk. Virkemidlene har vært flere. Noe handler om å sørge for et juridisk rammeverk, som sikrer alt fra tilgang til informasjon, begrenset adgang til rettslige sanksjoner mot journalistisk virksomhet, uavhengighet fra eierinngrep i publisistiske beslutninger, bidrag til effektiv distribusjon og til økonomiske virkemidler, indirekte og direkte.

Med henvisning til våre innledende bemerkninger kan vi trygt slå fast at norsk mediepolitikk er en enestående suksesshistorie. Det skyldes ikke minst at kloke politikere har klart å motstå ulike angrep fra teknokrater og andre som, med ulike begrunnelser, har ønsket å demontere deler av det mediepolitiske byggverket.

2. Fritaket for merverdiavgift.

Fritaket for merverdiavgift for mediesektoren er ikke nytt. Fritaket ble innført i 1970, da som et fritak for papiraviser. I tråd med medieutviklingen er fritaket senere utvidet til å gjelde også digital publisering, i 2019 til å gjelde elektroniske bøker og tidsskrifter, og i 2020 til også å gjelde dybdejournalistikk, eller såkalt fagpresse.

I Innst 2 S (2015-2016), da nullmoms for elektroniske nyhetstjenester ble innført, het det i merknaden fra Høyre og Fremskrittspartiet at de

«...fremhever at regjeringen følger opp sine løfter om omlegginger i mediepolitikken. Innføringen av felles nullmoms for nyhetsjournalistikk vil stimulere til nødvendige omstillinger i pressenæringen.»

Venstres representant påpekte

«...behovet for en aktiv og moderne mediepolitikk, og har foreslått å videreføre den vellykkede nullmomspolitikken for trykte medier til også å gjelde digitale medier.»

Daværende kulturminister Thorhild Widvey fra Høyre sa til [VG 6. mai 2015](#), da forslaget ble lansert:

Mediene står midt oppe i tøff konkurranse fra utlandet, og regjeringen ønsker å hjelpe dem i denne omstillingen. De mediebedriftene som var tidlig ute, har klart omstillingen fra papir til digital nyhetsformidling bra. Nå legger vi til rette for at null moms blir hovedregelen for all nyhetsformidling, uavhengig av hvordan nyhetene publiseres – på nett, TV eller radio.»

I forbindelse med at EFTAs overvåkingsorgan ESA i fjor godkjente at Norge forlenger moms fritaket for elektroniske nyhetstjenester frem til 1. mars 2028, het det følgende i en pressemelding fra Kulturdepartementet:

«Merverdiavgiftsfritak for nyheter har vært et sentralt mediepolitisk virkemiddel helt siden avgiften ble innført i 1970.

- Fritaket har bidratt til en god utvikling for norske medier når det kommer til brukerbetaling for digitale nyheter. Mange nordmenn benytter seg av digitalt redaksjonelt innhold, og det er ingen tvil om at denne forlengelsen har stor betydning for mediebransjen, sier kultur- og likestillingsminister Anette Trettebergstuen.»

Til tross for enkelte, ikke ubetydelige nyanser, har det i stort vært bred enighet om de mediepolitiske virkemidlene, inkludert at moms fritak er et viktig tiltak.

For mediene (og for de fleste politikere) er det et poeng at virkemidler i mediepolitikken skal være preget av tre ting:

- Objektive kriterier
- Armlengdes avstand
- Plattformnøytralitet

Det økonomiske mediepolitiske virkemiddelet som i størst mulig grad oppfyller disse kriteriene er fritak for merverdiavgift. Det treffer bredt, er verken diskriminerende eller konkurransevridende, og ingen kan mistenke medier for å ta politiske hensyn eller politikerne for å tenke taktisk i sin tilnærming til ulike medier.

3. Skatteutvalgets forståelse av moms

Vi er selvsagt klar over at det ikke kan være slik, men dersom man leser Skatteutvalgets innstilling på dette punktet nøyaktig slik den er skrevet, så kan det synes som om utvalget ikke forstår hva et fritak for merverdiavgift egentlig betyr. Utvalget skriver:

«Videre innebærer støtte gjennom merverdiavgiftsfritaket at støttebeløpet avhenger av omsetningsverdien. Støtten vil dermed være størst til de mest populære nyhetstjenestene, tidsskriftene og bøkene. Smalere utgivelser som selger lite, får lite støtte gjennom merverdiavgiftsfritaket.»

