

Saksnr. 20/227

21.02.2020

Høringsnotat

Endring av merverdiavgiftsfritak for
aviser

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Gjeldende rett	4
2.1	Generelt	4
2.2	Merverdiavgiftsloven § 6-1 - Fritak for aviser (trykt på papir)	5
2.3	Merverdiavgiftsloven § 6-2 – Fritak for elektroniske nyhetstjenester	7
2.4	Merverdiavgiftsloven § 6-3 – Fritak for tidsskrift	8
3	Utenlandsk rett	9
3.1	EU	9
3.2	Sverige	10
4	Departmentets vurdering og forslag	11
4.1	Innledning	11
4.2	Aviser	14
4.2.1	Merverdiavgiftsloven § 6-1 - aviser	14
4.2.2	Merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 aviser	16
4.3	Elektroniske nyhetstjenester	23
4.3.1	Merverdiavgiftsloven § 6-2 – elektroniske nyhetstjenester	23
4.3.2	Merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 elektroniske nyhetstjenester	23
4.4	Merverdiavgiftskriften § 6-3-9 – elektroniske tidsskrifter	24
4.5	Ikrafttredelse	24
5	Forholdet til EØS-regelverket	24
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
7	Forslag til endringer i merverdiavgiftsloven og merverdiavgiftsforskriften	27

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Fra 1. juli 2019 ble merverdiavgiftsfritaket for tidsskrifter utvidet til også å omfatte fritak for tidsskrifter i elektronisk format. I arbeidet med de nye reglene for elektroniske tidsskrift ble det fra flere høringsinstanser pekt på at forslaget ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de muligheter, blant annet knyttet til fleksibilitet i publiseringen, som ligger i elektronisk publisering.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å utvide merverdiavgiftsfritaket for aviser trykt på papir i merverdiavgiftsloven § 6-1 til også å omfatte elektroniske aviser. Fritaket for aviser, herunder elektroniske aviser, foreslås videre utvidet fra å omfatte aviser som har en «bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff» til også å omfatte aviser med «dyptgående journalistisk produksjon og publisering av nyheter og aktualitetsstoff fra et avgrenset samfunnsområde». Forslaget er ment å ivareta mulighetene som ligger i elektroniske publisering for medier som driver denne type journalistisk produksjon og publisering. Bakgrunnen for forslaget er nærmere omtalt i punkt 4.1.

Det nærmere kravet til innhold foreslås regulert i en ny bestemmelse i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 4.2.

Forslaget til ny § 6-1 i merverdiavgiftsloven, som omfatter elektroniske aviser, dekker deler av fritaket i gjeldende § 6-2 i merverdiavgiftsloven om fritak for elektroniske nyhetstjenester. Departementet foreslår å endre merverdiavgiftsloven § 6-2 slik at det avgrenses mot tilfeller hvor fritaket vil følge av forslaget i § 6-1 om aviser. Det foreslås videre enkelte endringer i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 om elektroniske nyhetstjenester for å oppnå ensartet begrepsbruk med forslaget i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 om aviser. Forslaget er for øvrig ikke ment å innebære endringer i rekkevidden av fritaket for elektroniske nyhetstjenester. Forslagene er nærmere omtalt i punkt 4.3.

Forslagene gjør det nødvendig å foreta mindre endringer i merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9, se punkt 4.4.

Departementet legger opp til at endringene skal tre i kraft fra 1. juli 2020. Endringene antas i så fall å gi et provenytap på om lag 25 mill. kroner påløpt og 15 mill. kroner bokført i 2020. Det understrekes at anslaget er usikkert. Den langsiktige virkningen på provenyet antas å være betydelig større. Det vises til omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget i punkt 6.

I punkt 2 gis en nærmere redegjørelse for gjeldende fritak for aviser, elektroniske nyhetstjenester og tidsskrifter, herunder elektroniske tidsskrifter. I punkt 3 gis en oversikt reglene på området i EU, herunder i Sverige.

Departementet legger til grunn at forslaget til utvidet omfang av fritaket for aviser ikke innebærer statsstøtte som må notiseres etter EØS-regelverket. Departementet viser til redegjørelsen i punkt 5.

2 GJELDENE RETT

2.1 Generelt

Det skal beregnes merverdiavgift ved innenlandsk omsetning, innførsel og uttak av varer og tjenester fra avgiftspliktig virksomhet. Avgiften beregnes og betales av de registrerte næringsdrivende. Den generelle merverdiavgiftssatsen er 25 pst.

Omsetning av enkelte varer og tjenester er fritatt for merverdiavgift (nullsats).

Fritakene er fastsatt i merverdiavgiftsloven kapittel 6, med nærmere regler i forskrift 15. desember 2009 nr. 1540 til merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsforskriften).

Fritak innebærer at registrerte avgiftssubjekter har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på varer og tjenester som er til bruk i virksomheten, men at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift ved omsetningen (satsen er null), jf. merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav h. Dersom inngående merverdiavgift

overstiger utgående, skal overskytende inngående avgift utbetales, jf. merverdiavgiftsloven § 11-5. Fritak innebærer dermed en indirekte støtte via merverdiavgiftssystemet.

Det er en forutsetning for merverdiavgiftsplikt at det foreligger en omsetning, dvs. levering av varer eller tjenester mot konkret vederlag. Fritaket vil dermed kun omfatte varer og tjenester som omsettes mot brukerbetaling. Dersom selger tilbyr varer og tjenester både gratis og mot betaling, må disse anses som separate ytelser.

2.2 Merverdiavgiftsloven § 6-1 - Fritak for aviser (trykt på papir)

Omsetning av aviser trykt på papir er fritatt for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 6-1. Fritaket gjelder tilsvarende ved innførsel av aviser, jf. merverdiavgiftsloven § 7-1. Fritakene ble opprinnelig begrunnet med at det «i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ord 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» (Ot.prp. nr. 17 (1968–69)).

