Skattedirektoratet

Sendes kun pr. e-post: [firmapost@skatteetaten.no](mailto:firmapost@skatteetaten.no)

Oslo, 15. februar 2019

Deres ref. 2016/22142

**Høringsuttalelse vedrørende forslag til merverdiavgiftsfritak for elektroniske publikasjoner –Med hovedvekt på den foreslåtte endring i gjeldende fritak for elektroniske nyhetstjenester**

1. **Et høringsforslag som motvirker fritakets formål**

**RiksTV har som høringsinstans mottatt Deres høringsbrev med tilhørende notat. Høringsnotatet fremstår ved første øyekast som mindre aktuelt for RiksTV fordi det i sin overskrift foregir å gjelde den lenge forventede innføring av avgiftsfritak for elektroniske publikasjoner.**

**Ved nærmere gjennomlesning ser man at dette også inneholder forslag til en «endring i gjeldande fritak for elektroniske nyheitstenester». Først ved en mer utførlig gjennomgang fremgår det at Skattedirektoratet faktisk foreslår en regelendring som direkte vil motvirke formålet med bestemmelsen om avgiftsfritak for elektroniske tjenester i mval § 6-2.**

**RiksTV mener at høringsbrevet og –notatet er gitt en innledning som underkommuniserer de negative sidene ved forslaget, og derved skaper en risiko for at forslaget til regelendring knyttet til elektroniske nyhetstjenester ikke vil fanges opp av alle berørte parter. Vi vil i lys av dette foreslå at Skattedirektoratet gjør kringkastere (f.eks. TV2) og distributører av TV-sendinger (RiksTV og våre konkurrenter) særskilt oppmerksom på at høringsforslaget vil kunne ha negative effekt for det klare flertall av disse aktørers kunder. Herunder synes det å være behov for at denne kretsen av høringsinstanser gis en utvidet frist for å sende inn sine høringssvar.**

**På det formelle plan merker vi oss at foreslått ikrafttredelse for lovendringen er satt til 1. juli 2019. Dette er generelt sett en for knapp frist for regelverksendringer av en slik karakter, men sett i lys av behovet for en mer åpen varsling av berørte parter fremstår ovennevnte dato som enda mer urealistisk.**

**Til den foreslåtte materielle lovendring i mval § 6-2 vil vi som hovedpunkt bemerke at hensynet til folkeopplysning vil bli taperen med et lovforslag som i realiteten opphever avgiftsfritaket. Slik lovforslaget nå er formulert avvikles i realiteten fritaket for nyhetssendinger via fjernsyn slik dette i dag tilbys av distributørene. Alle de sentrale aktører har i dag sin klare hovedomsetning i form av kanalpakker hvor underholdningskanaler og nyheter/aktualitetskanaler tilbys som en samlet kanalpakke. Det nevnte produkt med bredt sammensatte kanalpakker var innarbeidet lenge før innføringen av fritaket i mars 2016 og er fortsatt det produkt etterspørres av kundene. Den foreslåtte nye regel vil dermed enten kunne medføre en nærmest tvungent, avgiftsmotivert oppsplitting av et produkt som i dag er innarbeidet og kjent for kundene. Alternativt kan en slik splitt mellom nyhets- og underholdningspakker** bli så krevende og komplisert at distributørene finner det umulig å tilby dette på **kommersielt grunnlag. En slik omlegging vil være utfordrende mot kundesiden og i forhold til administrasjon, men kan også innebære betydelige utfordringer i forhold til andre løpende kontraktsforhold, eksempelvis mot kringkasterne. Slike avtaler vil gjerne ha en horisont på opptil tre år, og den foreslåtte omlegging vil utløse et behov for reforhandlinger av disse. Virkningen av den foreslåtte lovendring vil i så fall bli at distributørene tvinges til å legge merverdiavgift på alle kanalpakker uavhengig av antallet kanaler med overvekt av nyhets- og aktualitetsinnhold. Formålet med selve avgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester vil dermed bli direkte motarbeidet dersom lovforslaget vedtas.**

