

Skattedirektoratet
Att: Rettsavdelinga, avgift
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo

1. februar 2016

Høringsuttalelse - Merverdiavgiftsfritak for elektroniske nyhetstjenester

1. Innledning

Vi viser til Skattedirektoratets høringsnotat av 21. desember 2015 med forslag til avgrensninger for hva som skal omfattes av fritaket for elektroniske nyhetstjenester. Discovery Networks Norway AS vil bli direkte berørt av forslaget og ønsker med dette å inngi høringsuttalelse.

Det er forslått at fritaket for elektroniske nyhetstjenester skal omfatte omsetning knyttet til tradisjonelle, lineære TV-kanaler som hovedsakelig inneholder nyheter og aktualitetsstoff. Det er denne delen av forslaget som vil berøre Discovery Networks Norway AS. Høringsuttalelsen vil derfor begrense seg til å kommentere virkningene forslaget vil ha for innholdsleverandører og TV-distribusjonsmarkedet.

Våre synspunkter på forslaget kan kortfattet oppsummeres som følger:

- Hensynene bak fritaket for elektroniske nyhetstjenester tilsier ikke at TV-kanaler bør omfattes.
- Vi har vanskeligheter med å se at et fritak for nyhetskanaler vil ikke komme forbrukerne til gode slik kanalpakker selges i dag.
- Fritak for nyhetskanaler kan føre til konkurransevridninger på TV-markedet, da det åpner for at TV-distributørene kan sitte igjen med en økt margin på sine salg. Dette vil igjen sette innholdsleverandører som tilbyr en nyhetskanal blant sitt kanalutvalg i en fordelaktig forhandlingsposisjon i forhold til konkurrentene som ikke tilbyr nyhetskanaler.
- Det er gjort en grundig utredning knyttet til avismarkedet. Vi kan ikke se at tilsvarende er tilfelle for TV-markedet og mener det bør gjøres en grundigere utredning før TV-kanaler omfattes av fritaket.

- Inntil nærmere utredninger er foretatt bør forslaget etter vårt syn avgrenses til at nyhetskanaler omfattes av fritaket der den selges enkeltvis, men ikke i de tilfeller hvor den inngår i en del av en kanalpakke med kanaler hvor fritaket ikke gjelder.
- I den videre utredning bør man se på om det skal legges til grunn et hovedytelsesprinsipp slik at det beregnes merverdiavgift på hele vederlaget for en kanalpakke som inneholder hovedsakelig underholdningskanaler.
- Under enhver omstendighet bør samme prosentandelen av innkjøpskostnader TV-distributører betaler for nyhetskanaler i en kanalpakke anvendes for fastsettelse av den avgiftsfri andelen av omsetningen av kanalpakker ut til kundene.

2. Kort om forslaget til fritak for elektroniske nyhetstjenester

Det er foreslått at merverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester skal omfatte alle elektroniske medium som hovedsakelig inneholder nyhets- og aktualitetsstoff uavhengig av distribusjonsteknologi. Det vil si at nyheter på pc, mobil, nettbrett, radio og fjernsyn vil anses omfattet av fritaket.

Av nyhetskanaler er TV2 Nyhetskanalen, BBC News, CNN og Al Jazeera nevnt som eksempler på kanaler som vil omfattes av fritaket. Slik vi forstår forslaget vil disse nyhetskanalene omfattes, uavhengig av om de distribueres på internett, via tradisjonell lineær TV eller gjennom en on-demand-tjeneste.

Det legges opp til at selgere av kanalpakker som også omfatter nyhetsbaserte TV-kanaler, må splitte fakturaen når salget omfatter kanaler med ulik merverdiavgiftssats, jf. høringsnotatet side 5.

3. Kort om Discovery Networks Norway AS

Discovery Networks Norge AS er en del av Discovery Communications Inc. Discovery har virksomhet i en rekke territorier.

Discovery Networks Norge AS kringkaster TVNorge og bistår selskaper innen Discovery-konsernet med inngåelse av distribusjonsavtaler og annonsesalg i tilknytning til de TV-kanaler som sendes i Norge, herunder for FEM, MAX, VOX, TLC, Discovery Channel, Eurosport og Eurosport Norge.

Gjennom distribusjonsavtaler får de ulike TV-distributørene i Norge tilgang til Discoverys kanaler. Disse distributørene utgjør i hovedsak Telenor (eier av Canal Digital), Viasat, RiksTV, Altibox og Get.

Ingen av de TV-kanalene Discovery Networks Norge AS representerer er en nyhetskanal.

