



**Finansdepartementet
v/finansminister Jens Stoltenberg**

**Kopi:
Kultur- og likestillingsdepartementet
v/kultur- og likestillingsminister Lubna Jaffery**

Vår dato 15.01.2026
Deres dato
Vår referanse
Deres referanse

Merverdiavgiftsloven § 6-1, avisfritaket

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.

MBL representerer ca. 340 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: ca. 210 mediehus, herunder 190 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper. Medlemsavisene representerer ca. 97 % av det norske avisopplaget.

1 Innledning

Denne henvendelsen rettes til Finansdepartementet for å be om avklaring på to sentrale spørsmål knyttet til fritaket i merverdiavgiftsloven (mval.) § 6-1. Henvendelsen er sendt til departementet som øverste myndighet for merverdiavgiftsregelverket. Departementet har gjennom tidligere notifisering til ESA grundig kjennskap til avisfritakets overordnede formål, herunder spesifikke forhold i bransjen som er relevante for å oppnå lovgivers intensjon.

Formålet med avgiftsfritaket for aviser, herunder elektroniske aviser, er som kjent å sikre bred tilgang til redaktørstyrt journalistikk og å styrke disse mediernes demokratiske rolle i samfunnet. Fritaket er ikke et næringspolitisk virkemiddel, men et mediepolitisk og demokratisk tiltak som skal bidra til at befolkningen har tilgang til nyheter, informasjon og samfunnsdebatt.

Stortinget vedtok i 2015 at også elektroniske aviser ble omfattet av fritaket som en direkte konsekvens av den teknologiske utviklingen. Redaktørstyrte medier er under press i mange land. Beskyttelse og støtte til frie og uavhengige redaksjonelle medier er derfor satt på agendaen i EU på en langt mer offensiv måte enn tidligere. En vesentlig grunn til at Norge skiller seg positivt ut med et stort og vitalt mediemangfold er de mediepolitiske virkemidlene, med avgiftsfritaket som det aller viktigste, noe departementet også påpeker i notifiseringen til ESA.

Målt i økonomisk verdi er avgiftsfritaket for aviser det viktigste mediepolitiske virkemiddelet for de private redaksjonelle avismediene her i landet, og det er derfor sentralt for bransjen at reglene praktiseres riktig og at bransjen opplever forutsigbarhet.

Journalistikk er et offentlig gode fordi den skaper samfunnsnytte som ikke kan begrenses til betalende brukere. Den legger grunnlaget for informerte valg, demokratisk kontroll og åpen offentlig debatt. Når én redaksjon f.eks. avdekker maktmisbruk, kommer kunnskapen hele

samfunnet til gode. Uten en virkningsfull mediepolitikk vil markedet produsere for lite journalistikk.

Avgiftsfritaket gir et vidt spillerom for skjønn, noe som kan føre til tilfeldige og vilkårlige tolkningsresultater som også risikerer å motvirke oppfyllelse av lovgivers intensjon med fritaket, en intensjon som har ligget fast i flere tiår. I tillegg kan dette føre til uønsket konkurransevridding og en potensielt ukjent og betydelig økonomisk risiko for de redaktørstyrte avismediene. Tvil om tolkningen av avgiftsfritaket innebærer også et hinder for innovasjon og utvikling av nye nyhetsprodukter for hele bransjen. Det er derfor et reelt behov for mer forutsigbarhet og klargjøring av de objektive kriteriene for hvordan avgrensingene i fritaket skal praktiseres.

Spørsmålene som vi ønsker en avklaring på er:

1. En moderne digital avis er et totalprodukt som består av både lukket og åpent innhold. Det er dette som i avgiftsmessig forstand omsettes. Vi ber om Finansdepartementets bekreftelse på at alt nyhets- og aktualitetsinnhold som gjøres tilgjengelig for betalende brukere av det digitale total produktet, dvs. både innhold som er fritt tilgjengelig (åpent) og innhold som krever betaling eller abonnement (lukket), skal medregnes når total produktets innhold skal fastlegges.
2. Vi ber om Finansdepartementets vurdering av hvilken metode som skal benyttes for å måle mengden nyhets- og aktualitetsinnhold i det digitale totalproduktet, herunder hvordan omfanget av tekst og stillbilder skal beregnes. Vi mener at antallet innholdselementer (saker/artikler/videoer) er den metoden som best vil reflektere det totale og reelle innholdet i avisproduktet og dermed er best egnet.