Det følger av ordlyden i merverdiavgiftsloven at det er gitt visse kriterier for hva som skal regnes for å være en avis. For det første må den være trykt på papir. Elektroniske aviser er fritatt etter merverdiavgiftsloven § 6-2, jf. omtale nedenfor. Avisen må videre «utkomme regelmessig med minst ett nummer ukentlig».

Hva som nærmere kreves for å være en avis er ikke angitt i loven, men i forarbeidene til merverdiavgiftsloven § 6-2 om elektroniske nyhetstjenester, Prop. 1 LS (2015–2016) punkt 8.3.2, uttales følgende:

«Ved vurdering av om det foreligger en avis som er omfattet av fritaket, har man i praksis benyttet de kriterier som Dagspresseutvalget i 1966 foreslo som grunnlag for tildeling av produksjonsstøtte til dagsaviser. Kriteriene er:

- 1) Aviser som er opptatt som medlemmer av Norske Avisers Landsforbund (NAL) og som kommer ut minst to ganger ukentlig.*
- 2) Andre aviser som etter sitt opplag og innhold har karakter på linje med NALs medlemsaviser, bl.a ved at de kommer ut regelmessig og minst to ganger per uke, gjennom nyheter og kommentarer orienterer allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål i inn- og utland, eller innen den kommune/de kommuner som regnes som avisens utbredelsesdistrikt, har en ansvarlig redaktør med status overensstemmende med redaktørplakaten av 1933, tar betaling for abonnement, løssalg og annonser etter offentlig tilgjengelige pristariffer.*
- 3) Aviser som bare utkommer en gang ukentlig, men som ellers innfrir kravene i pkt. 2, skal likevel kunne betraktes som tilhørende dagspressen dersom de har et idémessig eller politisk grunnlag [...].»*

Kriteriene har lenge tjent som veiledning ved vurderingen av om det foreligger en avis i merverdiavgiftslovens forstand. Det sentrale element i vurderingen er innholdet i publikasjonen. For at det skal foreligge rett til fritak, må publikasjonen hovedsakelig inneholde nyheter og aktualitetsstoff, og dette stoffet må være fra et bredt spekter av samfunnsområder. Publikasjoner som inneholder stoff hentet fra kun én sektor eller er rettet mot kun én interesse, for eksempel sport, politikk, religion eller underholdning, anses ikke som en avis i merverdiavgiftslovens forstand. Aviser som har bred dekning av en noe smalere del av nyhetsbildet, for eksempel DN, Finansavisen, Morgenbladet, anses å være omfattet.

I praksis legger departementet til grunn at vilkårene som gjelder for elektroniske nyhetstjenester i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-2, gjelder tilsvarende for aviser. Det

vises til Prop. 1 LS (2015–2016) punkt 8.3.3 tredje avsnitt, hvor det om fritaket for elektroniske nyhetstjenester uttales følgende:

«Det er departementets utgangspunkt at definisjonen av elektroniske nyhetstjenester i størst mulig grad bør samsvare med definisjonen av papiraviser og at hovedkriteriet må knyttes til tjenestens innhold. Departementet legger derfor til grunn at det er et vilkår for fritak at tjenesten hovedsakelig inneholder nyheter og aktualitetsstoff og dette stoffet er fra et bredt spekter av samfunnsområder som for eksempel politikk, økonomi, kultur mv. Nyhetstjenester som i hovedsak omhandler saker fra kun én sektor eller er rettet mot én interesse, for eksempel kultur, religion, sport eller yrke, vil ikke være fritatt.»

Dette innebærer at avisen i hovedsak må inneholde en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff, være rettet mot allmenheten og ha en ansvarlig redaktør.

2.3 Merverdiavgiftsloven § 6-2 – Fritak for elektroniske nyhetstjenester

Omsetning av elektroniske nyhetstjenester er fritatt for merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 6-2 første ledd. Fritaket ble innført 1. mars 2016 og er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) frem til 1. mars 2022. Fritaket er ment å sikre avgiftsmessig likebehandling slik at nyhets- og aktualitetsstoff er fritatt for avgift uavhengig av plattform. Det ble derfor forutsatt at fritaket i størst mulig grad skal avgrenses i tråd med fritaket for papiraviser. Aviser trykt på papir er varer, mens elektroniske nyhetstjenester faller inn under omsetning av tjenester etter merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav c. Omsetning av elektroniske tjenester, herunder elektroniske nyhetstjenester, som er kjøpt fra utenfor merverdiavgiftsområdet (fjernleverbare tjenester), er i utgangspunktet også avgiftspliktig. Fritaket gjelder generelt og omfatter dermed også fjernleverbare tjenester.

Det følger av forarbeidene, Prop. 1 LS (2015–2016) punkt 8.3.3, at fritaket er uavhengig av plattform eller distribusjonsform, dvs. at det gjelder for nyheter «på pc, mobiltelefon, nettbrett, radio og fjernsyn».

Etter merverdiavgiftsloven § 6-2 annet ledd kan departementet gi forskrift om hva som menes med elektroniske nyhetstjenester. Slike bestemmelser er fastsatt i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1. Bestemmelsens bokstav a bestemmer at fritaket omfatter elektroniske nyhetstjenester som i hovedsak inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff. Etter bestemmelsen bokstav b er det et vilkår at nyhetstjenesten er rettet mot allmenheten og etter bokstav c at nyhetstjenesten har en ansvarlig redaktør. Fritaket omfatter bare nyhetstjenester som publiseres ukentlig eller oftere, jf. bestemmelsen bokstav d.

2.4 Merverdiavgiftsloven § 6-3 – Fritak for tidsskrift

Omsetning av tidsskrifter, herunder elektroniske tidsskrifter, er på visse vilkår fritatt for merverdiavgift i siste omsetningsledd, jf. merverdiavgiftsloven § 6-3. Etter § 6-3 første ledd omfatter fritaket tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnementer eller som hovedsakelig deles ut til eller på annen måte gjøres tilgjengelig for foreningsmedlemmer. Omsetning av tidsskrifter, herunder elektroniske tidsskrifter, med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold er fritatt etter § 6-3 annet ledd uten hensyn til omsetningsform. Med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 6-3 tredje ledd er det gitt forskrifter til fritaket for tidsskrifter i merverdiavgiftsforskriften.

