

Finansdepartementet

Akersgata 40
Pb 8008 Dep
0030 Oslo



Saksnr. 19/227

Oslo 26. mars 2020

Høringssvar til Finansdepartementets forslag om endring av merverdiavgiftsfritaket for aviser

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 21. februar i år med forslag om endring av merverdiavgiftsfritaket for aviser, og med høringsfrist 31. mars 2020. Fagpressen inngir med dette sitt høringssvar. Det vises også til møte med Finansdepartementet og Kulturdepartementet 13. desember 2019, hvor utvidelsen av merverdiavgiftsfritaket ble drøftet.

Likebehandling av seriøs norsk journalistikk

Det er med glede vi registrerer at regjeringen nå åpner for en endring i merverdiavgiftsloven med den hensikt at digital dybdejournalistikk får likeverdige avgiftsmessige rammevilkår som breddejournalistikk og som dybdejournalistikk publisert på papir. Dette faller sammen med at regjeringen også har lagt frem Prop. 31 L (2019–2020) Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven). Fagpressen opplever at de foreslåtte endringene i merverdiavgiftsloven og medieansvarsloven endelig gir støtte og anerkjennelse til den viktige fag- og dybdejournalistikken.

Innledende merknader

Redaktørstyrt uavhengig kvalitetsjournalistikk er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati slik vi kjenner det i vesten og i Norge. Fagpressen representerer 220 redaktørstyrte fagtitler. Vel 800 skrivende redaktører og journalister produserer omlag 120 000 norskproduserte artikler i året. Dette er artikler som hver dag danner grunnlaget for den offentlige og opplyste samtale i den norske samfunnsdebatten.

Utvidelsen av merverdiavgiftsfritaket i mval. §6-1

Gjeldende bestemmelse i merverdiavgiftsloven (mval.) § 6-1 fritar i dag kun aviser som er trykket på papir. Nyhetstjenester som utgis digitalt og som har en «bred» dekning av nyhets- og aktualitetsstoff, såkalte breddenyheter, er også fritatt for mva, men da etter mval. § 6-2. Tidsskrifter har også et gjeldende mva-fritak, jf. mval. § 6-3, som omfatter både papir og elektronisk utgave. Fritaket for den elektroniske utgaven er likevel begrenset til å omfatte en

tilnærmet lik utgave av den trykte. Det gjør at dynamiske fagpressetitler, dvs digitale nyhetspublikasjoner som utgis av fagpressens medlemmer, og som oppdateres løpende, ikke kommer inn under noen av fritakene.

Med Finansdepartementets forslag innrømmes nå også den dynamiske delen av fagpressen mva-fritak. Lovteknisk går forslaget ut på at dynamiske fagpressetitler kan komme inn under definisjonen av avis i merverdiavgiftsloven (mval.) § 6-1 og tilhørende forskriftsbestemmelse § 6-1-1.

Forslaget vil slå ulikt ut for ulike fagpresse-kategorier

Fagpressens medlemmer har ulik måte å utgi nyhetspublikasjoner på. Oppsummert kan de klassifiseres som følger:

- Medlemmer som utgir en kombinasjon av papirutgave og digitalutgaver, noen med dynamiske digitalutgaver, andre med mer statiske e-avisutgaver, typisk PDF.
- Medlemmer som kun utgir digitalutgaver.
- Medlemmer som kun utgir papirutgaver kombinert med PDF-utgaver.
- Medlemmer som kun utgir papirutgaver.

De ulike kategoriene av tidsskriftutgivelser blant våre medlemmer, gjør at vi ser at det utvidede fritaket som nå er foreslått, vil kunne kombineres med, eller være et alternativ til, eksisterende fritak. I møtet med Finansdepartementet og Kulturdepartementet hvor lovforslaget ble drøftet, oppfattet vi at dette ble bekreftet. Vi ser det som viktig å få en tydelig og riktig forståelse av hvilket fritak, og følgelig hvilke vilkår, som vil komme til anvendelse for våre medlemmer og de ulike fagpressepublikasjonene som utgis.

Vilkårene

Vilkårene er ifølge forskriftens § 6-1-1 at publikasjonen er redaktørstyrt, utkommer ukentlig eller oftere og at den inneholder «*dyptgående journalistisk produksjon og publisering av i hovedsak nyheter og aktualitetsstoff rettet mot allmennheten fra et avgrenset samfunnsområde*».

• Redaktørstyrt

Om vilkåret redaktørstyrt sier departementet på s.17 i høringsnotatet:

«Med redaktørstyrt menes det at mediet publiseres under ledelse og kontroll av en redaktør. Redaktør skal her forstås som fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette, jf. straffeloven § 270 fjerde ledd og mediefridomslova § 3 annet ledd.»

