

Høringssvar til NOU 2022: 20 – Et helhetlig skattesystem

12.4.6 Mediefritakene (nyhetsmedier)

Tellef Solbakk Raabe, Forsker ved Samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Norges Handelshøyskole og stipendiat ved University of Cambridge

13. mars 2023

Nyhetsmedienes fritak fra merverdiavgift er Norges viktigste mediepolitiske virkemiddel, sett bort fra støtten til allmennkringkasteren *NRK*. Da ordningen ble utredet i 2010 var Mediestøtteutvalgets anbefaling å videreføre momsfrirket – og å utvide det til å omfatte digitale abonnement¹ – «med den begrunnelse at ordningen har bidratt til et mangfoldig mediasystem som har vært medvirkende til at en stor del av befolkningen kjøper og leser aviser» samt gitt «økonomisk handlingsrom for redaksjonene til å utvikle gode redaksjonelle produkter» (NOU 2010: 14, s. 13 og s. 99). Mediestøtteutvalget skrev også: «Den tverrpolitiske enigheten om mva-frirket har vært stor og den politiske kritikken har fokusert på om frirket bør utvides, ikke om det bør videreføres» (ibid., s. 106). Mediemangfoldsutvalget – som ikke siteres av Skatteutvalget – oppfordret noen år senere norske politikere om å «oppgradere ambisjonene med de offentlige ordningene så raskt som mulig, og med mye høyere tempo enn hittil. Det haster» (NOU 2017: 7, s. 14). Å fjerne momsfrirket ved salg av avisabonnement, slik Skatteutvalget anbefaler, vil være dramatisk. I dette høringssvaret vil jeg utdype min faglige kritikk av kunnskapsgrunnlaget om mediesektoren som presenteres i «Et helhetlig skattesystem» (Raabe, 2022).

Skatteutvalgets anbefaling om å fjerne momsfrirket begrunnes med at nyhetsmarkedet er tosidig. Det vil si at aviser får inntekter fra både annonsører og abonnenter. Skatteutvalget skriver at «annonsørene ønsker at flest mulig mediebrukere blir eksponert for annonsen», og at det derfor er økonomisk rasjonelt for avisene å holde abonnementspriser lave nok til at man når mange lesere (NOU 2022: 20, s. 340). Skatteutvalget henviser til Mediestøtteutvalget fra 2010, som «la til

¹ Elektroniske nyhetsmedier ble unntatt moms i 2016 (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022b).

grunn at en eventuell avgiftsplikt for aviser vil føre til en prisøkning som er mindre enn det avgiftsøkningen skulle tilsi» (ibid.). Dette er en feiltolkning av helt generelle betraktninger om nyhetsmarkedets tosidighet (se NOU 2010: 14, s. 69).

Skatteutvalget synes å anta at avisene fritt kan tilpasse sin forretningsmodell mot annonsemarkedet som kompensasjon for bortfall av momsfordelen (som bare knyttes til lesermarkedet). Det er relevant å opplyse om at 68 prosent av annonseinntektene til norske aviser forsvant mellom toppåret 2007 og 2020.² Det anslås at Meta (Facebook) og Alphabet (Google) alene kontrollerer 58 prosent av det norske digitale annonsemarkedet (Medietilsynet, 2022a). Norges 241 aviser har til sammenligning en samlet digital markedsandel på 15 prosent (ibid.). Nyhetsmarkedet er tosidig, men de indirekte nettverkseffektene har svekket seg kraftig de siste femten årene. Prismekanismen fungerer ikke like mekanisk som Skatteutvalget legger til grunn.

Skatteutvalgets videre argumentasjon er oppsiktsvekkende. De skriver: «Nyere studier av tosidige markeder viser faktisk at innføring av merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester vil gi *lavere* priser, se blant annet Cyndeka og Wyndham (2018)». Studien det vises til ble videreutviklet av Wyndham og kolleger, og publisert som «Tax-free digital news?» i det anerkjente samfunnsøkonomiske tidsskriftet *International Journal of Industrial Organization* (Foros, Kind og Wyndham, 2019). La meg gjennomgå premissene i denne artikkelen.

Formålet med artikkelen til Foros og kolleger (2019) er å vurdere effekten av momsfritaket på elektroniske medier. Forfatterne baserer sin modell på den velkjente hotellingmodellen som brukes for å estimere etterspørsel, for eksempel å estimere optimal avstand mellom bensinstasjoner. Teoretisk modellbruk – altså ligninger med symbolske verdier – innebærer naturligvis forenklinger, men de ulike antagelsene i modellen bør understøttes av empiri. Foros og kolleger (2019) baserer sin modell på en rekke feilaktige premiss.