4. Konsekvenser av forslaget til tiltak i TV-bransjen

4.1 Hensynet bak fritaket tilsier ikke at TV-kanaler bør omfattes

I Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2016 er det trukket frem at hensynene bak det gjeldende fritaket for papiraviser også er relevant for elektroniske nyhetstjenester. Hensynene som er nevnt er det norske språk og ytringsfrihet.

Det er klart at disse hensynene gjør seg gjeldende både for papiraviser og elektroniske aviser. Vi kan imidlertid ikke se at hensynene gjør seg gjeldende i samme grad for nyhetssendinger på TV.

Den historiske begrunnelsen for fritaket for papiraviser var først og fremst å beskytte det norske trykte språk, da Norge er et lite språksamfunn. Nyhetskanaler på TV kan ikke anses å ivareta dette hensynet, da det kun er nyhetsformidling gjennom lyd og bilde, samt at det nesten utelukkende er engelskspråklige nyhetskanaler som er trukket frem som eksempler på kanaler som vil omfattes av fritaket.

Videre trekker notifikasjonen til ESA frem utfordringer med fallende salg av papiraviser og et tøffere annonsemarked, der nye aktører som Google og Facebook nå tar større andeler av markedet. Hovedhensynene bak utvidelsene av fritaket ser derfor først og fremst ut til å ta avismarkedet i betraktning.

Vi kan på denne bakgrunn ikke se at TV-kanaler ligger innenfor kjerneområdene for de bakenforliggende hensynene for et fritak. Dette understrekes ytterligere ved at det kun finnes én norsk nyhetskanal, mens de øvrige nyhetskanalene som tilbys på det norske markedet er utenlandske.

I forlengelsen av dette påpektes at den norske nyhetskanalen er etablert av den eneste kommersielle fjernsynsaktørene med avtale med staten, hvor motytelsen blant annet er produksjon og daglig sending av nyhetsprogrammer. Det foreligger med andre ord allerede en særordning som TV2 nyter godt av gjennom sin avtale med staten. Avtalen er tilgjengelig på:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/konsesjoner_og_avtaler/101203_tv2-avtalen.pdf

4.2 Fritaket vil ikke komme forbrukerne til gode

Fritaket for elektroniske nyhetstjenester har som siktemål å stimulere til høy etterspørsel og bruk av nyhetstjenester. I notifikasjonen til ESA har Finansdepartementet på side 23 flg. gjennomgått statistikk knyttet til sammenhengen mellom pris og konsum for papiraviser.

Det er trukket frem at det finnes få relevante studier om forholdet mellom pris og konsum i markedet for elektroniske nyhetstjenester, men departementet finner altså at studier knyttet til papiraviser er

relevante. Det uttales imidlertid at:

"Findings in the newspaper market will however be more relevant for digital newspapers, while it will be less relevant for other electronic news media, such as television and radio."

Det kan fremstå som lite sannsynlig at distributører av kanalpakker reduserer prisen ut til sluttbruker. Den delen av en kanalpakke som er nullsatset vil antagelig heller gi mulighet til økt margin hos distributørene.

Et fritak for salg av nyhetskanaler som distribueres på lineær TV vil få virkning i to ledd. Det første salgsløddet utgjør omsetningen fra innholdsleverandørene (TV-kanalene) til distributørene, mens det andre salgsløddet utgjør omsetningen fra distributørene til forbrukere.

Antagelig vil innholdsleverandørene og distributørene ønske å bli sittende med den økte marginen nullsatsen fører til. Dette vil få uheldige virkninger for konkurransen på dette markedet, jf. avsnitt 4.3.

Det er viktig å ta i betraktning at distribusjonsmarkedet er et marked med få aktører, hvor det i praksis er begrenset konkurranse mellom de ulike plattformene (satellitt, kabel og digitalt bakkenett).

4.3 Konkurransesvridning

Forslaget om at nyhetskanaler skal omfattes av fritaket vil innebære en konkurransevidning mellom innholdsleverandører som har nyhetskanaler og de som ikke har det.

I dag er TV-markedet lagt opp slik at innholdsleverandørene selger sin kanaler til de ulike distributørene. Distributørene selger deretter sammensatte kanalpakker til forbrukere, borettslag mv. Forbrukerne står i liten grad fritt til å velge hvilke kanaler de ønsker inkludert i sin kanalpakke. Forslaget innebærer følgelig for store tilpasningsmuligheter ved å inkludere flere nyhetskanaler i pakkene.

Som allerede nevnt vil nullsats på nyhetskanaler få virkning i to ledd; mellom innholdsleverandør og distributør og mellom distributør og forbruker.