Merverdiavgiftsforskriften § 6-3-1 inneholder en definisjon av hva som menes med tidsskrift. Tidsskrift er etter bestemmelsen enhver annen publikasjon enn avis dersom:

- a) den kommer ut periodisk med minst to nummer i året etter en fast utgivelsesplan
- b) den er nummerert og er ledd i en ikke tidsbegrenset rekke

- c) den omsettes til en forhåndsbestemt pris eller utdeles til foreningsmedlemmer og
- d) alle numrene har samme tittel.

Merverdiavgiftsforskriften § 6-3-2 inneholder en oppstilling av publikasjoner som likevel ikke skal omfattes av fritaket for tidsskrifter. Dette gjelder blant annet kalendere, notehefter, utstillingsprogram, trafikkruiter og prislister.

Elektroniske tidsskrifter, som ble omfattet av fritaket for tidsskrifter med virkning fra 1. juli 2019, er definert i merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9, og omfatter elektroniske publikasjoner bestående av hovedsakelig tekst eller stillbilder som:

- a) ikke er en elektronisk nyhetstjeneste
- b) kommer ut periodisk med minst to og maksimalt 51 nummer i året etter en fast utgivelsesplan
- c) er nummerert og er ledd i en ikke tidsbegrenset rekke
- d) har samme tittel for alle nummer
- e) ikke har et innhold som nevnt i § 6-3-2.

Etter merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9 annet ledd kan det hver uke forhåndspubliseres inntil to enkeltartikler til det førstkommende nummeret.

3 UTENLANDSK RETT

3.1 EU

EU-landene er forpliktet til å ha et merverdiavgiftssystem, og systemet er i stor grad harmonisert gjennom Rådets direktiv 2006/112/EF (merverdiavgiftsdirektivet).

Direktivet oppstiller krav til, og rammer for, medlemslandenes regelverk. Direktivet regulerer blant annet medlemslandenes muligheter til å anvende 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 listen av varer og tjenester som kan ha redusert sats eller fritak, blant annet aviser, tidsskrift og bøker.

Elektroniske publikasjoner har derimot ikke vært blant de opplistede tjenestene, men den 18. november 2018 ble direktivet endret slik at medlemslandene kan innføre redusert sats, og i visse tilfeller fritak, for elektroniske publikasjoner av samme type som de trykte. Publikasjoner som helt eller hovedsakelig består av reklame eller helt eller hovedsakelig består av video eller hørbar musikk, kan ikke ha redusert sats eller fritak.

En rekke EU-land har nå innført redusert sats eller fritak for elektroniske publikasjoner. Dette gjelder blant annet Sverige, Danmark og Finland. Sverige hadde inntil nylig redusert sats med 6 pst. for en rekke trykte publikasjoner, og har innført redusert sats med 6 pst. for motsvarende elektroniske publikasjoner. Danmark har fritak for merverdiavgift for aviser, men ellers 25 pst. sats for alle andre publikasjoner. Fra 1. juli 2019 er det innført fritak for merverdiavgift også for elektroniske aviser. Danmark har ikke redusert sats for andre typer publikasjoner, verken trykte eller elektroniske. Finland har vedtatt redusert sats på omsetning av elektroniske bøker, aviser og tidsskrift. Den reduserte satsen er på 10 pst.

3.2 Sverige

Sverige har i dag 6 pst. sats for en rekke publikasjoner/produkter, blant annet bøker, brosjyrer, mv.; aviser og tidsskrifter; bildebøker, tegnebøker og malebøker for barn; musikknoter; kart mv.; program og kataloger som gis ut med formål å informere om virksomhet med 6 pst. sats (kultur, idrett mv.); radio- og kasettidninger (opplesning av nyheter mv. til synshemmede) og lydbøker mv.; materiell for lesehandikappede (punktskrift etc.). Dagens svenske fritak for trykte publikasjoner er noe mer omfattende enn dagens norske fritak for trykte publikasjoner.

Sverige har innført en vid og generell definisjon av elektroniske publikasjoner som skal omfattes av redusert merverdiavgiftssats. All omsetning av den typen produkter som tidligere har hatt redusert sats, omfattes dersom de «*tilhandahålls på elektronisk väg*»,

såfremt produktet ikke helt eller hovedsakelig består av reklame, bevegelige bilder eller hørbar musikk.

På grunn av den raske teknologiske utviklingen har man vurdert at det ikke er hensiktsmessig å definere «*elektronisk publikasjon*», fordi en definisjon raskt vil kunne bli utdatert. Avgjørende for hvorvidt en elektronisk publikasjon omfattes, skal i henhold til den svenske proposisjonen være tjenestens *innhold, funksjon og anvendelsesområde*. Det er uttalt at siktemålet er å frita «*publikationer som i huvudsak består av text av något slag och är avsedda för egentlig läsning*», likevel slik at måten forbrukeren tilegner seg innholdet på – være seg lesing, lytting (lydbok/strømming av innlest tekst) eller annet – skal være uten betydning. Videre åpnes det for innslag av video og musikk. Det legges særlig vekt på at *anvendelsesområdet* for den elektroniske publikasjonen skal være hovedsakelig det samme som for et motsvarende trykt produkt. Det man er opptatt av å forhindre, er at elektroniske publikasjoner med et annet eller betydelig større anvendelsesområde enn motsvarende trykte publikasjoner, blir omfattet av den reduserte satsen.

4 DEPARTMENTETS VURDERING OG FORSLAG

4.1 Innledning

Fra 1. juli 2019 er utgangspunktet at så vel trykte som elektroniske utgaver av aviser, tidsskrifter og bøker er fritatt for merverdiavgift. Det er imidlertid oppstilt ulike krav i merverdiavgiftsloven og merverdiavgiftsforskriften til hva som skal anses som henholdsvis aviser, tidsskrifter og bøker i henholdsvis trykt og elektronisk form. I tillegg omfatter fritaket for elektroniske utgaver av aviser, elektroniske nyhetstjenester, også levende bilder og lyd.