Fagpressen støtter departementet i at det bør være et vilkår om redaksjonelt ansvar for en publikasjons utgivelse, for at den kan kvalifisere for fritak som nevnt. Det betyr også at blogger og ikke-redaktørstyrte nettsteder vil falle utenfor fritaket, jf. departementets uttalelse om denne form for nyhetsformidling på s. 22 i høringsnotatet.

• Publiseringsfrekvens

Finansdepartementet foreslår at kravet som i dag gjelder for aviser, om at de må publiseres ukentlig eller oftere, videreføres ved utvidelsen av fritaket, jf. høringsnotatets s.17.

Departementet peker på at vilkåret «*innebærer at medier med sjeldnere publiseringsfrekvens må vurderes etter fritakene for tidsskrifter eller bøker.*»

Fagpressen er innforstått med et krav om hyppig publiseringsfrekvens for å komme inn under det utvidede fritaket for aviser. Fra møtet som ble avholdt med departementene forstår vi at publiseringskravet i denne sammenheng vil være oppfylt så lenge en nettside oppdateres ukentlig eller oftere med en eller flere nyhetsartikler. Det er med andre ord ikke et krav at «hele» innholdet av en nettside endres, for at det kan anses å ha blitt gjort en publisering i mva-fritakets forstand.

Fagpressen oppfatter at både aviser og tidsskrifter med dyptgående nyhets- og aktualitetsstoff på et avgrenset samfunnsområde, som publiserer digitalt fortløpende og kontinuerlig, med dette gis fritak gjennom mval § 6-1, mens tidsskrifter som publiserer digitalt med lav publiseringsfrekvens, og maksimalt to oppdateringer/endringer før påfølgende utgave, og utgis etter en på forhånd definert utgivelsesplan, har fritak gjennom mval § 6-3.

Fagpressen ser følgelig at publiseringsfrekvensen vil utgjøre et praktisk skille mellom de foreningsmedlemmene som utgir tidsskrifter i trykket versjon med tilhørende digital utgave, typisk PDF, og de som velger er mer dynamisk versjon med hyppigere oppdateringer.

For noen av våre medlemmer kan gjeldende begrensning i fritaket for digitale tidsskrift slik det er definert i merverdiavgiftforskriftens § 6-3-9, som bl.a. betyr at de ikke kan forhåndspubliserer mer enn to enkeltartikler til det påfølgende nummeret, være en hemsko og hindre ønsket publisering på relevante tidspunkt.

Det vil også være svært uheldig, og vi antar ikke i tråd med departementets intensjoner, om en forening med en publiseringsfrekvens som i perioder kan utgjøre mer enn to artikler før påfølgende nummer, men likevel ikke har ukentlige oppdateringer, faller mellom to stoler og ikke innrømmes fritak. Som eksempel kan nevnes de spesielle tidene vi nå er inne i, med koronaviruset, hvor det både er ønskelig og til tider helt nødvendig at informasjon spres ut, og hvor en økt hyppighet i nyhetspublisering derfor også er en helt naturlig konsekvens. Det bør merverdiavgiftssystemet ikke være til hinder for.

På samme måte som Finansdepartementet i forslaget til utvidelsen av fritaket for aviser, i høringsbrevet uttaler at en for rigid avgrensning vil kunne virke hemmende på utviklingen av nye tjenester, oppfordrer vi derfor departementet til å åpne for en større grad av fleksibilitet, også i relasjon til fritaket for elektroniske tidsskrifter i forskriftens § 3-6-9 og bestemmelsens annet ledd.

- **Dyptgående journalistisk produksjon og publisering fra et avgrenset samfunnsområde**

Departementet omtaler i høringsnotatet vilkårene om dyptgående journalistisk produksjon og publisering fra et avgrenset samfunnsområde, samlet, jf. s.20.

Om dette sies følgende:

«Formålet er å treffe journalistikk som har en særlig demokratisk funksjon ved at den er en kilde til aktuelle hendelser, løpende politisk debatt og generell samfunnsforståelse, selv om den er begrenset til ett tema eller et avgrenset fagområde. Denne type journalistisk

produksjon omtales ofte med begrepene dybdejournalistikk eller nisjejournalistikk. Departementet viser til at det i dag er praksis for at aviser som har en bred dekning av en noe smalere del av nyhetsbilde – for eksempel DN, Finansavisen og Morgenbladet – anses å være omfattet av fritaket for aviser trykt på papir og fritaket for elektroniske nyhetstjenester når de publiserer på nett. Forslaget åpner for at publikasjoner med et enda smalere nyhets- og aktualitetsbilde, men med dybde i den journalistiske produksjonen, får fritak.

