

**FIN**

FINANSDEPARTEMENTET

---

Saksnr. 22/ 6345

9.05.2023

# Høringsnotat

## Innhold

1	Innledning og sammendrag .....	3
2	Gjeldende rett .....	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Nærmere om vilkåret «i hovedsak inneholder tekst eller stillbilde» .....	5
2.3	Utenlandsk rett .....	6
3	Departementets vurdering og forslag .....	6
3.1	Innledning.....	6
3.2	Eventuell avgrensning til lokal- og regionalaviser .....	8
3.3	Endring av vilkåret «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder» .....	10
3.4	EØS-regelverket.....	13
3.5	Ikrafttredelse .....	13
4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	13

## 1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Departementet foreslår i dette notatet en endring i merverdiavgiftsloven § 6-1 om fritak for aviser. Det foreslås å åpne for økt innhold av levende bilder og lyd ved å lempe på vilkåret om at aviser som omfattes av fritaket, i hovedsak må inneholde tekst eller stillbilder. Hovedformålet til avisen må likevel fortsatt være å produsere nyhet- og aktualitetsstoff i form av tekst eller stillbilder.

Fra 1. januar 2023 ble fritaket for elektroniske nyhetstjenester avviklet. Fritaket omfattet redaktørstyrte nyhets- og aktualitetstjenester som inneholdt levende bilder og lyd. Begrunnelsen for avviklingen var at fritaket var kostbart og lite målrettet mot produksjon og forbruk av nyhetsinnhold. Fritaket hadde medført uheldige tilpasninger ved at det ble brukt til å redusere TV-distributørens merverdiavgiftsbelastning ved omsetning av sports- og underholdningspakker. Fritaket hadde dermed fått en langt videre anvendelse enn det som var lagt til grunn ved innføringen, og innebar i praksis støtte til selskaper som distribuerer TV-kanaler. Dette var ikke intensjonene bak fritaket.

Ved behandlingen av lovforslaget om avvikling av fritaket for elektroniske nyhetstjenester traff Stortinget følgende anmodningsvedtak, jf. Innst. 2. S (2022–2023), vedtak 120:

*«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.»*

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å følge opp Stortingets vedtak ved å begrense en endring til kun lokal- og regionalaviser. Lokal- og regionalaviser har for det første ingen klar avgrensning, og for det andre vil en slik avgrensning av fritaket reise spørsmål knyttet til regelverket i EØS-avtalen om statsstøtte. Endringen departementet

foreslår, antas imidlertid å ha størst betydning for slike mediers mulighet til å nå frem til den yngre del av publikum.

I kapittel 2 nedenfor redegjøres det for gjeldende rett, mens det i kapittel 3 redegjøres for departementets forslag til endringer. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget kommer frem av kapittel 4.

Departementet viser til vedlagte utkast til endring i merverdiavgiftsloven § 6-1 første ledd.

## **2 GJELDENDE RETT**

### **2.1 Innledning**

Omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, er fritatt for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 6-1. Fritaket gjelder tilsvarende ved innførsel av aviser, jf. merverdiavgiftsloven § 7-1.

Fritaket for papiraviser var opprinnelig begrunnet i at det «i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ordet skal være fritatt for den omkostningsbelastning som en avgift vil bety for den trykte publikasjon», og at «en eventuell avgiftsplikt kan virke hemmende for en fri opinionsdannelse og at kulturelle hensyn vil bli skadelidende», jf. [\(Ot.prp.nr.17 \(1968–1969\)\)](#).

Loven oppstiller som vilkår for fritaket at avisen «i hovedsak inneholder tekst eller stillbilde», jf. nedenfor. I tillegg er det med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 6-1 annet ledd fastsatt nærmere vilkår for å omfattes av fritaket for aviser i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 om aviser. Etter forskriften omfattes bare redaktørstyrte publikasjoner, det vil si at avisen må publiseres under ledelse og kontroll av en redaktør. Videre er det et vilkår at avisen publiseres en gang i uke eller oftere, og at innholdet er rettet mot allmennheten. I det siste ligger at publikasjonen må legge til

rette for og bidra til den alminnelige samfunnsdebatten innenfor sitt geografiske og tematiske nedslagsfelt, og ha en grad av profesjonalitet og drive virksomhet på et nivå som gjør dette mulig.