**Vi noterer oss at Skattedirektoratet under overskriften «Administrative og økonomiske konsekvensar» har beregnet statens proveny*tap* ved innføring avgiftsfritak for elektroniske bøker og tidsskrift for perioden 1. juli til 31. desember 2019 til om lag 20 mill. kroner påløpt. Høringsnotatet inneholder på dette punkt ingen tilsvarende merknad om *økt avgiftsproveny* fra salg av *elektroniske nyhetstjenester*. Vi antar dermed at det ikke er tilsiktet at forslaget skal innebære en hel eller delvis gjeninnføring av merverdiavgift på slike tjenester, verken direkte eller indirekte. Som det vil fremgå av våre nærmere merknader nedenfor innebærer dette at forslaget til nytt annet ledd i mval § 6-2 må forkastes.**

1. **Om RiksTV**

RiksTV er tjenestetilbyder i det norske digitale bakkenettet (DTT). Det digitale bakkenettet er unikt i norsk fjernsynssammenheng, og gjør at 98 prosent av husstandene i Norge kan motta signaler og få høykvalitets fjernsyn ved bruk av en vanlig antenne og en digital mottaksboks. Nettet ble åpnet fra 1. september 2007, og Norges Televisjon AS har statlig konsesjon som legger føringer for operasjon av nettet. Deler av kapasiteten i nettet fremleies av Norges Televisjon til RiksTV. RiksTV forvalter denne i henhold til konsesjonsvilkårene fra departementet og plikter å gi alle kringkastere som ønsker det tilgang. Ved overskuddsetterspørsel skal kapasiteten fordeles i henhold til objektive, ikke-diskriminerende kriterier.

RiksTV eies av NRK, TV2 Gruppen og Telenor Media Invest med like deler. RiksTV har ca 250 000 betalende abonnenter, og er derfor en viktig aktør i å sikre hele landet god tilgang på høykvalitets- og stabile fjernsynssendinger, herunder nyhets- og aktualitetsprogrammer.

RiksTV er i fjernsynssammenheng en «distributør» som distribuerer audiovisuelt innhold fra ulike innholdsleverandører («kringkastere»). RiksTV har i hovedsak inntekter fra abonnentsbetaling. En vesentlig del av disse inntektene betaler RiksTV til kringkasterne, som har abonnentsinntekter og reklameinntekter som inntektskilde.

1. **Nærmere om avgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester**

3.1 Fritakets formål

I forarbeidene til fritaksbestemmelsen i mval § 6-2 (Prop. 1 LS (2015-2016)) heter det følgende om begrunnelsen for et avgiftsfritak for elektroniske nyhetstjenester:

*«Gjeldende merverdiavgiftsfritak for aviser omfatter kun aviser som er trykt på papir. De senere år har omsetningen av papiraviser sunket, mens omsetning av elektroniske aviser har økt. Begrunnelsen for dagens fritak (ytringsfrihet, norsk språk) er relevant også for elektroniske nyhetstjenester. Videre innebærer gjeldende regelverk en avgiftsmessig forskjellsbehandling av nyheter avhengig av distribusjonsteknologi. Regjeringen foreslår derfor at merverdiavgiftsfritaket for papiraviser utvides til å omfatte alle medier som hovedsakelig inneholder nyhets- og aktualitetsstoff uavhengig av plattform, dvs. nyheter på pc, mobiltelefon, nettbrett, radio og fjernsyn.»* (Vår understrekning)

I forbindelse med Norges notifikasjon av fritaket til ESA ble formålet med fritaksbestemmelsen utdypet ytterligere. I notifikasjonsbrevet av 1. desember 2015 heter det i denne sammenheng følgende:

*«2. MEDIA POLICY OBJECTIVES*

*Norwegian media policy is grounded in the so-called “infrastructure requirement” of the Norwegian Constitution (paragraph 6, section 100) which states:*

“It is incumbent upon the state government to create conditions that facilitates an open and enlightened public discourse”.