Denne henvendelsen er disponert på følgende måte:

Pkt. 2: Ordlyden i lov og forskrift

Pkt. 3: Lovgivers overordnede intensjon, utvikling av samfunnsmessige behov og avgiftsfritaket i lys av endrede forutsetninger

Pkt. 4: Totalproduktet – forståelse og avgrensning

Pkt. 5: Vekting av ulike formater – tekst og stillbilder versus lyd og levende bilder

2 Lov og forskrift

Fritaket for aviser i merverdiavgiftsloven (mval.) § 6-1 har følgende ordlyd:

- Omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, som inneholder en overveiende andel tekst og stillbilder, er fritatt for merverdiavgift
- Departementet kan gi forskrift om hva som menes med aviser, herunder om vilkår for fritak

Forskriften til merverdiavgiftsloven (fmval.) § 6-1-1 angir nærmere kriterier for fritaket:

Med aviser menes redaktørstyrte publikasjoner som ukentlig eller oftere, 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

Avgrensingen av fritakets anvendelsesområde legger opp til en mengdevurdering både når det gjelder innhold og format. Den digitale utviklingen, endrede brukermønstre og endrede forretningsmodeller gjør det nødvendig med avklaringer for å sikre forutsigbarhet og å unngå tilfeldige og vilkårlige tolkningsresultater.

3 Lovgivers overordnede intensjon

3.1. Journalistikkens betydning for demokrati og beredskap

I en urolig og uforutsigbar tid er det tydelig at mediepolitikk er demokratipolitikk. Med økende desinformasjon og propaganda er redaktørstyrte medier avgjørende for tillit, beredskap og motstandskraft i befolkningen. Fri, redaktørstyrt journalistikk er viktigere enn noen gang.

Norge har et godt utgangspunkt, men mediemangfoldet er under press. Selv om norske redaktørstyrte medier er verdensledende i digitalisering av innhold og forretningsmodell, har de ikke, med få unntak, fått etablert en bærekraftig, heldigital forretningsmodell.

Mediene kjenner sterkt på de grunnleggende utfordringene i den digitale økonomien, preget av global konkurranse og en «vinneren-tar-alt»-logikk. Dette merkes i kampen om oppmerksomhet, annonseinntekter, samt distribusjon av apper og innhold på store plattformer. Offentligheten oversvømmes av uredigert kommunikasjon, som øker risikoen for feilinformasjon. Algoritmene i sosiale medier forsterker innhold som skaper engasjement – uten verifisering eller redaktørstyring. Det er mulig å spre falsk informasjon raskere enn sann informasjon, noe som gir handlingsrom for aktører som ønsker å svekke samfunnets tillit.

Redaktørstyrte medier er derfor en avgjørende motvekt mot strømmen av feilinformasjon og desinformasjon, og er en del av samfunnets beredskap og informasjonsinfrastruktur.

Medietilsynet slo tidligere i år fast at termineringen av mval. § 6-2 reduserer medienes evne til å nå befolkningen med troverdig informasjon og å motvirke desinformasjon.

Norske redaktørstyrte medier står fortsatt sterkt: høy tillit hos brukerne, relativt god betalingsvilje i befolkningen og verdensledende innen digitalisering. En viktig årsak har vært en fremsynt og aktiv mediepolitikk med gode virkemidler.

Det er avgjørende at redaktørstyrte medier er i stand til å utvikle seg for å appellere til unge brukere. Unge er i dag den gruppen som i minst grad bruker redaktørstyrte medier, og de orienterer seg ofte i helt andre mediekkanaler enn tidligere generasjoner. For å kunne treffe de unge, må journalistikken treffe dem der de er – med formater og uttrykk de etterspør. Mediepolitikken må legge til rette for innovasjon rettet mot unge.