Departementet har merket seg at det har vært reist innvendinger mot utformingen av fritaket for elektroniske utgaver av tidsskrifter. Trykte tidsskrifter er i sin natur periodiske utgaver med innhold fra et snevert faglig eller tematisk område. Trykte tidsskrifter skiller seg i det vesentlige fra aviser på to måter. For det første ved en

sjeldnere utgivelsesplan, og for det andre ved et snevrere faglig eller tematisk innhold. Tradisjonelle tidsskrifter inneholder også færre artikler, men ofte med en mer grundig og dyptpløyende analyse, enn det tradisjonelle hovedinnholdet i aviser.

Denne forskjellen mellom aviser og tidsskrifter har gitt seg utslag i merverdiavgiftsregelverket ved at vilkårene for å komme inn under fritakene for aviser og tidsskrifter er ulike. For aviser er det oppstilt krav til innholdet for å omfattes av fritaket. Aviser i merverdiavgiftslovens forstand er utgivelser som inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff rettet mot allmenheten. Et tidsskrift i merverdiavgiftslovens forstand har i utgangspunktet intet krav til innhold, mens det stilles visse formelle krav til hvordan tidsskriftet omsettes for å omfattes av fritaket. Omsetningen av tidsskriftet må hovedsakelig skje til faste abonnenter eller det må deles ut eller på annen måte gjøres tilgjengelig for foreningsmedlemmer. For tidsskrifter som har politisk, litterært eller religiøst innhold, gjelder ikke disse kravene til omsetningsform.

For trykte tidsskrifter er det krav om at utgivelsen må være periodisk med minst to nummer i året etter en fast utgivelsesplan, tidsskriftet må være nummerert og ledd i en ikke tidsbegrenset rekke, omsettes til en forhåndsbestemt pris og alle nummer av tidsskriftet må ha samme tittel. For elektroniske tidsskrifter er det gitt særlige formelle krav som langt på vei tilsvarer kravene som gjelder for trykte tidsskrifter. Kravet om utgivelsesplan, nummerering og at alle nummer har samme tittel gjelder også for elektroniske tidsskrifter. At slike krav gjelder også for elektroniske tidsskrifter er begrunnet i at formålet med fritaket er å liketille trykte og elektroniske tidsskrifter i merverdiavgiftsregelverket. Formålet har ikke vært å utvide omfanget av det elektroniske fritaket til å omfatte publisering som i sin natur er noe annet enn tidsskrifter. Elektronisk publisering gir imidlertid mulighet for større fleksibilitet, og dette er søkt tatt høyde for ved en adgang til å forhåndspublisere inntil to enkeltartikler.

I høringen av de nye reglene for elektroniske tidsskrifter ble det fra flere høringsinstanser pekt på at forslaget ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de muligheter, blant annet knyttet til fleksibilitet i publiseringen, som ligger i elektronisk publisering. Departementet viser til at formålet med lov- og forskriftsendringen var å åpne for elektronisk publisering av det som har vært trykte tidsskrifter og bøker i merverdiavgiftslovens forstand. Departementet mener at de vedtatte reglene i det vesentlige ivaretar dette formålet med endringen.

Elektronisk publisering legger til rette for hyppigere og mer løpende publisering enn det som har vært vanlig for tidsskrifter på papir. Det er også en tendens til at det har kommet til nye medier (nettsider) som publiserer nyhets- og aktualitetsstoff innenfor et begrenset fagområde. Mange av disse er i dag gratisutgaver som finansieres av reklame og ikke via brukerbetaling. Som i dagspressen kan stoffet som publiseres, variere fra korte nyhetsartikler til mer dyptpløyende artikler som tidligere typisk ville blitt publisert i et trykt tidsskrift.

Departementet fant det ikke hensiktsmessig i tilknytning til forslaget om fritak for elektroniske tidsskrifter og bøker å vurdere utvidelse av fritakene i merverdiavgiftsloven i tråd med innspillene i høringen. Dette fordi et slikt fritak forutsetter andre vurderinger og drøftinger enn det som var tema for høringen.

Et hovedmål med de eksisterende fritakene for merverdiavgift på aviser, tidsskrifter og elektroniske nyhetstjenester er å fremme ytringsfriheten og pressens demokratiske funksjon.

Departementet legger til grunn at også de mer spesialiserte delene av pressen fyller viktige funksjoner. Særlig legger departementet til grunn at tidsskrifter og fagpresse har en sentral rolle når det gjelder debatt og utvikling innenfor ulike næringsgrener, fag, organisasjoner og særinteresser. Også mer nisjepregede publikasjoner vil kunne gi viktige innspill til den allmenne samfunnsdebatten på sine områder.

Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet regler som i større grad åpner for å utnytte mulighetene som ligger i digital publisering innenfor tidsskrifter, fagpresse mv. Merverdiavgiftsloven bygger imidlertid på at publiseringsfrekvens er det som skiller aviser fra tidsskrifter. Et fritak som innebærer samme publiseringsfrekvens som aviser i merverdiavgiftslovens forstand, bør derfor etter departementets vurdering reguleres i tilknytning til bestemmelsen i merverdiavgiftsloven som oppstiller fritak for aviser.

Fritaket for aviser er delt mellom merverdiavgiftsloven § 6-1, som gir fritak for aviser i trykt format, og merverdiavgiftsloven § 6-2 som gir fritak for aviser i elektronisk form (elektroniske nyhetstjenester). Fritaket for elektroniske nyhetstjenester er teknologinøytralt, noe som innebærer at det også omfatter tjenester som i hovedsak formidler levende bilder og lyd. Fritaket for elektroniske tidsskrifter omfatter bare tidsskrifter som i hovedsak inneholder tekst og stillbilder. Et utvidet fritak for aviser, som vil inkludere elektroniske aviser, bør også inneholde en slik begrensning.