*The provision expressly obliges the government to ensure that individuals and groups are able to express their opinions, obtain information and participate in an open political debate.*

*This requirement constitutes the basis for any Norwegian Government’s media policy. However, the detailed media policy objectives will, differ between governments. The current coalition government presented the following main objectives for its media policy in the Ministry of Culture’s budget proposal for 2015:*

”The main responsibility of the state on the media field is to promote freedom of speech and democracy by facilitating an open and enlightened public debate, cf. section 100 of the Norwegian Constitution. The main goal of the Government’s media policy for editorial media is therefore to promote good news production and a broad and enlightened public discourse in the digital media society of the future. This shall be achieved by stimulating an innovative and competitive media industry and a diversity of news- and current affairs media characterized by high quality and independent journalism, including a strong public service broadcaster.”

*As the VAT-legislation falls within the responsibility of the Ministry of Finance, the Ministry of Culture’s budget proposal does not include media policy goals related to the zero rated VAT for newspapers. It is, however, clear that the zero rating is based on media policy objectives, cf. point 3.2 below.»*

Det må i lys av det siterte kunne legges til grunn at det har vært lovgivers intensjon med fritaket å fremme nyhetsproduksjon av høy kvalitet i alle medieplattformer og derigjennom sikre en bred offentlig debatt også i en fremtid hvor digitale medier blir dominerende.

3.2 Forarbeidene om fritakets avgrensning ved sammensatte ytelser

I (Prop. 1 LS (2015-2016)) uttaler departementet følgende om fritakets anvendelse ved sammensatte ytelser, dvs. tilfelle hvor en tjeneste både inneholder avgiftspliktige og avgiftsfritatte elementer:

*«Utgangspunktet er etter departementets oppfatning at hvert tjenesteelement må vurderes for seg. Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom det ene elementet klart er det prinsipale og andre elementer kun understøtter den prinsipale ytelsen eller er av underordnet betydning for kjøper. I denne vurderingen er det også et moment hvor distinkt og separat ytelsen er. Departementet legger til grunn at salg av annonser og reklame skal avgiftsberegnes med 25 %»* (Vår understrekning)

Forholdet til salg av elektroniske nyhetstjenester i fjernsyn ble i beskjeden grad drøftet i forarbeidene, men i en prinsipputtalelse fra Skattedirektoratet til skattekontorene av 23. februar 2016 ble det uttalt følgende om fordeling ved salg av kanalpakker:

*«Tv-kanalpakkar*

*Nyheitsbaserte tv-kanalar kan bli omsette som del av ein pakke med fleire andre tv-kanalar. Skattedirektoratet legg til grunn at seljaren av slike kanalpakkar må splitte fakturaen når salet omfattar kanalar som skal seljast med ulike meirverdiavgiftssatsar. Hovudsaklegheitskriteriet vil ikkje gjelde i slike tilfelle.*

*Skattedirektoratet viser til at TV-bransjen i liten grad har vore involvert i utarbeiding av fritaket, og det er ein del utfordringar med praktisering av fritaket. Mange underholdningsprogram inneheld produktmarknadsføring, og dette reiser spørsmål om denne typen program er å sjå på som omsette sjølv om dei er finansierte på anna måte enn brukarbetaling. Innhaldet i fritaket må også her avgrensast gjennom praksis i samråd med bransjen.»*

Det eksisterer således en innarbeidet praksis - anerkjent både av Finansdepartementet og Skattedirektoratet – for at det skal foretas en fordeling av kanalpakkens pris i en avgiftspliktig og avgiftsfri del basert på kanalpakkens konkrete sammensetning.

RiksTV kan ikke se at TV-distributørene etter innføringen av fritaket har vært tatt med på råd eller at det for øvrig er gitt informasjon om hvordan bransjen på en korrekt og praktisk måte kan etterleve regelverket. Derimot er det vår erfaring at bransjeaktørene selv har brukt betydelige ressurser på slik korrekt etterlevelse, herunder arbeid og kostnader med å komme frem til en mest mulig fordeling av kanalpakkens pris.