For det første kan det nesten høres ut som om mediene får tilsendt en sum penger som «støtte» i form av merverdiavgiftsfritak. Slik er det jo ikke. Fritak fra merverdiavgift er primært et håndslag til *kjøperen* av en vare eller tjeneste, fordi varen eller tjenesten da blir billigere å kjøpe, igjen fordi det er et ønske om at flest mulig skal kjøpe denne tjenesten. Dette er selvsagt en åpenbar fordel for den som *selger* tjenesten, fordi det da – formodentlig – vil være flere som kjøper. Men det er altså ingen direkte penger involvert og det er vanskelig å beregne den nøyaktige «kroneverdien» av fritaket.

For det andre, og mer som en kuriositet i forhold til et av utvalgets mange pussige resonneringer: Ja det er selvsagt slik at medier med stor omsetning på brukerbetaling, potensielt vil ha større økonomiske fordeler av ordningen, enn medier med liten omsetning, fordi potensialet for mersalg ofte gir større nominelle effekter i et medium med stort brukerbetalingspotensiale enn et medium med lite ditto. Noe annet ville vel også vært ganske underlig. Vi vet imidlertid ikke *hvor store* disse forskjellene er, fordi vi ikke kjenner prisfølsomheten på de ulike medietjenestene. Det kan utmerket godt hende at en mindre publikasjon, relativt sett, vil ha større fordeler av et fritak for merverdiavgift, enn et større mediehus.

Det vi har all grunn til å tro er at momsfrirket på papiraviser har vært en viktig årsak til at Norge har ligget i verdenstoppen når det gjelder avislesing, og at innføring av momsfrirket på elektroniske nyhetstjenester er en viktig årsak til at Norge nå ligger helt i toppen også når det gjelder brukerbetaling for nyheter på nett. Det som mange eksperter, inntil for få år siden, mente var en umulig forretningsmodell, viser seg nå å være en viktig del av en snuoperasjon som har bidratt til at mange norske mediehus har klart seg bedre gjennom deler av den omstillingen vi er midt inne i, enn hva man kunne frykte på forhånd.

Det er disse viktige, men sårbare mekanismene Skatteutvalget nå vil utfordre, med demokratiets infrastruktur som innsats. Det er en gambling vi håper politikerne vil avvise.

4. Skatteutvalgets empiriske grunnlag og forutsetninger.

Til grunn for Skatteutvalgets dramatiske forslag ligger det empiri som må kunne kalles noe tvilsom.

Utvalget lener seg tungt på Mediestøtteutvalgets utredning (NOU 2010:14), og at dette utvalget la til grunn at *«en eventuell avgiftsplikt for aviser vil føre til en prisøkning som er mindre enn det avgiftsøkningen skulle tilsi. Annonserne ønsker at flest mulig mediebrukere blir eksponert for*

annonsene, noe som gjør at avisene ønsker å unngå opplagsnedgang.» At utvalget bygger sine resonnementer på en 13 år gammel utredning, i en verden som nå ser helt annerledes ut, er sterkt bekymringsfullt. Utvalget kan tilsynelatende ikke ha fått med seg de dramatiske endringene som har skjedd i annonsemarkedet, hvor globale giganter som Facebook og Google nå forsyner seg av store deler av det nasjonale annonsemarkedet, noe som gjør brukerbetaling og abonnementsløsninger viktigere enn noen gang.

Det er fristende å sitere forsker Tellef Solbakk Raabe ved Norges Handelshøyskole, som i et innlegg i NHH Bulletin skriver dette om denne delen av Skatteutvalgets faktagrunnlag:

«Her skulle man tro at utvalget ikke har snakket med noen som jobber i mediebransjen, siden 2010. Da hadde de visst at Meta (Facebook) og Alphabet (Google) i dag kontrollerer 40 prosent av reklamemarkedet i Norge. 68 prosent av annonseinntektene til norske aviser forsvant mellom toppåret 2007 og 2020 (konsumprisindeksjustert til 2020-kroner).