Mediepolitikken er en helhet:

- Den indirekte støtten gjennom avgiftsfritak danner en stabil grunnmur som følger brukerne.
- Den direkte støtten gjennom produksjonstilskudd sikrer medietyper som markedet alene ikke kan opprettholde.

Denne kombinasjonen har vært sentral for å bevare medienes samfunnsrolle i Norge. At mye av støtten er indirekte, gir armlengdes avstand til politiske beslutninger og styrker tilliten både blant medier og borgere.

Avgiftsfritaket er en økonomisk bunnplanke som gir økt konsum og bedre produkter uten statlig innblanding. Men fra 2023 ble dette utgangspunktet svekket: nyhetsformater i lyd og levende

bilder blir i større grad avgiftsbelagt. Dette rammer medienes mulighet til å nå unge brukere – samtidig som globale aktører satser tungt på disse formatene.

De kommende årene blir krevende. En viktig oppgave fremover er å sikre det norske mediemangfoldet i en tid der økonomien i mediehusene er under økende press. Situasjonen vil bli langt mer krevende om to til tre år. Mye står på spill om vi ikke lykkes.

3.2 Fra papiravis til elektroniske nyhetstjenester – Samme formål

Lovgivers begrunnelse for, og formål med, avgiftsfritaket for aviser, har i hovedsak vært uendret siden merverdiavgiften ble innført i Norge i 1970, og har vært uendret gjennom etterfølgende lovrevisjoner. Begrunnelsen er utførlig beskrevet av Finansdepartementet i notifiseringen til ESA 1. desember 2015 ved utvidelsen av avisfritaket til også å gjelde bl.a. digitale aviser i 2016.

Mer internasjonal politisk uro, et økende press mot de liberale demokratiene og spredningen av desinformasjon, som nevnt over, gjør at den mediepolitiske begrunnelsen for en sterk og mangfoldig journalistikk er oppdatert i tråd med endringer i omgivelsene. Det er altså et politisk behov for journalistikk som motvekt mot negative samfunnsmessige trender, og gjennom dette en skjerpet forventning til at et tiltak som avgiftsfritaket for redaktørstyrte medier skal virke som forutsatt.

Det fremgår klart at det er av avgjørende betydning å sikre et mangfold av redaksjonelt innhold både tematisk og geografisk, slik at befolkningen i hele landet har tilgang på uavhengig og etterrettelig journalistikk. Stortinget har, gjennom avgiftsfritaket, etablert en indirekte pressestøtte som økonomisk sett er den klart mest betydelige finansielle støtten til norske redaksjonelle medier, ved siden av finansieringen av NRK, og som langt overgår produksjonsstøtten (den direkte pressestøtten).

3.3 Avgiftsfritaket for digitale aviser

Avgiftsfritaket for digitale aviser ble vedtatt i 2015 med samme overordnede begrunnelse som da fritaket ble etablert i 1970. I tillegg ble det trukket frem nye hensyn, herunder behovet for likebehandling av digitale og trykte avisprodukter.

Man innså at det tidligere avgiftsregimet som bare omfattet aviser i papirutgave skapte uønsket konkurransevridning og dessuten bremset nødvendig innovasjon. Et sentralt nytt moment i 2015 var at internasjonal konkurranse og kraftig fallende annonseinntekter hadde satt de norske redaktørstyrte mediene under betydelig økonomisk press. Under Stortingets behandling i 2015 ble det derfor et enda viktigere argument enn i 1970 at avgiftsfritaket var nødvendig for å sikre finansieringen av journalistikk fra norske redaktørstyrte medier. Fritaket ble også fremhevet som virkemiddel for å stimulere til innovasjon og å legge til rette for et brukermarked for digitalt nyhets- og aktualitetsstoff.