Departementet foreslår derfor en teknisk endring av oppbygningen av fritaket for aviser og elektroniske nyhetstjenester. Departementet foreslår at merverdiavgiftsloven § 6-1 endres slik at den omfatter aviser både i trykt og elektronisk format, men begrenses til medier som i hovedsak inneholder tekst og stillbilder. Merverdiavgiftsloven § 6-2 videreføres og vil regulere fritaket for elektroniske tjenester som inneholder levende bilder og lyd i slikt omfang at de ikke omfattes av forslaget om fritak for aviser.

Departementet viser til redegjørelsen nedenfor i punkt 4.2 og 4.3.

4.2 Aviser

4.2.1 Merverdiavgiftsloven § 6-1 - aviser

Departementet foreslår i § 6-1 i merverdiavgiftsloven en ny bestemmelse om fritak for omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser. Forslaget innebærer at anvendelsesområdet for § 6-1 utvides fra å gjelde trykte aviser til også å omfatte elektroniske aviser. Fritaket for trykte og elektroniske utgaver av aviser reguleres da i loven i samme bestemmelse, på tilsvarende måte som fritakene for tidsskrifter

(merverdiavgiftsloven § 6-3) og bøker (merverdiavgiftsloven § 6-4). Departementet foreslår videre å ta ut av lovteksten kravet om at aviser må utkomme regelmessig med minst ett nummer ukentlig. Nærmere bestemmelser om publiseringsfrekvens foreslås tatt inn i forskrift til merverdiavgiftsloven § 6-1, jf. punkt 4.2.2 nedenfor.

Departementet legger til grunn at forslaget viderefører gjeldende rett for papiraviser, jf. gjeldende § 6-1, og elektroniske nyhetstjenester (nettaviser mv) som i dag har fritak med hjemmel i § 6-2. Samtidig åpner forslaget for å utvide fritaket til også å omfatte elektroniske publikasjoner/tidsskrifter og fagpresse som driver mer hyppig og løpende publisering enn det gjeldende fritaket for tidsskrifter i § 6-3 åpner for.

Utkastet til § 6-1 første ledd inneholder hovedregelen og slår fast at omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, er fritatt fra merverdiavgift. Begrepet "aviser" er her ment å forstås teknologinøytralt, i motsetning til dagens bestemmelse, og defineres nærmere i forslaget til § 6-1-1 i merverdiavgiftsforskriften, se nedenfor.

Fritaket for aviser avgrenses i forslaget til medier som «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder». Fritaket for elektroniske nyhetstjenester som inneholder levende bilder eller lyd, videreføres i § 6-2 i merverdiavgiftsloven, jf. punkt 4.3 nedenfor. Hva som nærmere ligger i «i hovedsak» må vurderes konkret. Så lenge bruken av levende bilder og lyd er begrenset til å utfylle, utdype eller supplere en tekst eller stillbilde har vilkåret ikke vesentlig betydning. Levende bilder eller lyd som ikke har sammenheng med en tekst eller stillbilde, dvs. selvstendige innslag, får en annen karakter. Når denne type produksjon utgjør mer enn en begrenset del av den samlede tjenesten som skal vurderes, kan det oppstå plikt til å vurdere tjenesten selvstendig i merverdiavgiftssammenheng. Departementet viser til uttalelsen i punkt 8.3.3 i Prop. 1 LS (2015–2016) i tilknytning til forslaget om fritak for elektroniske nyhetstjenester:

«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 %.

Den konkrete vurderingen av om det er omsatt en eller flere ytelser kan medføre at tjenester som skal avgiftsberegnes med 25 % dersom den omsettes separat, kan omsettes med nullsats dersom de omsettes som del av en nyhetstjeneste. Dette kan medføre en konkurranseulemppe for de aktører som selger tjenestene separat og må omsette med alminnelig merverdiavgiftssats.»

Departementet legger til grunn en tilsvarende vurdering må gjøres for elektroniske aviser. Dette innebærer at det er en viss adgang til å ha annet innhold enn tekst og stillbilder, men dersom slikt annet innhold innebærer at mediet ikke lenger kan sies å «i hovedsak inneholder tekst og stillbilder», omfattes mediet ikke av fritaket. Det må da vurderes etter fritaket for elektroniske nyhetstjenester, jf. merverdiavgiftsloven § 6-2. Eventuelt kan annet innhold behandles som en separat ytelse og omsettes med alminnelig merverdiavgiftssats.

Departementet foreslår å ikke ta inn i loven nærmere krav til innhold. I stedet foreslår departementet et nytt annet ledd i § 6-1, som gir departementet adgang til å gi forskrift om hva som omfattes av fritaket for aviser, og om vilkår for fritak. Det vises til punkt 4.2.2 nedenfor om forslag til forskriftsbestemmelser.

4.2.2 Merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 aviser

Innledning

Departementet foreslår at det med hjemmel i forslaget § 6-1 annet ledd gis en ny bestemmelse i merverdiavgiftsloven § 6-1-1 som nærmere regulerer hva som regnes

som «avis» i merverdiavgiftslovens forstand, herunder vilkår for fritaket. Nedenfor redegjøres nærmere for de ulike vilkårene.

Redaktørstyrte medier

Departementet foreslår at det i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 oppstilles krav om at fritaket for aviser gjelder medier som er redaktørstyrt. 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.

Forslaget er ment å videreføre gjeldende rett. I dag følger det av merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 bokstav c om elektroniske nyhetstjenester et krav om ansvarlig redaktør, og det samme gjelder i praksis for aviser trykt på papir, jf. redegjørelsen i punkt 2.2 over.

Publiseringsfrekvens

Innledningsvis i forskriften § 6-1-1 foreslås det å videreføre vilkåret i gjeldende § 6-1 om at aviser, herunder elektroniske aviser, har en regelmessig produksjon og publiseres ukentlig eller oftere. Vilkåret innebærer at medier med sjeldnere publiseringsfrekvens må vurderes etter fritakene for tidsskrifter eller bøker.

