



Til
Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 2023-08-07

Deres ref: 22/6343

Høring – Merverdiavgiftsfritaket for elektroniske aviser

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 9. mai 2023.

1. Fritaket for merverdiavgift – overordnet.

Fritaket for merverdiavgift for mediesektoren er ikke nytt. Det 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 at:

«...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 februar i 2022 godkjente at Norge forlenger momsfritaket 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.»

Dette ble fulgt opp av finansminister Trygve Slagsvold Vedum, som uttalte følgende i den samme pressemeldingen:

- Regjeringen er fornøyd med at ESA har godkjent en videreføring av merverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester i seks nye år. Med dette videreføres avgiftsfritak for kringkasting og for bestillingstjenester som hovedsakelig består av lyd eller audiovisuelt innhold. I tillegg vil merverdiavgiftsfritaket for elektroniske aviser bli videreført som i dag uten at det er nødvendig med ny godkjenning fra ESA.

Allerede høsten 2022 ble det imidlertid klart at regjeringen ville avvikle det samme momsfritaket man hadde bejublet noen måneder tidligere. Begrunnelsen var at momsfritaket ble utnyttet av aktører som ikke selv driver med journalistisk produksjon eller publisering, men som er å betrakte som distributører, noe også representanter for mediebransjen har påpekt. Dette forslaget ble det, som alle vet, en betydelig debatt rundt. Selv om svært mange, også innenfor mediebransjen, hadde stor sympati for regjeringens *begrunnelse* for å endre avgiftsfritaket, så mener vi samtidig at måten dette gjøres på er helt feil og svært skadelig for bransjen og for de redaktørstyrte mediernes rammevilkår og muligheter for å møte den knallharde, globale konkurransen som nå preger hele mediemarkedet.

Da Stortinget behandlet forslaget, ble det i [komitéinnstillingen](#)¹ tatt inn følgende:

«Stortinget ber regjeringen frem mot revidert nasjonalbudsjett 2023 vurdere tiltak for å sikre at lokal- og regionalaviser ikke får begrensninger i muligheten til produksjon av video og lyd gjennom mva.-endringer.»

Det forslaget som nå fremmes er en oppfølging av dette anmodningsvedtaket, og innebærer en justering av § 6-1 i merverdiavgiftsloven, lyder:

«Omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, som inneholder en overveiende andel tekst og stillbilder, er fritatt for merverdiavgift.»

Finansministeren er nå sitert på blant annet følgende:

«Merverdiavgiften bør ikke begrense avisenes bruk av lyd og levende bilder. Vi er opptatt av mediemangfold, og vi må ha et regelverk som bidrar til bredde i tilbudet. Vi ønsker at lokalaviser i hele Norge som satser på mer bruk av lyd og levende bilder, fortsatt skal være avgiftsfrie aviser».²

Det er verdt å merke seg hva finansministeren her sier. Han understreker at merverdiavgiften ikke bør «begrense avisenes bruk av lyd og levende bilder». Problemet er at det er det regjeringens forslag gjør. Avvikling av merverdiavgift på journalistikk, avhengig av formidlings- og distribusjonsform, var nettopp det politikerne ville unngå da momsritaket på elektroniske nyhetstjenester ble innført i 2016. Selv om det forslaget regjeringen nå fremmer er ment å bøte på fjorårets feilgrep, så bryter det likevel med en lang linje i norsk mediepolitikk, samtidig som utformingen av forslaget utfordrer sentrale prinsipper for forholdet mellom myndigheter og medier. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Et annet poeng er at finansministeren understreker at *lokalaviser* som satser mer på lyd og bilde skal være avgiftsfrie. Formodentlig betyr det at finansministeren mener at konsekvensene for de *nasjonale mediene* ikke er så viktige. I tillegg til at det rent mediepolitisk innebærer en prinsipielt problematisk forskjellsbehandling, er problemet er at det foreliggende forslaget heller ikke treffer lokal- og regionalavisenes behov for fritt å kunne utvikle sin journalistiske formidling.

Vi viser blant annet til høringsuttalelsene fra Oppland Arbeiderblad, hvor det heter:

«Ved innledningen til en ny digital revolusjon, hvor kunstig intelligens står helt sentralt, er det avgjørende at redaktørstyrte medier i lokale medier støttes i den digitale utviklingen og at de har størst mulig frihet til å bevege seg i den retning leser, lytter eller seermarkedet - og teknologien - utvikler seg, ikke i forutsetninger som fortøner seg bakoverskuende og snakker om stillbilde og tekst.»