Makrotrenden i mediemarkedet er en svært sterk vridning fra annonse- til abonnementsinntekter. Prismekanismen fungerer ikke like mekanisk som skatteutvalget legger til grunn. Dessuten må 12 år gamle data regnes som utdaterte.»

Det er påfallende at utvalget derimot ikke har vist til Mediemangfoldsutvalgets rapport (NOU 2017:7), som tross alt kom syv år senere og som har en helt annen tilnærming til problemstillingen.

Skatteutvalget mener det er grunn til å tro at merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester vil gi høyere og ikke lavere priser på abonnementene. Dette bygger de på «nyere studier av tosidige markeder». Det utvalget kaller «studier» viser seg imidlertid, ved nærmere ettersyn, ikke å bygge på reelle data. Det er rent teoretiske modeller, uten forankring i noe virkelig marked. Til overmål bygger modellene på at papir- og nettutgaver er konkurrerende formater, hvilket alene burde være mer enn nok til å forstå at dette ikke har noen overføringsverdi til det norske mediemarkedet, slik dette fungerer i dag.

Utvalget konkluderer – fortatt uten empiri – med at «Samlet sett synes dagens mediefritak å ha begrenset virkning på prisene. Det skyldes særegenheter ved markedene som produktene selges i.» Det er en konklusjon som trekkes etter at utvalget har anskueliggjort at de ikke selv forstår det markedet de beskriver.

Utvalget fortsetter sin høytenkning med å slå fast at momsfrirket er en økonomisk fordel for mediehusene, men neppe fører fremt til det som er det uttrykte målet med ordningen, før man avslutter med følgende interessante, om enn springende og spekulative tankerekke:

«De økte marginene kan brukes til å produsere mer mangfold, men det kan også gå til høyere lønninger og utbytter til eierne av disse selskapene. Utvalget har ikke informasjon til å fastslå om økte inntekter brukes på økt mangfold eller økte lønninger og utbytter. Det synes imidlertid sannsynlig at fritaket bidrar til at i alle fall enkelte aviser, tidsskrifter mv., som ville vært ulønnsomme med alminnelig sats, er lønnsomme med fritak. Isolert sett trekker det i retning av at merverdiavgiftsfritaket bidrar til mediemangfold.»

Det siste ligner en håndfast konklusjon, og en konklusjon vi kan slutte oss til. For øvrig illustrerer avsnittet på en utmerket måte hvordan utvalget – helt uten faktisk underlag – spekulerer i at økte inntekter, som følge av moms-fritaket, brukes til høyere lønninger, før de selv konstaterer at de ikke har informasjon for å kunne slå fast verken det ene eller det andre. Det er oppsiktsvekkende svakt fra et statlig oppnevnt utvalg.

For øvrig er også utvalgets videre beskrivelse av ordningens «treffsikkerhet» noe vanskelig å forstå. Utvalget skriver:

«Tall fra Medietilsynet viste at om lag 40 pst. av støtten fra merverdiavgiftsfritaket gikk til de fire største avisene i 2019. Videre gikk om lag 55 pst. av støtten til de ti største avisene.»

Igjen snakker utvalget om «støtte» som «gikk» til ulike mediehus, men støtten, som altså ikke er en støtte, men et fritak for å betale en avgift, kan ikke utmyntes i kroner og øre på den måten. At den økonomiske fordelene mediehusene har av ordningen *nominelt* vil være større for de store mediehusene, er ellers nokså åpenbart. Det betyr ikke nødvendigvis at det er viktigere for dem enn for de mindre mediehusene. Mange lokalaviser opererer med små marginer. Et påslag på 25 prosent på abonnementet kan være det som gir et inntektstap som gjør sorte tall røde.

5. Skatteutvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget tar med seg sine feilaktige premisser inn vurderinger og anbefalinger. Utvalget skriver:

«Dagens fritak innebærer at utgavene som selger mest og trenger minst støtte, får mest.»