Dersom en aktør selger 5 kanaler, inkludert én nyhetskanal, til en distributør og gitt at de priser alle de fem kanalene likt, vil en femtedel av prisen til distributøren kunne faktureres med nullsats. Hvordan de fritatte kanalene prises mellom innholdsleverandør og distributør vil imidlertid være av underordnet betydning, da distributørene har fradragsrett for inngående merverdiavgift.

I det neste salgsløddet, ved omsetningen fra distributør til forbruker, vil det imidlertid kunne ha stor betydning å ha nyhetskanaler inkludert i pakkene.

TV-distributørene antas å ha høye marginer på sine mest solgte kanalpakker. På generelt grunnlag anslås det at distributørene tar rundt tre ganger høyere pris ut til sluttbruker enn det de har i innkjøpskostnader.

Det finnes kun én norsk nyhetskanal, men ofte inngår også utenlandske nyhetskanaler i TV-pakkene. Det antas at de utenlandske nyhetskanalene selges svært rimelig til distributørene, ettersom dette er kanaler som distribueres i mange territorier. Slik vi forstår det foreslåtte fritaket vil imidlertid distributøren stå fritt til å prise nyhetskanalene ut til sluttbruker uavhengig av innkjøpspris og fritaket vil gi et incitament til å vekte nyhetskanalene høyt dersom man ønsker å øke marginene.

Det kan også tenkes at distributørene som en følge av fritaket vil kjøpe rettigheter til distribusjon av flere utenlandske nyhetskanaler, for å øke andelen av fritatte kanaler i sine pakker.

Discovery Networks Norge AS har gjort beregninger for å illustrere hva et fritak for nyhetskanaler kan innebære i økt margin for TV-distributørene. I eksempelet nedenfor er det lagt til grunn at det selges en kanalpakke med 50 kanaler, hvorav 5 av disse er nyhetskanaler. I eksempelet koster kanalpakken 420 kroner inkludert merverdiavgift. Videre er det lagt til grunn at alle de 50 kanalene har lik verdi, altså at hver kanal verdsettes til forbruker 8,4 kroner inkludert merverdiavgift.

Antall kanaler	50	
Antall nyhetskanaler	5	
Andel nyhetskanaler	10 %	
Totalpris per i dag inkl. mva	420	
Totalpris per i dag eks. mva	336	
Beløp fritatt for mva fra 1.3.2016	33,6	(10 % av kr 336)
Mva-besparelse per pakke	8,4	(25 % av kr 33,6)

I Norge er det ca 2,0 millioner husstander som abonnerer på TV-pakker. Dersom prisen ut til forbruker opprettholdes (kr 420) vil de månedlige og årlige besparelsene for distributørene bli som følger:

Månedlig besparelse	8,4 * 2 000 000	16 800 000
Årlig besparelse	12 * 16 800 000	201 600 000

TV-distributørene kan altså bli sittende med en betydelig økt margin dersom nyhetskanaler som sendes på tradisjonell lineær TV omfattes av fritaket, såfremt prisen ut til forbruker står uendret.

Dette vil igjen medføre at innholdsleverandører som har en nyhetskanal som en del av sitt kanalutvalg kan benytte nyhetskanalen som et forhandlingskort. Dette vil igjen kunne medføre at

distributørene er villige til å betale mer for innkjøp av rettighetene til å distribuere TV-kanalene til de TV-husene som har en nyhetskanal som en del av sitt kanalutvalg.

En mulig konsekvens av dette er at innholdsleverandøren vil kreve deler av distributørens økte margin som følge av merverdiavgiftsbesparelsen.

Disse uheldige effektene på TV-markedet ser ikke ut til å ha blitt vurdert hverken av Finansdepartementet eller Skattedirektoratet.

Høringsnotatet omhandler innholdet i forskriftsbestemmelsen til fritaket for elektroniske nyhetstjenester og tar derfor ikke opp spørsmålet om konkurransevridende effekter. Konkurransesvridning er imidlertid behandlet i Finansdepartementets notifikasjon til ESA på side 29-30. Det trekkes der frem at fritaket hovedsakelig vil ha en positiv effekt for konkurransen i nyhetsmarkedet, da det fjerner forskjellbehandlingen mellom ulike medietyper.

Vurderingen dreier seg deretter om aviser sett opp mot ukeblader og publikasjoner rettet kun mot én sektor eller én interesse. Det konkluderes med at disse publikasjonene ikke konkurrerer i samme marked som avisene og at fritaket derfor vil ha begrenset konkurransevridende effekt.