For det første behandler modellen papiraviser og digitale aviser som «konkurrerende medieplattformer», nettopp for å vurdere effekten av å fjerne moms på digitale abonnement. Intensjonen er tydelig, men det gir ikke mening å behandle papir og digital som konkurrerende produkt. Nært sagt alle som betaler for et

² Min analyse basert på aggregert rådata fra Medietilsynet, konsumprisindeksjustert til 2020-kroner.

papirabonnement får gratis digital tilgang (Høst, 2021). Det er mer presist å se på papir og digital som ulike distribusjonsformer.

For det andre er konsumentenes smakspreferanser «uniformt distribuert langs linjen», hvor «linjen» er en teoretisk avstand med digitalavis på den ene siden, og papiravis på den andre. Preferansen er altså bare knyttet til digital vs. papir, og er helt likt fordelt. Modellen tar dermed ikke hensyn til at papiroplaget svekkes kraftig, mens digitale abonnement er i vekst (Medietilsynet, 2022a). 80 prosent av det totale papirvolumet i Norge forsvant mellom 1998 og 2022 (Ugelstad Aas og Larsen, 2022). Dessuten er det flere faktorer som påvirker preferanser, eksempelvis geografi, politisk profil eller nisje. Smakspreferanser i mediemarkedet kan aldri være uniformt distribuert.

For det tredje har forfatterne knyttet abonnementsinntekter og annonseinntekter til antall lesere og ikke den økonomiske størrelsen på hver respektive side av markedet. Som nevnt har avisbransjens inntektsstrømmer fra annonser svekket seg kraftig. På aggregert nivå utgjør annonseinntekter 35 prosent av norske avisers omsetning, mens abonnementsinntekter utgjør 53 prosent (Medietilsynet, 2022a). Uansett er det så store forskjeller mellom Norges 241 aviser at det er vanskelig å generalisere. For eksempel henter VG anslagsvis 80 prosent av sine inntekter fra annonser og 20 prosent fra abonnement, mens det motsatte er tilfellet for *Aftenposten*.³

For det fjerde har ikke Foros og kolleger (2019) vurdert hvordan fordelene av momsfritaket kan påvirke redaksjonell kapasitet i positiv retning. Man kan tenke seg at aviser gjennom momsfritaket investerer overskudd i å styrke sin redaksjonelle profil i konkurransen om å nå flere abonnenter, som igjen leder til innholdsmangfold (Medietilsynet, 2022b).

For det femte, og kanskje viktigst, har forfatterne bare vurdert effekten av moms på abonnementsinntekter i sin modell. De har ikke vurdert effekten av at det er moms på annonsesalg. En kommende fagfellevurdert studie som baserer seg på modellen til Foros og kolleger (2019), men som også tar hensyn til annonsesiden av markedet, kommer til motsatt konklusjon: Å fjerne momsfritaket på digitale aviser vil lede til høyere abonnementspriser (Pires, under utgivelse).

³ Min analyse basert på interne rapporter.

Skatteutvalget siterer ytterligere én fagfellevurdert artikkel, nemlig Kind og Møen (2013). Denne studien finner at avisenes momsfritak stimulerer til større innholdsmangfold, fordi «aktørene legger større vekt på å hente inntektene sine fra lesemarkedet fremfor annonsemarkedet. Da vil aktørene fokusere mer på høy kvalitet og differensiering fremfor å nå flest mulig lesere» (NOU 2022: 20, s. 340). Faktisk argumenterte Kind og Møen (2013) for å utvide datidens momsfritak til «en ny, plattformnøytral pressestøtteordning», i tillegg til å innføre skattefradrag for redaksjonelle kostnader som et supplerende mediepolitisk virkemiddel.

Jeg har nå gjennomgått hele kunnskapsgrunnlaget om mediesektoren som presenteres i «Et helhetlig skattesystem». Det består av én NOU som konkluderer at momsfritaket må opprettholdes, en artikkel som konkluderer at momsfritaket bør opprettholdes, og en artikkel som baserer seg på feilaktige premiss. Det kan likevel finnes innvendinger mot dagens ordning. På prinsipielt grunnlag kan man argumentere for at avisenes momsfritak er en subsidie av middelklassens forbruk, fordi avisabonnenter tenderer mot å være eldre, høyt utdannet og velstående (Moe, 2019). Det må da påpekes at avisabonnement ikke er en luksusvare, men en symbolsk vare (Bourdieu, 1984). Det har en egenverdi at nyheter produseres, selv om de ikke direkte konsumeres. *DN* og *Aftenpostens* avsløringer er kanskje forbeholdt abonnenter, men sakene siteres videre i åpent tilgjengelige medier som *NRK*. Dermed blir det skapt generell oppmerksomhet om skatteparadiser og pendlerboliger.