For det første: Det er altså, som før nevnt, ingen som «får støtte». For det andre bygger utvalget tilsynelatende på en forestilling om at jo høyere abonnementsstall, desto bedre går det økonomisk. Det vitner om en oppsiktsvekkende mangel på forståelse av mediemarkedet. Det er mange mindre medier som har langt høyere driftsmarginer enn enkelte av de største. Omsetning er ikke garanti for overskudd.

Utvalget skriver videre:

«Fritaket bidrar trolig til å stimulere mangfoldet, men det er usikkert om fritaket fører til lavere priser for forbrukerne.»

Poenget med momsritaket er at flere medier potensielt kan selge flere abonnemeter, fordi abonnemeterne kan prises uten å ta hensyn til moms. Det gir høyere brukertall for medier som uansett ville overlevd, og det fører til at medier som kanskje ville slitt med å overleve. Om fritaket gir lavere priser for forbruker har vi jo ikke sikker kunnskap om, men det er i hvert fall langt mer sannsynlig enn det motsatte – uansett hva utvalgets rent teoretiske modeller antyder. Mediehusene er naturligvis interessert i å selge flest mulig abonnemeter, og prise sine produkter slik at det blir effekten. Så vet vi ikke om alle mediehusene ville legge på abonnemeterprisene sine tilsvarende merverdiavgiften, om en slik ble innført. Men for mange ville prisen måtte økes, og for nær sagt alle, uavhengig av god eller dårlig økonomi, ville det medføre en betydelig forverret økonomi. Det er dette skatteutvalget, uten å sette seg inn i mediemarkedet, vil legge i potten. Det norske mediemarkedet ville trolig stått overfor dramatiske endringer.

Hva er utvalgets svar på dette? Tilsynelatende å bruke deler av statens økte proveny til direkte produksjonsstøtte til dem som trenger det mest. Produksjonsstøtten er viktig for mange medier og for mediemangfoldet. En endring som det utvalget foreslår vil imidlertid ikke kunne oppveie for de negative effektene av et eventuelt bortfall av mva-fritaket.

I tillegg vil det ha effekter som aldri kan fanges opp av direkte støtte. Mange mediehus vil oppleve at abonnemeterutviklingen vil være svakere enn hva den kunne vært, uten at det fører til økonomisk krise. Men poenget med momsritaket er altså ikke primært mediehusenes økonomi, men at flest mulig skal tegne abonnemeter. Det er dette det ikke virker som om utvalget har tatt inn over seg. Momsritaket er et prinsipielt ståsted om at det frie ord og den frie journalistikken ikke skal avgiftsbelegges.

6. Konklusjon

Skatteutvalgets forslag om å fjerne medienes merverdiavgiftsfritak bygger tilsynelatende på manglende empiri og manglende forståelse av hvordan mediemarkedet fungerer. Dersom forslaget skulle bli vedtatt vil det trolig ha dramatiske følger for deler av norsk mediebransje, og ganske umiddelbart svekke publikums vilje til å betale for seriøs journalistikk fra redaktørstyrte medier.

Vi kjemper i dag en kamp på flere fronter mot falske nyheter, desinformasjon og konspirasjonsteorier. Den sterkeste motkraften mot dette er grundig og etterrettelig journalistikk. Norge ligger også her i front på verdensbasis. Journalistikken har imidlertid ingen funksjon om den ikke når ut til folk. De store teknologi-plattformenes inntog på annonsemarkedene har medført at norske mediehus i større grad har blitt avhengige av brukerbetaling. Betalingsviljen for journalistikk på digitale flater er høyere i Norge

enn i mange andre land. Også her ser vi imidlertid at det butter imot når tidene blir trangere. Vi trenger derfor politikere som holder fast ved de prinsippene som ble innført første gang for godt over 50 år siden, nemlig at det frie ordet og den frie journalistikken ikke skal avgiftsbelegges, men at publikums bruk av denne skal stimuleres.

Bare slik styrker vi vår demokratiske infrastruktur og vårt offentlige ordskifte. Bare slik sikrer vi at Norge fortsatt vil være i verdenstoppen når det kommer til pressefrihet, ytringsfrihet og demokrati.

for Norsk Redaktørforening



Reidun Kjelling Nybø (sign.)
generalsekretær



Arne Jensen (sign.)
seniorrådgiver