Tematisk er fritaket begrenset til publikasjoner som i hovedsak inneholder nyhets- og aktualitetsstoff. Dekningen av nyhets- og aktualitetsstoff må enten være bred, det vil si fra ulike samfunnsområder eller dyptgående fra et avgrenset samfunnsområdet. Såkalt dybdejournalistikk ble omfattet av fritaket fra 1. juli 2020, jf. kapittel 11 i Prop. 107 LS (2019-2020) om endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

## **2.2 Nærmere om vilkåret «i hovedsak inneholder tekst eller stillbilde»**

Vilkåret i merverdiavgiftsloven § 6-1 om at publikasjonen «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder», jf. over, kom inn i loven da fritaket for elektroniske aviser ble flyttet fra merverdiavgiftsloven § 6-2 om elektroniske nyhetstjenester til merverdiavgiftsloven § 6-1 om aviser, jf. Prop.107 LS (2019–2020) om endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga. Dette skjedde samtidig med at fritaket for aviser ble utvidet til å omfatte nyhets- og aktualitetsstoff fra et avgrenset samfunnsområde.

I forarbeidene, Prop.107 LS (2019–2020) punkt 11.5.2, uttales følgende om vilkåret:

*«Når bruken av levande bilete og lyd er avgrensa til å utfylle, utdjupe eller supplere ein tekst eller eit stillebilete har vilkåret ikkje vesentleg aktualitet. Levande bilete eller lyd som ikkje har samanheng med ein tekst eller eit stillebilete, det vil seie er sjølvstendige innslag, får ein annan karakter. Når denne typen produksjon utgjør meir enn ein avgrensa del av den samla tenesta som skal vurderast, kan det oppstå plikt til å vurdere tenesta sjølvstendig i meirverdiavgiftssamheng.»*

Videre ble det lagt til grunn i forarbeidene at vilkåret skulle forstås på samme måte som det tilsvarende vilkåret for elektroniske tidsskrifter, jf. merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9. I tilknytning til denne bestemmelsen ble det i forarbeidene, kapittel 2.4.1 i Prop. 115 LS (2018–2019) om endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga, fremhevet at formålet

med å åpne for innslag av bevegelige bilder, lyd og annen funksjonalitet ikke var å etablere fritak som kan sies å utvide eller endre en publikasjons bruksområde. Hvis slike innslag medførte at publikasjonen endret karakter ved at det tekstlige ikke kunne sies å utgjøre det sentrale elementet, ville fritaket ikke gjelde. Det ble vist til at «hovedsakelig» i utgangspunktet skulle forstås som 80 prosent, selv om det ble uttrykt at det ikke var mulig å stille opp presise retningslinjer for vurderingen.

### **2.3 Utenlandsk rett**

EU-landene er forpliktet til å ha et merverdiavgiftssystem, og systemet er i stor grad harmonisert gjennom Rådets direktiv 2006/112/EF (merverdiavgiftsdirektivet). Merverdiavgiftsdirektivet har krav til, og rammer for, medlemslandenes regelverk. Merverdiavgiftsdirektivet regulerer blant annet adgangen medlemslandene har til å bruke reduserte satser og fritak for merverdiavgift. Direktivet lister opp de vare- og tjenestetypene som kan ha redusert sats eller fritak. En rekke trykte publikasjoner inngår i oppstillingen av varer og tjenester som kan ha redusert sats eller fritak, blant annet aviser, tidsskrift og bøker.

Elektroniske publikasjoner var lenge ikke blant tjenestene som var listet opp, men den 18. november 2018 ble direktivet endret slik at medlemslandene fikk adgang til å innføre reduserte sats, og i visse tilfelle fritak, for elektroniske publikasjoner av samme type som de trykte. Publikasjoner som helt eller hovedsakelig (*wholly or predominantly*) består av reklame eller helt eller hovedsakelig består av video eller hørlig musikk, kan ikke ha redusert sats eller fritak.