NRK mottar for øvrig 6,8 milliarder kroner over statsbudsjettet hvert år (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022a). Det er om lag tre ganger så mye som den samlede verdien av avisenes momsfritak (1,8 mrd.), de direkte pressestøtteordningene (484 mill.) og kompensasjonen til den kommersielle kringkasteren *TV 2* (150 mill.) (ibid.). *NRK* nyter høy tillit og legitimitet, og det er nær unison politisk enighet om å opprettholde støttenivået. Poenget med sammenligningen er at momsfritaket og de resterende pressestøtteordningene styrker konkurransekraften til den kommersielle mediebransjen, som utgjør en viktig motvekt til *NRKs* privilegerte posisjon. Disse mediepolitiske virkemidlene må derfor sees i sammenheng. Slike perspektiv er fraværende i Skattemeldingen.

Til sist kan man – slik Skatteutvalget gjør – argumentere for at merprovenyet fra økt merververdiavgiftssats kan gå til å øke den direkte pressestøtten (NOU 2022: 20, s. 242). Det er verdt å minne om at tittelen på Mediestøttemeldingen fra 2019 var «Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid» (Meld. St. 17 (2018–2019)). Momsfritaket er et kroneksempel på en grunnbevilgning tildelt med en armlengdes avstand. Den direkte pressestøtten er et viktig verktøy i den mediepolitiske verktøykassen, men må anses som en tilleggsbevilgning som styrker konkurransekraften til de minste og spesialiserte.

Oppsummert er momsfrigjøringsordningen ubyråkratisk, transparent, rettferdig og forutsigbar. Alle som produserer nyheter, enten det er lokalt, regionalt, nasjonalt eller i nisjer, nyter godt av den. At momsfrigjøringen favoriserer de største aktørene – de som selger flest abonnement – er hverken overraskende eller urovekkende. Det er tross alt dyrere å lage *Bergens Tidende* enn *Dalane Tidende*, selv om begge aviser er viktige bidrag for en fri og opplyst offentlighet. I en usikker tid trenger Norge en sterk og forutsigbar medie- og kulturpolitikk. Nyhetsmedienes momsfrigjøring er en investering i demokratisk infrastruktur.

Referanser

Bordieu, P. (1984) *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. New York, NY: Columbia University Press.

Cyndecka, M. og Wyndham, T. G. A. (2018) Price Increasing Tax Reductions for Electronic Newspapers. *European State Aid Law Quarterly*, 17(3), s. 375–386.

Foros, Ø., Kind, H. J. og Wyndham, T. G. A. (2019) Tax free digital news? *International Journal of Industrial Organization*, 66, s. 119–136.

Høst, S. (2021) *Rapport nr 108: Avisåret 2020*. Volda: Høgskulen i Volda.

Medietilsynet (2022a) *Medieøkonomi: Økonomien i norske aviser 2017–2021*. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2022b) *Mediemangfoldsregnskapet: Mediemangfold i et innholdsperspektiv*. Fredrikstad: Medietilsynet.

Meld. St. 17 (2018–2019). *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*. Oslo: Kulturdepartementet.

Moe, H. (2019) Why free news matters for social inequality: Comparing willingness to pay for news in the Nordic region. I Josef Trappel (red.) *Digital media inequalities: Policies against divides, distrust and discrimination*, s. 229–243. Göteborg: Nordicom.

NOU 2010: 14 (2010) *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Oslo: Kulturdepartementet.

NOU 2017: 7 (2017) *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Oslo: Kulturdepartementet.

NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*. Oslo: Finansdepartementet.

Kind, H. J. og Møen, J. (2013) Bør den indirekte pressestøtten gis som momsfritak eller skattefradrag? *Norsk Medietidsskrift*, 20(1), s. 29–50.

Kultur- og likestillingsdepartementet (2022a). *En mer moderne mediestøtte*. Pressemelding nr: 91/22.

Kultur- og likestillingsdepartementet (2022b). *Momsfritaket for elektroniske nyhetstjenester forlenges til 2028*. Pressemelding nr: 14/22.

Pires, A. J. G. (under utgivelse). Ad-valorem Taxes, Prices and Content Diversification in the News Market. [Games](#), 14(1).

Raabe, T. S. (2022). Skatteutvalget forstår ikke mediesektoren. Kronikk i *Aftenposten*.

Ugelstad Aas, E. U. og Larsen, S. S. (2022) Papiravisene strupes. Avisartikkel i *Klassekampen*.