Selv om man i teorien kan tenke seg "dyptgående" medier som ikke også har en smal tematisk avgrensning og motsatt, vil disse kriteriene i praksis bli vurdert i sammenheng. Kriteriet omfatter medier som har som formål og funksjon å fremme fordypning innenfor et avgrenset fag, en bransje, yrkesgruppe, interesse e.l. Dette innebærer ikke at alt publisert innhold må bestå av lange artikler preget av teknisk fagsjargong e.l. Det forutsetter heller ikke at skattemyndighetene skal gjøre en konkret vurdering av om enkeltartikler eller utgivelser har en tilstrekkelig kvalitet, faglighet eller innholdsmessig "dybde".

Fagpressen mener beskrivelsen av formålet og sammenhengen med hvilken type publikasjoner som skal være fritatt etter utvidelsen av avisfritaket, er dekkende for de publikasjoner vi i tidligere lovendringsrunder har argumentert for at bør være fritatt. Videre er vi enige i at det er viktig at fritaket ikke er ment å åpne for at skattemyndighetene kan gjøre en vurdering av det redaksjonelle innholdets kvalitet, faglighet eller innholdsmessige dybde, heller ikke i den helhetsvurderingen som skal gjøres, jf. neste punkt.

- **Helhetsvurdering**

Departementet skriver videre under kravet til dyptgående journalistisk produksjon og publisering fra et avgrenset område:

«Det avgjørende blir i stedet en helhetsvurdering der det blant annet kan legges vekt på publikasjonens definerte (eventuelt vedtektsfestede) formål. Dersom publikasjonen har som formål å drive dyptgående journalistikk og legge til rette for, og delta i, samfunnsdebatten på et begrenset samfunnsområde, vil det være et viktig element i helhetsvurderingen. Et annet element er hvordan mediet presenterer seg utad, dvs. om det er utformet og markedsført som et nisjeprodukt på et avgrenset felt. Målgruppen og nedslagsfeltet kan også gi indikasjoner på om det er tale om dybdejournalistikk, for eksempel om mediet er uttrykkelig rettet mot eller faktisk leses av en avgrenset gruppe, definert av felles fag-, yrkes- eller interessebakgrunn eller lignende. Det vil også kunne legges vekt på sammensetningen av innholdet. Av hensyn til pressens redaksjonelle uavhengighet er det sentralt at økonomiske rammebetingelser ikke baseres på en kvalitetsvurdering av redaksjonelt innhold og redaksjonelle beslutninger. Det kan likevel legges vekt på hvordan innholdet er sammensatt, inkludert forholdet mellom korte og lange artikler, og forholdet mellom generelt innhold og innhold rettet mot publikasjonens særlige interessefelt osv. Dersom mediet har en stor andel lengre artikler tydelig avgrenset til ett og samme samfunnsområde, tema, fag eller lignende, vil dette være en indikasjon på at vilkåret er oppfylt.»

Fagpressen merker seg at den enkelte organisasjon eller forenings formål med en publikasjon som medium og formidler av dyptgående journalistikk, og som bidragsyter i samfunnsdebatten, vil være et viktig moment i vurderingen av om en publikasjon kvalifiserer under det utvidete fritaket.

Videre gjentar vi viktigheten av at skatteetaten i sin utøvelse av skjønn i spørsmålet om en publikasjons innhold oppfyller vilkårene for journalistisk dybde mv., ikke må bli en overprøving av kvaliteten av det redaksjonelle innholdet. Som departementet selv peker på, vil det berøre det grunnleggende prinsippet i samfunnet, om pressens uavhengighet og frihet.

Av hensyn til avgiftsmessig likebehandling og forutsigbarhet vil vi samtidig peke på at det vil kunne være behov for sentralt utarbeidede retningslinjer for den helhetsvurderingen som skal utøves. Det må tas sikte på at praksis utvikles i samme retning og at ikke forskjellige skattekontor kommer til forskjellige konklusjoner i enkeltsaker hvor vurderingen og konklusjonen burde vært den samme. Det bør også være en målsetning for alle at det ikke vil bli nødvendig med ressurskrevende klagerunder eller rettssaker for å få avklart eventuelle spørsmål som dukker opp.

- **Rettet mot allmenheten**

I vilkåret om at en publikasjon må være rettet mot allmennheten ligger ifølge Finansdepartementet at «*mediet må ha som formål å fremme en åpen og opplyst samfunnsdebatt på sitt felt*», jf. høringsnotatets s. 18.