1. **Forslaget til innskrenkning av avgiftsfritaket til kun å gjelde separate salg av nyhetskanaler**

4.1 Innledning

Det er i høringsutkastet foreslått at et nytt § 6-2 annet ledd skal lyde:

*«(2) Fritaket gjelder ikke dersom den elektroniske nyhetstjenesten omsettes sammen med varer og tjenester som ikke er fritatt for merverdiavgift etter kapittel 6.»*

En slik bestemmelse vil i praksis innebære at kjøpere av kanalpakker slik disse tilbys i dag (og slik de har vært tilbudt i en årrekke også før innføring av avgiftsfritaket) vil bli belastet 25 % merverdiavgift på hele kanalpakkeprisen.

4.2 Bagatellisering av økt avgiftsbyrde på privates kjøp av nyhets- og aktualitetsprogrammer

Det innrømmes i Skattedirektoratets høringsnotatet at lovforslaget vil medføre en økt avgiftsbyrde for alle privatpersoner og for næringsdrivande som ikke har fradragsrett. Denne avgiftsøkning søkes imidlertid begrunne med at den vil forenkle avgiftshåndteringen for offentlige virksomheter og næringsdrivende som kjøper slike abonnement fra utlandet. Dette er oppsiktsvekkende og gir grunn til å spørre om hvilket faktagrunnlag som ligger til grunn for lovforslaget. RiksTV vil poengtere at det generelt er lovgivers oppgave å innhente og kvalitetssikre ethvert faktagrunnlag som benyttes som begrunnelse for et lovforslag. Av RiksTVs kunder er over 98 % privatpersoner eller næringsdrivende uten fradragsrett. Disse gruppene vil påvirkes direkte negativt dersom kanalpakken må behandles som avgiftspliktig i sin helhet.

4.3 Konstruert problemstilling knyttet til innførsel av utenlandske kanalpakker

Videre kan man med svært enkle undersøkelser fastslå at verken næringsdrivende eller det offentlige i målbar grad kjøper inn kanalpakker fra utenlandske leverandører. RiksTV kan vanskelig se at «reverse charge» avgiftsbehandling av slike kjøp fra utlandet utgjør en reell og målbar administrativ byrde for en identifiserbar gruppe av offentlige institusjoner eller næringsdrivende. Dersom Skattedirektoratet mot formodning skulle ha statistikk som viser at dette er tilfelle ber vi om at dette faktagrunnlag tas inn i de videre lovforarbeidene og at den aktuelle byrde måles opp mot den økte avgiftsbelastningen lovforslaget vil medføre for de private forbrukere av elektroniske nyhetstjenester.

4.4 Spørsmålet om det er ønskelig med en særregulering som i lovforslaget

I høringsnotatet bes det om høringsinstansenes sitt syn på om det er «ønskelig med en slik særregulering for samleabonnement/kanalpakker». For RiksTV er svaret på dette åpenbart «nei» og vi er av den oppfatning at våre konkurrenter innen fjernsynsdistribusjon vil dele vårt syn på dette.

Som allerede påpekt er RiksTV av den oppfatning at den anførte begrunnelse for lovendringen svikter fullstendig fordi den er basert vesentlig feilaktige forutsetninger om administrative besparelser ved visse næringsdrivende og offentlige institusjoners kjøp av kanalpakker fra utlandet.

Det sentrale argument mot en lovendring som foreslått er imidlertid at lovendringen uansett vil medføre en dramatisk svekkelse av avgiftsfritakets formål om å styrke den journalistiske kvalitet og bidra til en bred offentlig debatt. Den åpenbare grunnen til dette er at enhver avgiftsbelegging av elektroniske nyhetstjenester vil motvirke den intensjon med avgiftsfritaket som er nærmere beskrevet ovenfor i pkt. 3.1.