¹ Innst. 2 S (2022-2023), vedtak 120.

² [E24, 9. mai 2023](#).

Dette illustrerer etter vårt syn på en utmerket måte hvilke utfordringer norske regional- og lokalmedier står overfor, ikke minst i konkurransen med globale giganter som i kampen om folks tid ikke behøver ta hensyn til prosenttellere i finansdepartementet.

Dette underbygges av høringsuttalelsen til Oplandske Bladeierforening/Mediebedriftenes distriktsforening i Innlandet.

Også NRK, som ikke selv berøres av spørsmål knyttet til mva-fritaket, peker i sin høringsuttalelse på det som er kjernen i den teknologiske utviklingen i mediebransjen, og hvor regjeringens forslag er bakover- og ikke fremoverskuende:

«Den teknologiske utviklingen har klart ledet til en konvergens der de forskjellige uttrykksformene tekst, fotografier, lyd og levende bilder kombineres for å nå ut til brukerne med innholdet på best mulig måte. Det overordnede formål bør være å sikre befolkningen tilgangen til og reell bruk av norske redaktørstyrte medier.»

2. Regjeringens forslag

Til tross for enkelte, ikke ubetydelige nyanser, har det gjennomgående vært bred enighet om de mediepolitiske virkemidlene, inkludert at det frie ord, herunder journalistikken, ikke skal avgiftsbelegges.

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. Derfor er det svært betenkelig dersom den utfordringen som utformingen og utnyttelsen av moms-fritaket reiser, skal løses ved å skru klokken tilbake og i realiteten begrense norske nyhetsmediers muligheter til å konkurrere med internasjonale tech-selskaper om det norske publikummets tid.

Dessverre bærer høringsnotatet preg av å være utdatert i sin forståelse for hvordan journalistikk formidles i dag. Det heter blant annet i notatet:

«Departementet viser også til at formålet med endringen ikke først og fremst er å utvide den økonomiske støtten gjennom fritaket for aviser, men at avgrensningen av fritaket ikke er til hinder for at avisene kan nyttiggjøre seg digitale muligheter i produksjon av nyhets- og aktualitetsstoff.»

Å snakke om «digitale muligheter» i en tid hvor det aller meste av journalistikken formidles digitalt fremstår som arkaisk og bakoverskuende. Dersom regjeringen vil føre en offensiv og fremtidsrettet mediepolitikk, så er det foreliggende forslaget kontraproduktivt og sementerende.

Regjeringens forslag medfører minst tre prinsipielle utfordringer:

- Forslaget innebærer en reell begrensning på de redaktørstyrte medienes muligheter for å formidle journalistisk innhold via lyd og levende bilder, en formidlingsform som er svært viktig for å kunne nå unge og dermed nye brukere og abonnenter.
- Forslaget innebærer at offentlig ansatte byråkrater – formodentlig i skatteetaten – skal foreta prosentberegninger av hvor mye lyd og levende bilder de enkelte medier inneholder. Dette vil medføre et vell av praktiske utfordringer og et behov for en mengde avklaringer. Hvordan skal levende bilder veies i prosent opp mot tekst og stillbilder? Vil det å strøme en fotballkamp innebære så mye volum at man ikke kan publisere andre levende bilder den dagen?
- Som en følge av dette vil forslaget føre til en indirekte inngripen i redaktørens frihet til selv å velge hva slags redaksjonelt innhold som skal formidles og hvordan dette skal formidles. Redaktøren må altså passe på at når man har nådd en viss mengde lyd og levende bilder, så må man vende seg til tekst- og stillbilder, for ikke å risikere å miste momsfrisket. Dette er i strid med grunnleggende prinsipper for en fri presse.

Dette kompliseres ytterligere gjennom høringsnotatet, fordi man der går bort fra den prosentberegningen som først lanseres. Det heter i høringsnotatet, side 10:

«Departementet foreslår å endre vilkåret slik at andelen av annet innhold enn tekst og stillbilde kan økes, så lenge innhold i form av tekst eller stillbilde utgjør mer enn 50 prosent.»