## **3 DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG**

### **3.1 Innledning**

Merverdiavgiftsloven § 6-2 om fritak for elektroniske nyhetstjenester ble avvirket fra 1. januar 2023. Etter dette må aviser som publikasjon oppfylle vilkårene i merverdiavgiftsloven § 6-1 for å være fritatt fra plikten til å beregne merverdiavgift. Om

begrunnelsen for avvikling av fritaket for elektroniske nyhetstjenester uttales følgende i Prop. 1 LS (2022-2023) Skatter, avgifter og toll 2023 kapittel 7-3-1:

*«Fritaket for elektroniske nyhetstjenester er kostbart og er lite målrettet mot produksjon og forbruk av nyhetsinnhold. Fritaket har gitt uheldige tilpasninger ved at det brukes for å redusere TV-distributørens merverdiavgiftsbelastning ved omsetning av sports- og underholdningspakker. Fritaket har dermed fått en langt videre anvendelse enn det som var lagt til grunn ved innføringen, og innebærer i praksis støtte til selskaper som distribuerer TV-kanaler. Dette var ikke intensjonene bak fritaket.»*

Formålet med å avvikle fritaket var ikke å innskrenke adgangen elektroniske aviser hadde til å utfylle, utdype eller supplere tekst og stillbilde, med levende bilder eller lyd. Stortinget har ved behandlingen av forslaget om å avvikle fritaket for elektroniske nyhetstjenester, anmodet om en vurdering av tiltak som sikrer at «...lokal- og regionalaviser ikke får begrensninger i muligheten til produksjon av video og lyd...»

Etter departementets vurdering er det vilkåret i merverdiavgiftsloven § 6-1 første ledd om at fritaket for elektroniske aviser bare omfatter aviser som «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder», som etter opphevelsen av fritaket for elektroniske nyhetstjenester kan begrense lokal- og regionalavisers mulighet til produksjon av levende bilder og lyd. Dette er imidlertid et generelt vilkår som ikke bare kan gjelde lokal- og regionalaviser, og en eventuell endring bør etter departementets vurdering omfatte alle typer aviser uavhengig av dekningsområde, se redegjørelse i punkt 3.2 nedenfor.

Departementet er gjort kjent med at mediebransjen er bekymret for at terskelen som ligger i dagens hovedsakelighetskrav, er for streng og vil gå utover avisenes satsing på lyd og levende bilder. Mediebransjen mener at avviklingen av fritaket for elektroniske nyhetstjenester vil svekke bransjens evne til innovasjon og omstilling. For mange mediebrukere, og særlige de yngste, fungerer sosiale medier som et informasjonsnav (Mediemangfold i et bruksperspektiv – Medietilsynet, 2021). De under 30 år orienterer seg i mindre grad enn de eldre mot lokal- og regionavisene, noe som ifølge

Medietilsynet kan tyde på at denne gruppen i mindre grad orienterer seg mot den dagsordenssettende funksjonen disse mediene representerer i lokalsamfunnet.

Departementet antar at særlig lokal- og regionalavisenes behov vil dekkes på en tilfredsstillende måte ved å endre vilkåret i merverdiavgiftsloven § 6-1 slik at fritaket omfatter alle publikasjoner som har et overveiende innhold av tekst eller stillbilder. Etter departementets vurdering vil en slik endring være i tråd med intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak. En slik endring vil også ivareta formålet med avviklingen av fritaket for elektroniske nyhetstjenester. Det gjøres nærmere rede for endringene i punkt 3.3 nedenfor.

### **3.2 Eventuell avgrensning til lokal- og regionalaviser**

Hva som ligger i avgrensningen “lokal- eller regionalavis” i Stortingets anmodningsvedtak, er ikke entydig. En alminnelig forståelse er at begrepet lokalavis omfatter aviser med et avgrenset dekningsområde, for eksempel en by eller en kommune. Tilsvarende er en alminnelig forståelse at begrepet regionavis omfatter aviser som dekker et stort, men avgrenset geografisk område, for eksempel ett eller flere fylker eller en landsdel. Noen klar og entydig definisjon har begrepet etter departementets vurdering ikke. I forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (produksjonstilskuddforskriften) benyttes ikke begrepet lokal- eller regionalavis. Derimot benyttes begrepet «lokalt medium» om nyhets- og aktualitetsmedium som har:

*«mer enn 75 prosent av abonnementstallet i utgiverfylket, eller et nyhets- og aktualitetsmedium som har mer enn 75 prosent av abonnementstallet i utgiverfylket og et fylke med felles grense til utgiverfylket til sammen.»*

Definisjonen av «lokale medium» i produksjonstilskuddforskriften brukes til å plassere mediene i ulike tilskuddskategorier. Mediestøtten er imidlertid ikke alene knyttet til om mediet omfattes av definisjonen av lokale medium i forskriften.