Rettet mot allmennheten

Departementet foreslår i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1 at det oppstilles et krav om at innholdet i avisen må være «rettet mot allmenheten». Det gjeldende fritak for elektroniske nyhetstjenester har som vilkår at tjenesten er rettet mot allmenheten. Det samme antas å gjelde for aviser trykt på papir, jf. punkt 2.2. I dette ligger for det første at mediet må legge til rette for og bidra til den allmenne samfunnsdebatten innenfor sitt geografiske og tematiske nedslagsfelt. For det andre innebærer vilkåret at mediet må ha en grad av profesjonalitet og drive virksomhet på et nivå som gjør dette mulig.

Fritaket for aviser, både trykte og elektroniske, begrunnes særlig med hensynet til at det i et demokratisk samfunn er viktig med en fri samfunnsdebatt. Etter departementets vurdering er det derfor naturlig at det oppstilles krav om at mediet er rettet mot allmenheten. I dette ligger det at mediet må ha som formål å fremme en åpen og opplyst samfunnsdebatt på sitt felt.

Departementet har også vurdert å avgrense fritaket mot journalistisk produksjon som har som formål å nå medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap, jf. mediefridomslova § 2 annet ledd. Dette er ikke gjort. Departementet viser til at dette vilkåret ikke er foreslått videreført som en avgrensning av lovens virkeområde i forslaget til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven), jf. Prop. 31 L (2019-2020). Forslaget der er begrunnet i at det ikke er behov for en slik avgrensning fordi vilkårene som positivt angir lovens virkeområde, langt på vei ivaretar de samme hensyn.

Tilsvarende vilkår som avgrenser denne type journalistisk formidling, følger av forslaget i merverdiavgiftsforskriften § 6-1-1. 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. 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..

Krav til innhold

Departementet foreslår at nærmere krav til innhold tas inn i forskriften § 6-1-1 bokstav a og b. Som i dag oppstilles det krav om at publikasjonen i hovedsak må produsere og

publisere *nyheter og aktualitetsstoff*. Vilkaoret innebærer en avgrensing mot medier som har innhold som ikke er dagsaktuelt, dvs. at innholdet ville hatt omtrent samme aktualitet og nyhetsinteresse uavhengig av når det ble publisert. Med vilkaoret «i hovedsak» ligger det en avgrensing på to måter. Dels ved at innholdet kan ha noe stoff som ikke er nyhets- og aktualitetsstoff og fortsatt omfattes, men også at et medium ikke omfattes selv om det har noe nyhets- og aktualitetsstoff, når dette ikke utgjør hoveddelen. Forslaget viderefører etter departementets vurdering gjeldende rett på området, jf. den tilsvarende avgrensingen for elektroniske nyhetstjenester (aviser) i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1.

Bred journalistisk produksjon og publisering fra ulike samfunnsområder

Både for aviser trykt på papir og elektroniske nyhetstjenester (elektroniske aviser) er det i dag et krav om at avisen må ha en *bred dekning* av nyhets- og aktualitetsstoffet. Departementet foreslår i § 6-1-1 bokstav a å videreføre vilkaoret om bred dekning. I tillegg foreslås det å presisere at det er den journalistiske produksjonen og publiseringen som må være bred og omfatte ulike samfunnsområder. Med "journalistisk produksjon og publisering" menes en prosess der nyheter, aktualiteter og annen informasjon innhentes og bearbeides før innholdet formidles til et publikum. Arbeidet forutsettes å skje etter journalistfaglige metoder og være basert på presseetiske prinsipper. Tjenester som bare formidler informasjon fra offentlige myndigheter, selskaper og privatpersoner, faller derfor utenfor fritaket.

Det er et vilkår at mediet selv driver både med journalistisk produksjon og publisering av slikt innhold. Med publisering skal forstås det samme som offentliggjøring, det vil si at ytringen er framsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer. Medier som utelukkende samler og publiserer journalistisk produksjon fra andre medier, slik som nyhetsaggregatorer osv., er derfor ikke omfattet. Fritaket gjelder heller ikke for nyhetsbyråer, produksjonsselskaper og innholdsleverandører som utelukkende produserer og selger innhold for publisering i andre medier.

Forslaget § 6-1-1 bokstav a omfatter de brede nyhets- og aktualitetsmediene, og tilsvarer fritaket for aviser etter gjeldende § 6-1 og fritaket for elektroniske aviser i gjeldende § 6-2.

Dyptgående journalistisk produksjon og publisering fra et avgrenset samfunnsområde

Forslaget § 6-1-1 bokstav b er nytt og omfatter medier som driver "dyptgående journalistisk produksjon og publisering av nyheter og aktualitetsstoff fra et avgrenset samfunnsområde".

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".

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.

Departementet antar at avgrensingen med hensyn til hvilke medier som omfattes, kan bli krevende å anvende i praksis. Også med dagens bestemmelse har avgrensning av fritaket vært tema. Departementet viser til omtalen av fritaket for aviser i NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats hvor det uttales:

«Grensen mellom aviser og andre publikasjoner, for eksempel ukeblad, kan være vanskelig å trekke. Et eksempel er Se og Hør, som like etter 2000 definerte seg som avis og unnlot å beregne merverdiavgift på sine utgivelser. Skatteetaten kom imidlertid til at Se og Hør ikke var en avis, men et avgiftspliktig ukeblad.»

En slik avgrensning er imidlertid ikke ukjent fra andre områder. For eksempel er kriteriene for å kvalifisere for direkte mediestøtte (produksjonstilskudd) knyttet dels til

mediets hovedformål og dels til det publiserte innholdet, jf. § 1 i forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, § 3 første ledd punkt 1 og 2. Det kan også vises til mediefridomslova, som er avgrenset til "journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt" og kringkasting. I forslaget til ny medieansvarslov (Prop. 31 L (2019–2020)) som ble lagt fram 6. desember 2019, er det også foreslått en avgrensning av virkeområdet som er basert på mediets formål og funksjon.