4.5 Lovforslaget nøytraliseres ikke ved at avgiftsfritak kan oppnås gjennom å tilby særskilte «nyhetspakker»

I høringsnotatet heter det i tilknytning til forslaget om å legge full avgift på kombinerte kanalpakker følgende:

*«Tilbydarar av abonnement vil uansett ha høve til å fakturere kvar publikasjon for seg slik som i dag, og rekne meirverdiavgift berre av dei publikasjonane som fell utanfor fritaksreglane.»*

Skattedirektoratet synes å ville nedtone den negative effekt av lovforslaget ved å vise til at avgiftsfritaket vil være i behold dersom en aktør endrer sitt produkt og går over til å tilby en ren nyhetskanal alternativt en kanalpakke som kun består av rene nyhets- og aktualitetskanaler.

RiksTV vil til dette bemerket at kun én av distributørene i løpet av de siste 10 årene har markedsført et produkt som kun består av nyhets- og aktualitetskanaler. Etter det vi er kjent med er omsetningen av dette produktet marginal og det kan derved på empirisk grunnlag fastslås at markedet ikke etterspør rene kanalpakker med kun nyhets- og aktualitetsprogrammer. Ut fra de undersøkelser RiksTV har gjort synes det for øvrig heller ikke å være noen identifiserbar etterspørsel etter kanalpakker som kun viser rene nyhets- og aktualitetsprogrammer. Sett fra et folkeopplysningsperspektiv kan det imidlertid ikke sees bort fra faren for at en produkt- og prismessig oppdeling i hhv nyhets-/aktualitetspakker og nyhetspakker, vil kunne lokke enkelte kunder til å «velge bort» nyhets- og aktualitetskanaler.

Det er en uttalt målsetning med merverdiavgift som skattegrunnlag at denne skal virke mest mulig nøytralt og i minst mulig grad påvirke forretningsmessige beslutninger. En rent avgiftsdrevet endring av produkttilbudet for tv-kanaler vil være et symptom på en feil avgiftspolitikk og tilsier i seg selv at den foreslåtte særregel ikke bør innføres.

4.6 En eventuell lovendring vil forsterke den eksisterende avgiftsmessige forskjellsbehandlingen av nyhetstjenester i kanalpakker sett i forhold til aviser

Som det fremgår av det sitatet under pkt. 3.2 ovenfor om avgiftsbehandling av kanalpakker skjer det slik vi ser det allerede i dag en forskjellsbehandling i disfavør av kanalpakker sett opp mot nyhetstjenester i avisform. Den foreslåtte lovendring vil bidra til å forsterke dette.

1. **Oppsummering og synspunkter på alternativ regulering**

Som det fremgår ovenfor er RiksTV av den oppfatning at den foreslåtte nye bestemmelse i mval § 6-2 annet ledd vil medføre at kanalpakker slik de tilbys i dag vil få full avgiftsbelastning. Dette er stikk i strid med formålet med avgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester som ble innført for mindre enn to år siden. En kunstig, uønsket og rent avgiftsdrevet oppdeling av dagens innarbeidede kanalprodukter vil om den i det hele tatt er gjennomførbar, medføre en meget betydelig ulempe for RiksTV og alle andre distributører, og ha som konsekvens at lang færre husstander vil ha tilgang til aktualitets- og nyhetsprogrammer.

Dersom intensjonen med den foreslåtte regelendring er å lette etterlevelsen av regelverket og å spare administrative kostnader for aktørene ved salg og kjøp av kanalpakker, synes det fra RiksTVs side å være en bedre løsning å innføre en sjablonregel for hvor stor andel av en kanalpakke som skal anses å inneholde nyhets- og aktualitetsstoff. Rett til bruk av en slik sjablon kan for eksempel gjøres betinget av at pakken med et visst minimumsvolum av nyhets- og aktualitetsstoff. For å sikre at eventuelle rene nyhets- og aktualitetspakker ikke rammes negativt vil det være naturlig at sjablonen kan fravikes dersom det påvises at denne vil gi en vesentlig feil fordeling ift pakkens reelle innhold av hhv fritatte og pliktige sendinger.

\*\*\*