Videre uttales det:

«Samtidig er det ikke noe krav at mediet er ment å nå hele allmennheten. Også medier som er rettet inn mot et bestemt tema eller en bestemt bransje, kan i denne forstand være rettet mot allmennheten. Medier rettet mot medlemmer av en bestemt organisasjon eller forening er omfattet så lenge de har et nedslagsfelt utover medlemsmassen og en ambisjon om å tilrettelegge for og delta i samfunnsdebatten på sitt felt. Den typiske fagpressen vil derfor som utgangspunkt være omfattet av fritaket. Mediet må ha som formål å fremme en åpen og opplyst samfunnsdebatt på sitt felt. På den annen side kan medier som i all hovedsak er interne, ikke anses å være rettet mot allmennheten. Det gjelder medier som er rettet mot en mer eller mindre lukket gruppe som en forening, klubb, bedrift e.l.»

Fagpressen er innforstått med at det stilles krav om at nyhetspublikasjonen må være rettet mot allmennheten for å komme inn under det utvidete fritaket for aviser. Vi vektlegger samtidig den betydning som departementet legger i vilkåret referert ovenfor, og særlig at digitale nyhetspublikasjoner utgitt av Fagpressens medlemmer som et utgangspunkt antas å ville oppfylle dette vilkåret.

Fagpressen støtter også departementet i beslutningen om ikke å avgrense fritaket mot journalistisk produksjon som har som formål å nå medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap. Vi er enige i vurderingen av at det ikke er behov for en slik avgrensning, men at en avgrensning av fritaket skal skje i lys av de øvrige vilkår i den foreslåtte utvidende bestemmelsen.

Et flertall av Fagpressens medlemmer er organisasjoner eller foreninger som retter seg mot spesifikke yrkesgrupper eller interesser/fag/bransjer. Selv om disse er mottakere av digitale nyhetspublikasjoner i kraft av at de er medlemmer i organisasjonen eller foreningen som utgir publikasjonen og tilbyr denne som ledd i medlemskapet, legger vi til grunn at det ikke

vil diskvalifisere publikasjonen fra å komme inn under det utvidede fritaket, så fremt de øvrige vilkår for fritaket også er oppfylt. Vi forutsetter at det uansett må gjøres en helhetsvurdering som nevnt ovenfor, og hvor organisasjonens formål med publikasjonen er sentral, og nyhetsomfanget samt dybden i det redaksjonelle stoffet også blir viktige momenter.

Vi vil også peke på at de fleste av våre medlemmer som er forening eller organisasjon, også vil publisere redaksjonelt innhold som ligger åpent for alle, det vil si gratis og tilgjengelig for ikke-medlemmer. Fagpressen mener at det også underbygger organisasjonens eller foreningens rolle som bidragsyter til samfunnsdebatten. Det typiske er kombinasjoner der innhold med bredere nedslagsfelt er åpent for alle og det mer utvalgte innholdet er forbeholdt pluss-abonnenter.

Behov for raskere ikrafttredelsestidspunkt

Fagpressen er glad for at regjeringen nå endelig sørger for at den samfunnsviktige dybdejournalistikken ikke lenger blir forskjellsbehandlet. Fagpressen oppfordrer samtidig Finansdepartementet og regjeringen til å fremskynde prosessen og ikrafttredelsestidspunktet. Verken myndigheter eller breddemedier har til nå prioritert dybdejournalistikken. Når forslaget endelig kommer fagpressen i møte etter flere år med forskjellsbehandling, haster det med å få lovforslaget på plass og i kraft. Fagpressen når ut til 3,9 millioner medlemmer innenfor de aller fleste fag og yrkesområder. Vi har nettopp gjennomført en medlemsundersøkelse der 116 redaktører svarer. Svært mange er fortvilet over at de ikke allerede har et mva-fritak for digitale utgaver, som bærer svært viktig journalistikk innenfor deres fagfelt. En rekke yrkesgrupper er avhengig av å få detaljert informasjon fra sitt eget fagfelt, og det fremstår ikke minst nå som vesentlig at disse titlene kan tilby digitale abonnement med mva-fritak for å finansiere den samfunnsviktige journalistikken.

Nær 20% av utgiverne sier de allerede har nedprioritert papiirutgavene som følge av koronakrisen. Dette tallet vil trolig vokse raskt avhengig av hvor lenge landet er i en unntakssituasjon som i skrivende stund. Vi opplever at utgiverne nå prioriterer digital distribusjon, men i stor grad uten brukerfinansiering. Det vil være et effektivt og godt økonomisk tiltak for disse publikasjonene om de kan få innført nye digitale løsninger og forretningsmodeller uten hinder av merverdiavgiften.

Vi anmoder derfor om at departementet hastebehandler høringen slik at den viktige norske fagjournalistikken ikke må vente til sommerferien før digital likebehandling innføres.

Med vennlig hilsen



Per Brikt Olsen

Adm direktør

Fagpressen