Senere på samme side:

«Som i dag vil en slik avgrensning av fritaket ikke kunne avgjøres ut fra en matematisk vurdering. Det må foretas en konkret vurdering hvor enkelte momenter vil ha særskilt betydning. Et vesentlig moment vil være hvordan produktet samlet sett fremstår utad. Hovedformålet til, og det dominerende med, publikasjonen må være innhold i form av tekst eller stillbilder. Det vil si at innholdet av levende bilder og lyd må være underordnet innholdet av tekst og stillbilder slik publikasjonen fremstår utad, herunder hvordan mediet presenterer publikasjonen i markedet.»

Utgangspunktet skal altså være at minst 51 prosent av det som publiseres skal være tekst og stillbilder. Samtidig skal spørsmålet om hvorvidt kravene til mva-fritak er oppfylt eller ikke avgjøres ut fra en

«matematisk vurdering». Derimot skal det legges vekt på «hvordan produktet samlet sett fremstår utad». Det er knapt nødvendig å påpeke at dette verken er et objektivt eller et forutsigbart kriterium.

I sum mener vi altså at forslaget er svært dårlig fundert, prinsipielt problematisk og rent praktisk meget krevende å skulle gjennomføre.

3. Alternative løsninger.

Etter vårt syn bør avgrensningen av avgiftsfritaket for nyheter og journalistikk innrettes slik at fritaket treffer de tjenester som skal beskyttes, samtidig som man unngår at fritaket utnyttes av rene distributører eller andre aktører. Dette er det bred enighet om, både i bransjen og i det politiske miljøet. Slik vi ser det, kan dette, som også andre har påpekt, gjøres på flere måter.

En mulighet er å knytte kriteriene for å bli omfattet av fritaket til medieansvarsloven.

I medieansvarslovens § 2 heter det:

«Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse.

Loven gjelder ikke for medier som har markedsføring som hovedformål.»

I forarbeidene (Prop 31 L 2019-2020) heter det i spesialmerknaden til § 2:

«Med «journalistisk produksjon og publisering» menes en prosess der nyheter, aktualiteter og annen informasjon innhentes og bearbeides før det formidles til et publikum. Arbeidet skjer etter journalistfaglige metoder og er basert på presseetiske prinsipper. Medier som bare formidler informasjon fra offentlige myndigheter, selskaper og private, faller derfor utenfor loven. Det er et vilkår at mediet selv driver både med journalistisk produksjon og publisering av slikt innhold.»

Vi mener dette gir en fornuftig avgrensning av hva som skal tilgodesees gjennom avgiftsfritaket, samtidig som man sikrer at aktører som i utgangspunktet ikke var ment å omfattes, kan holdes utenfor.

Å knytte fritaket for merverdiavgift til medieansvarsloven vil også bidra til god konsistens i medielovgivningen. Nettopp medieansvarsloven brukes nå i stadig større grad som referanse for hvilke medier som skal omfattes av ulike ordninger (for eksempel tilgang til domstolenes pressetjenester, komplette skattelister osv) og også hvilke reguleringer de redaktørstyrte mediene skal være fritatt for (for eksempel det meste av personopplysningsloven – jfr lovens § 3).

Måten dette kan gjøres på rent praktisk er bytte ut de skjønnsmessige og svært usikre kriteriene i regjeringens forslag til ny § 6-1 i merverdiavgiftsloven, med en tekst som konkret viser til medieansvarsloven.

En annen mulighet er å avgrense fritaket til å gjelde nyhetstjenester som er særlig rettet inn mot norske forhold eller et norsk publikum. I begge tilfeller vil det være forholdsvis enkelt å justere merverdiavgiftsloven, slik at den blir presis, konsistent og fremtidsrettet med hensyn til medieutviklingen og de utfordringer norske redaktørstyrte medier står overfor.

Når det gjelder de rent tekniske sidene ved de to alternativer som er nevnt ovenfor, så viser vi til høringsuttalelsen fra Mediebedriftenes Landsforening, som vi støtter.

6. Konklusjon

Vi mener regjeringen enten må reversere hele endringen i mva-fritaket og gjenopprette fritaket slik det var inntil behandlingen av statsbudsjettet for 2023. Alternativt bør det gjøres endringer i merverdiavgiftsloven som gjør at norske, redaktørstyrte nyhetsmedier er sikret momsfrigjøring, uavhengig av teknologi og plattform, men at man avgrenser mot tjenester som ikke faller inn under medieansvarsloven eller på andre måter ikke særlig er rettet inn mot norske forhold og et norsk publikum.

for Norsk Redaktørforening



Reidun Kjelling Nybø (sign.)
generalsekretær



Arne Jensen (sign.)
seniorrådgiver