At en avis har lokalt eller regionalt dekningsområde, innebærer ikke at avisen har lokalt eller regionalt eierskap. De tre store aktørene Schibstedt ASA, Amedia og Polaris Media ASA kontrollerte 72,5 prosent av det totale opplaget i avismarkedet i 2021, mens aviser utenfor konsernene bare stod for 10,6 prosent, jf. Mediemangfoldregnskapet, Mediemangfold i et avsenderperspektiv – Medietilsynet juli 2021.

Ifølge NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats* kapittel 8, viser undersøkelser utvalget foretok at 40 prosent av støtten som ytes aviser gjennom merverdiavgiftsfritaket, går til de fire største avisene, og om lag 55 prosent til de ti største avisene. Denne skjevfordelingen av den økonomiske støtten gjennom merverdiavgiftssystemet mellom store og små aviser, kan tilsi å avgrense en utvidelse til de mindre avisene etter omsetning i opplag eller beløp.

Departementet mener imidlertid at merverdiavgiftssystemet ikke er egnet til å innrette fritak i detalj etter verken dekningsområdet, lokalt eller regionalt eierskap, opplagsstørrelse eller omsetning. Det vil komplisere fritaket for aktørene og avgiftsmyndighetene, og kan ha utilsiktede konsekvenser. 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. Eventuell økonomisk støtte ut fra lokale eller regionale kriterier bør løses gjennom direkte støtte til slike medier. Det vises til at Kultur- og likestillingsdepartementet i 9. desember 2022 vedtok endringer i to av de sentrale tilskuddsordningene til mediene, produksjonstilskuddet, og innovasjons- og utviklingstilskuddet, med sikte på å blant annet styrke små lokale medier.

I tillegg vil en avgrensning av fritaket for aviser til kun å gjelde lokale og regionale aviser måtte vurderes opp mot EØS-regelverket om de fire friheter og

statsstøtteregelverket. Siden departementet ikke foreslår en slik avgrensning, er det ikke foretatt en nærmere vurdering av disse spørsmålene.

### **3.3 Endring av vilkåret «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder»**

Vilkåret «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder» angir ikke et klart avgrenset omfang av tekst og stillbilder som et medium må holde seg innenfor for å omfattes av fritaket i merverdiavgiftsloven § 6-1. Som vist til i kapittel 2.1, følger det av forarbeidene at det siktes til at ca. 80 prosent av publikasjonen må bestå av tekst og stillbilder, altså en klar overvekt denne type innhold. Men i praksis vil det vanskelig kunne foretas en matematisk vurdering, slik at det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering hvor det blant annet vil ha betydning om annet innhold utfyller, utdyper eller supplerer en tekst eller et stillbilde. Dersom annet innhold fremstår selvstendig og uten tilknytning til tekst eller stillbilde, kan dette måtte vurderes som en selvstendig tjeneste, som må skilles ut og avgiftsberegnes på eget grunnlag.

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. For å tydeliggjøre endringen foreslår departementet at uttrykket «i hovedsak inneholder tekst eller stillbilder» i merverdiavgiftsloven § 6-1 endres til «har et overveiende innhold av tekst eller stillbilder».

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.

Til forskjell fra dagens ordning vil det ikke være krav om at innholdet av levende bilder og lyd i det vesentlige må være begrenset til å utfylle, utdype eller supplere tekst eller stillbilder. Innholdet av levende bilder og lyd kan etter forslaget være nyhets- og aktualitetsstoff med selvstendig innhold adskilt fra innholdet av tekst eller stillbilder, så lenge det dominerende i avisen er nyheter- og aktualitetsstoff i form av tekst eller stillbilder.

Det er et generelt vilkår etter merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 at publiseringen av nyhets- og aktualitetsstoffet skjer på bakgrunn av en «journalistisk produksjon». I dette vilkåret ligger det at det skjer en prosess der nyheter, aktualiteter og annen informasjon innhentes og bearbeides før innholdet formidles til et publikum. Dette arbeidet forutsettes å skje etter journalistfaglige metoder og være basert på presseetiske prinsipper. Det vil også måtte gjelde for de deler av nyhets- og aktualitetsstoffet som formidles i form av levende bilder og lyd.

Forslaget innebærer ikke noen endring i vilkåret som følger av merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1, om at fritaket omfatter publikasjoner som publiserer «i hovedsak nyheter og aktualitetsstoff». Dette vilkåret er i praksis strengt, og annet innhold i form av levende bilder og lyd enn nyhets- og aktualitetsstoff vil bare i begrenset utstrekning kunne omfattes. Slikt annet innhold må behandles som en separat tjeneste, og det skal i tilfelle beregnes merverdiavgift med alminnelig sats. Dette vil for eksempel gjelde for direktesendinger av kultur-, sports- eller underholdsarrangementer.