Det er krevende å trekke opp klare grenser i lovverket på mediefeltet, hvor tjenestene er i så rask endring og utvikling. En for rigid avgrensning vil kunne virke hemmende på utviklingen av nye tjenester. Det er derfor nødvendig å åpne for et visst element av skjønn hos skattemyndighetene. Så lenge skjønnet utøves på en transparent måte og det ikke foretas noen kvalitativ vurdering av det redaksjonelle innholdet, legger departementet til grunn at forslaget ikke vil gå på tvers av, eller svekke tilliten til, den redaksjonelle uavhengigheten i mediene.

Når det skal tas stilling til om en avis omfattes av fritaket på bakgrunn av utvidelsen til å omfatte aviser med *«dyptgående journalistisk produksjon og publisering fra et avgrenset samfunnsområde»*, skal det foretas en samlet vurdering og avveining ut i fra også de øvrige vilkårene for fritak. I tilfeller hvor det for eksempel er usikkerhet knyttet til om stoffet som publiseres, er å anse som *«dyptgående journalistisk produksjon»* bør det kunne stilles strengere krav til at de øvrige vilkårene oppfylles. For eksempel bør stoffet i tilfelle ha et klarere nyhets- og aktualitetspreg og ha en klar ambisjon om å tilrettelegge for og delta i samfunnsdebatten.

Blogger og andre nettsteder drevet av enkeltpersoner vil normalt ikke oppfylle kravet til journalistisk produksjon og publisering rettet mot allmennheten, jf. over, selv om det kan tenkes situasjoner hvor en blogg e.l. drives på et nivå som tilsvarer profesjonell medievirksomhet.

Ukepressen, som i dag normalt ikke omfattes av verken fritaket for aviser eller tidsskrifter, er heller ikke ment omfattet. Enkelte av disse mediene vil falle utenfor fritaket på grunn av vilkåret om «nyhets- og aktualitetsstoff». De har generelt normalt heller ikke den dyptgående journalistiske produksjonen som departementet foreslår som vilkår for fritak når nyhets- og aktualitetsdekningen ikke er bred. Store deler av ukepressen dekker underholdning, sport eller ulike typer hobbyer og har etter departementets vurdering heller ikke en innretning som er ment å fremme samfunnsdebatt på sitt område. Begrunnelsen og formålet bak fritaket, å fremme ytringsfriheten og pressens demokratiske funksjon, treffer ikke denne type medier på samme måte.

4.3 Elektroniske nyhetstjenester

4.3.1 Merverdiavgiftsloven § 6-2 – elektroniske nyhetstjenester

Departementet foreslår å endre § 6-2 i merverdiavgiftsloven om fritak for elektroniske nyhetstjenester slik at den ikke lenger omfatter elektroniske aviser som foreslås regulert i forslaget § 6-1. For øvrig er innholdet av bestemmelsen ment videreført som i dag. Det vil si at bestemmelsen vil omfatte nyhetstjenester som i hovedsak distribuerer levende bilder og lyd. Departementet viser til forslaget til endringer i merverdiavgiftsloven § 6-2.

4.3.2 Merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 - elektroniske nyhetstjenester

Departementet foreslår enkelte mindre tekniske og begrepsmessige endringer i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1. Disse endringene er bare ment å være tilpasninger til begrepsbruken i forslaget § 6-1-1 i merverdiavgiftsforskriften. Vilkårene for elektroniske nyhetstjenester er ment å samsvare med den del av fritaket for aviser som følger av forslaget § 6-1-1 bokstav a. Departementet foreslår derfor å tilpasse begrepsbruken i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 til forslaget § 6-1-1 bokstav a.

Innledningsvis i § 6-2-1 foreslås det tatt inn at fritaket omfatter «redaktørstyrte» tjenester. Gjeldende § 6-2-1 bokstav c blir da overflødig og foreslås ikke videreført. Vilkaaret i § 6-2-1 bokstav a om at tjenesten «i hovedsak inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff» foreslås endret, slik at det samsvarer med vilkaaret i forslaget § 6-1-1 bokstav a, med unntak for at vilkaaret «rettet mot allmennheten». Det sistnevnte vilkaaret foreslås som i dag å fremkomme av § 6-2-1 bokstav b. Departementet viser til forslaget til endringer i merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1.

4.4 Merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9 – elektroniske tidsskrifter

Etter merverdiavgiftsforskriften § 6-3-9 første ledd bokstav a avgrenses fritaket for elektroniske tidsskrifter mot elektroniske nyhetstjenester. Henvisningen må forstås å vise til den type elektroniske nyhetstjenester, tekst og stillbilder som reguleres av forslaget § 6-1 (aviser). Departementet foreslår derfor å endre bestemmelsen slik at det avgrenses mot aviser (herunder elektroniske aviser). I tillegg foreslår departementet en språklig endring i bestemmelsen ved at «hovedsakelig» endres til «i hovedsak».

4.5 Ikrafttredelse

Forslaget innebærer behov for lovendringer. Departementet tar sikte på at forslag til endringer i merverdiavgiftsloven fremmes i Revidert nasjonalbudsjett for 2020 og at nødvendige lovvedtak vil foreligge i slutten av juni 2020. Høringen omfatter nødvendige forskrifter, slik at ordningen kan tre i kraft så snart lovvedtakene foreligger.

Departementet tar sikte på at fritaket gis virkning for omsetning fra 1. juli 2020.

5 FORHOLDET TIL EØS-REGELVERKET

Som følge av endringen 18. november 2018 i EUs merverdiavgiftsdirektiv (Directive 2006/112/EC) kan EU-landene på dette området (omsetning av aviser, tidsskrifter og bøker i trykt eller elektronisk form) innføre reduserte satser eller fritak uten notifikasjon til Kommisjonen og uten å oppfylle andre formelle kriterier eller prosedyrer. Som redegjort for har Sverige benyttet seg av denne muligheten ved å

innføre redusert sats på 6 pst. for elektroniske publikasjoner, og Danmark har innført merverdiavgiftsfritak for elektroniske aviser.