Eventuell konkurransevridning i TV-distribusjonsmarkedet er ikke vurdert. Discovery Networks Norway AS er derfor av den oppfatning at det bør gjøres en utredning også av konkurranseeffektene for dette markedet, før fritaket gis anvendelse for nyhetskanaler som sendes på lineær TV.

Vi har videre vanskeligheter for å se en god begrunnelse for at staten skal bidra til det som kan vise seg å være en stor marginøkning for TV-distributørene. I og med at det ikke ser ut til å ha blitt vurdert, ser det heller ikke ut som at dette har vært en tilsiktet konsekvens ved utformingen av fritaket.

4.4 Prising av nyhetskanaler

Som nevnt er det i høringsnotatet uttalt at fakturaen for kanalpakker som inneholder både avgiftspliktige underholdningskanaler og merverdiavgiftsfritatte nyhetskanaler må splittes. Det er imidlertid ikke trukket opp retningslinjer for prissettingen.

I forlengelse av de mulige effektene påpekt under punkt 4.3, åpner dette for stor fleksibilitet og store tilpasningsmuligheter for distributørene. Distributørene vil med fritaket få et incitament til å prise nyhetskanalene høyt for å oppnå en så høy merverdiavgiftsbesparelse som mulig og således ytterligere kunne øke sine marginer.

Det vil som nevnt også oppstå et incitament til å kjøpe inn flere billige nyhetskanaler fra utlandet, for så å vekte disse høyt når den avgiftsfrie og avgiftspliktige delen av kanalpakkene skal fastsettes.

På denne bakgrunn bør TV-markedet underlegges de samme grundige vurderingene som er gjort for avismarkedet, før fritaket gjøres gjeldende til å omfatte også nyhetskanaler på TV. Etter vårt syn vil

det være nødvendig å vurdere om myndighetene bør gi nærmere reguleringer av hvordan de ulike kanalene kan prises. En mulig modell vil kunne være å begrense fritaket til å utgjøre samme prosentandelen som innkjøpskostnader for nyhetskanaler i en kanalpakke ved fastsettelsen av den avgiftsfri andelen av omsetningen av kanalpakker ut til kundene. Dersom innkjøpskostnadene til nyhetskanaler utgjør 5 % av innkjøpskostnadene til en kanalpakke, skal bare 5 % av utsalgsprisen være unntatt avgiftsberegning.

Alternativt bør det vurderes om fritaket bare skal gjelde der nyhetskanalene selges enkeltvis og ikke inngår i en kanalpakke. I slikt tilfelle vil ikke de forholdene som påpekt ovenfor gjøre seg gjeldende.

4.5 Avgrensninger av fritaket

Det er i Prop. 1 LS Skatte, avgifter og toll 2016 og notifikasjonen til ESA uttalt at TV2 Hovedkanalen, TV3 og TVNorge ikke vil omfattes av fritaket på grunn av stor andel av underholdningsinnhold på disse kanalene.

Vi forstår dette som at det ikke vil være tilstrekkelig å ha noen nyhetssendinger som del av sitt programinnhold for å omfattes av fritaket. Videre forstår vi det slik at det ikke vil være anledning til å splitte opp én kanal i en avgiftsfri og en avgiftspliktig del.

Dersom Skattedirektoratet ønsker å gjøre fritaket gjeldende også for TV-markedet uten nærmere utredninger, anmoder vi om at det legges til grunn et hovedytelsesprinsipp ved salg av kanalpakker. Hvis en kanalpakke inneholder 50 kanaler hvorav 5 av kanalene er nyhetskanaler, vil avgiftspliktige nyhetskanaler utgjøre den dominerende delen av den samlede ytelsen og hele kanalpakken bør således faktureres med merverdiavgift.

Dersom TV-distributørene ønsker å selge nyhetskanaler avgiftsfritt, kan disse faktureres separat utenom kanalpakken. Nyhetskanaler som selges separat vil da bli priset uten merverdiavgift og man vil på denne måten kunne unngå den uheldige konkurransevridningen det nåværende forslaget kan medføre.

Dersom Skattedirektoratet opprettholder synet om at nyhetskanaler som distribueres på TV skal omfattes av fritaket og de ikke deler vårt syn om at det bør legges et hovedytelsesprinsipp til grunn, er vi enig i at fritaket må avgrenses slik at det ikke er anledning til å splitte opp én kanal. Vi skulle gjerne sett at disse avgrensningene kom enda tydeligere frem og ikke kun var nevnt som eksempler. Hvis forslaget opprettholdes anmoder vi derfor Skattedirektoratet til å komme med en tydelig presisering av denne grensdragningen.

Vennlig hilsen for
Discovery Networks Norway AS



Edvard A. Tveten
Juridisk direktør