Den journalistiske kvaliteten til de to ulike typene innhold i publikasjonen, tekst og stillbilder vs. levende bilder og lyd, vil i utgangspunktet ikke være avgjørende for vurderingen av om publikasjonen inneholder en overveiende del av tekst og stillbilder.

Departementet viser til at av hensyn til pressens redaksjonelle frihet er det sentralt at økonomiske rammevilkår ikke er basert på en kvalitetsvurdering av redaksjonelt innhold og redaksjonelle avgjørelser, se Prop. 107 LS (2019-2020 punkt 11.5.2. Men etter departementets vurdering vil en publikasjon med en åpenbar kvalitetsforskjell mellom de to typer innhold normalt fremstå utad som en publikasjon med overveiende og dominerende innhold av den type hvor den journalistiske kvaliteten er høyest. Den journalistiske kvaliteten kan på denne måten indirekte få betydning for hvordan avisen vurderes opp mot vilkåret om at det overveiende og dominerende innholdet må være tekst eller stillbilder.

Også medieutgivers organisering av det journalistiske arbeidet kan bidra til å avklare hva som er publikasjonens hovedformål. Dersom omfanget av det journalistiske arbeidet i det vesentlige skjer gjennom produksjon av levende bilder og lyd, kan dette tale for at hovedformålet og det dominerende med publikasjonen er dette og ikke den skrevne tekst.

I tilfeller hvor nyheter- og aktualitetsstoff i form av levende bilder og lyd tilbys både sammen med en tilsvarende selvstendig tjeneste i form av tekst og stillbilder og som en adskilt tjeneste, kan verdsettelsen av de ulike delene alene vektlegges med hensyn til hva som utgjør den overveiende del. Departementet legger imidlertid til grunn at det i slike tilfeller skal mindre til for å anse at det dominerende ved den sammensatte tjenesten vil være levende bilder og lyd, og at tjenesten dermed blir fullt ut avgiftspliktig.

Departementet viser til vedlagte forslag til endring i merverdiavgiftsloven § 6-1 første ledd.

### **3.4 EØS-regelverket**

Departementet viser til at i EU er fritak for aviser, herunder elektroniske aviser, avgrenset ved at det ikke gjelder for medier som «i hovedsak inneholder video eller hørlig musikk». På engelsk benyttes begrepet «wholly or predominantly», mens den danske og svenske versjonen benytter begreper som tilsvarer «helt eller hovedsakelig». Departementet legger til grunn at den foreslåtte endringen ikke vil innebære et mer omfattende fritak for aviser i Norge enn det som følger av EUs merverdiavgiftsdirektiv.

Departementet mener som redegjort for i kapittel 11.5.5 i Prop.107 LS (2019–2020) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga, at Norge kan gjøre endringer i merverdiavgiftsfritak uten å måtte notisere fritaket til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) så lenge fritaket ikke går lengre enn det som det er adgang til etter EUs merverdiavgiftsdirektiv.

### **3.5 Ikrafttredelse**

Departementet foreslår at nødvendige lovendringer fremmes som en del av statsbudsjettet for 2024, og trer i kraft fra 1. januar 2024.

## **4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Endringen antas ikke å ha vesentlige administrative konsekvenser for avisene eller Skatteetaten. Både den gjeldende og den foreslåtte avgrensningen av fritaket reiser utfordringer med konkret å vurdere rekkevidden av fritaket.

Forslaget innebærer at mediehusene kan inkludere mer video- og lydinnhold i sine aviser avgiftsfritt. Departementet antar at det er få aviser i dag som ikke oppfyller dagens hovedsakelighetskriterium, og at de økonomiske konsekvensene for de

næringsdrivende er begrenset i innføringsåret. På lengre sikt vil trolig omfanget av annet innhold i avisene øke slik at forslaget vil gi en større avgiftsbetjening over tid. Tilsvarende antas statens provenytnytt å være begrenset i innføringsåret, men større på sikt.

## Forslag til lov om endring i merverdiavgiftsloven

### I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift gjøres følgende endring:

§ 6-1 første ledd skal lyde:

(1) Omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, som *inneholder en overveiende andel* tekst og stillbilder, er fritatt for merverdiavgift.

### II

Endringen under I trer i kraft 1. januar 2024.