Utvidelsen av fritaket etter forslaget oppfyller selektivitetskriteriet og utgjør statsstøtte. Departementene viser til at gjeldende fritak for elektroniske nyhetstjenester er notifisert. Spørsmålet om notifikasjon reiser spørsmål om hvorvidt Norge som EØS-medlem er forpliktet til å notifisere et tiltak som EU-medlemmene kan gjennomføre uten notifikasjon på bakgrunn av sekundærlovgivningen i EU. Kommisjonens standpunkt er så vidt departementet kjenner til at endringen i EUs merverdiavgiftsdirektiv, der det nå er åpnet for innføring av redusert sats/fritak for elektroniske publikasjoner, innebærer at EU-medlemmene ikke trenger å notifisere innføring av redusert sats/fritak.

Departementet antar da at det samme må gjelde for Norge siden det er en helt grunnleggende forutsetning i EØS-avtalen om et felles regelverk som praktiseres likt av medlemsstatene i hele EØS. Ulik praktisering av statsstøttereglene blant EFTA-landene og EU-landene vil rokke ved denne forutsetningen.

Merverdiavgift er innenfor et område – beskatning – som i utgangspunktet er utenfor EØS-avtalen i form av at sekundærlovgivning på dette området (i dette tilfellet merverdiavgiftsdirektivet) ikke er bindende for Norge. Det taler for at Norge ikke ilegges en langt mer byrdefull prosess enn EU-medlemsstatene på et felt der Norge som utgangspunkt er ment å ha større frihet.

Etter departementets vurdering kan fritaket innføres uten notifikasjon til ESA.

Departementet viser til at fritaket for elektroniske tidsskrifter og bøker som ble gjort gjeldende fra 1. juli 2019, med denne begrunnelse ikke ble notifisert.

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

En utvidelse av merverdiavgiftsfritaket for aviser, som skissert i notatet, fra 1. juli 2020 anslås å gi et provenytnap på om lag 25 mill. kroner påløpt og 15 mill. kroner bokført i 2020. Det understrekes at anslaget er usikkert.

Den langsiktige virkningen på provenyet antas å være betydelig større. Provenytnapet vil øke i takt med veksten i omsetningen av de fritatte tjenestene. På lengre sikt vil det som regel også skje tilpasninger, slik at omsetning som i utgangspunktet ikke var tenkt omfattet av avgiftsfritaket, faller inn under fritaket. Næringsdrivende vil tilpasse sine produkter slik at mest mulig av omsetningen deres er avgiftsfri. Et vidt fritak gjør det enklere å tilpasse produkter slik at de blir avgiftsfrie og provenytnapet blir større.

Utvidelsen av fritaket for aviser vil medføre press for merverdiavgiftsfritak for andre tjenester. For eksempel kan det oppstå ønsker om en tilsvarende utvidelse for samme innhold i et TV-format.

Siden merverdiavgiftsregelverket er basert på egendeclarering, vil bransjen få økte administrative kostnader med regelendringen gjennom avklaring av grensespørsmål og utvikling av måter å innrette bokføringen, slik at det går frem at avgiftsberegningen er i samsvar med regelverket.

For skatteetaten legges det til grunn at de administrative kostnadene er størst i oppstarten knyttet til avklaringer av avgiftsplikten. Dette innebærer rettleidningsarbeid overfor norske og utenlandske næringsdrivende, samt informasjonstiltak og opplæring av etatens ansatte. Kompleksiteten vil kunne medføre tidkrevende saksbehandling (både av skriftlige spørsmål, bindende forhåndsuttalelser og kontroller) samt flere klagesaker.

7 FORSLAG TIL ENDRINGER I MERVERDIAVGIFTSLOVEN OG MERVERDIAVGIFTSFORSKRIFTEN

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

I

§ 6-1 skal lyde:

§ 6-1. Aviser

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

(2) *Departementet kan gi forskrift om hva som menes med aviser, herunder om vilkår for fritak.*

§ 6-2 første ledd skal lyde:

(1) Omsetning av elektroniske nyhetstjenester *som ikke omfattes av § 6-1*, er fritatt for merverdiavgift.

II

Endringene under I trer i kraft 1. juli 2020.

I forskrift 15. desember 2009 nr. 1540 til merverdiavgiftsloven gjøres følgende endringer:

I

Ny § 6-1 overskriften skal lyde:

§ 6-1 *Aviser*

Ny § 6-1-1 skal lyde:

§ 6-1-1 *Aviser*

Med aviser menes redaktørstyrte publikasjoner ukentlig eller oftere, som har

a) bred journalistisk produksjon og publisering av i hovedsak nyheter og aktualitetsstoff rettet mot allmennheten fra ulike samfunnsområder eller

b) dyptgående journalistisk produksjon og publisering av i hovedsak nyheter og aktualitetsstoff rettet mot allmennheten fra et avgrenset samfunnsområde.

§ 6-2-1 skal lyde:

§ 6-2-1 Elektroniske nyhetstjenester

Med elektroniske nyhetstjenester menes elektroniske *redaktørstyrte* tjenester

som:

- a) *har bred journalistisk produksjon og publisering av i hovedsak nyhets- og aktualitetsstoff fra ulike samfunnsområder*
- b) er rettet mot *allmennheten*
- d) *publiseres ukentlig eller oftere.*

§ 6-3-9 første ledd skal lyde:

(1) Med elektronisk tidsskrift menes en publikasjon bestående av *i hovedsak* tekst og stillbilder som

- a) ikke er en *avis*,
- b) kommer ut periodisk med minst to og maksimalt 51 nummer i året etter en fastutgivelsesplan
- c) er nummerert og er ledd i en ikke tidsbegrenset rekke
- d) har samme tittel for alle nummer
- e) ikke har et innhold som nevnt i § 6-3-2.

II

Forskriften trer i kraft 1. juli 2020.