Utviklingen av viktige sider ved mediemarkedet har akselerert de siste ti årene, etter de endringene som ble vedtatt i 2015. Dette gjelder ikke minst utfordringen med å nå frem til unge brukere. Nyheter formidlet gjennom sosiale medier anses tilstrekkelig for mange unge, men det er langt fra sikkert at avsenderne av disse nyhetene er seriøse aktører med kvalitetssikret innhold. De redaktørstyrte medienes utfordring er å innovere for å gjøre seg mer relevant for unge brukere og sørge for tilgangsløsninger som er brukervennlige og økonomisk overkommelige. Lykkes man

ikke med denne utfordringen så er det begynnelsen på slutten for redaksjonelle medier som når frem til de fleste.

Det er i denne konteksten avgiftsfritaket må forstås, og det er i denne konteksten lovgiver ønsker at det skal forstås.

3.4 Forankringen i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100

Avgiftsfritaket har overordnet også et ankerfeste i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd der det fremgår at det «[...] påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». I dette ligger det et krav om at staten har et overordnet ansvar for å sikre ytringsfriheten. I praksis skal derfor staten tilrettelegge for en mangfoldig og fri presse som bidrar med kritisk og undersøkende journalistikk.

Både regulatoriske og økonomiske virkemidler benyttes for å oppnå en mangfoldig og fri presse. Medielovgivningen fastsetter de juridiske rammene for de redaktørstyrte medienes virksomhet. I tillegg gjelder ordninger med direkte og indirekte pressestøtte. Avisfritaket er dermed ett av de sentrale virkemidlene som gir indirekte støtte til de redaktørstyrte mediene. I motsetning til de fleste andre avgiftsfritak i merverdiavgiftsloven har avisfritaket en åpenbar samfunnsmessig begrunnelse. Viktigheten av avisfritaket som en del av pressestøtten er også fremhevet av Finansdepartementet i notifiseringen til ESA side 6:

«Zero rated VAT on newspapers has been an integrated and substantial part of Norwegian media policy since the VAT system was established in 1970. In combination with the direct grant schemes, mainly the production grant for newspapers, it has ensured a high level of newspaper readership and media pluralism in Norway. This has ensured the public access to a diversity of information, voices and opinions, and promoted democracy on both local and national levels.»

3.5 Endrede forutsetninger for bransjen

De endrede forutsetningene som traff de redaktørstyrte mediene fra om lag 2010, og som har pågått kontinuerlig siden, er større enn de endringene denne bransjen ble utsatt for i de foregående etthundre år.

Digitalisering og konkurranse fra globale teknologiplattformer er de sentrale drivkreftene bak denne utviklingen. Selv om f.eks. sosiale nettverk er noe helt annet enn redaktørstyrte medier, så fungerer de i praksis som konkurrenter om folks tid og oppmerksomhet.

De globale teknologiplattformene var tidlig ute med å utvikle målrettede digitale annonseprodukter basert på persondata, noe som lenge medførte at annonsering gjennom sosiale plattformer ble regnet som mer treffsikkert enn annonsering i redaksjonelle medier.

Da Stortinget vedtok det plattformnøytrale avisfritaket i 2015, var de redaksjonelle medienes økonomiske lønnsomhet betydelig svekket. Annonseinntektene var kraftig redusert og papir-opplagene sank raskt. De redaktørstyrte mediene manglet også en digital plattform for attraktive abonnementsprodukter. Bransjen var inne i en fase der selve forretningsmodellen ble sterkt utfordret. For å ivareta lovgivers overordnede intensjon med avgiftsfritaket var det nødvendig å gjøre lovendringer som tilpasset fritaket til en ny tid. Formålet lå fast, men virkemidlene måtte endres.

Etter 2016 har den digitale utviklingen fortsatt. De redaktørstyrte avisene har over disse 10 årene mistet en betydelig andel av annonseinntektene til de globale teknologiplattformene. Ifølge Medietilsynets rapport om økonomien i mediebransjen i 2024¹ var annonseinntektene for norske aviser på et historisk lavt nivå i 2024: «Over tid har vi sett en vedvarende nedgang i annonseinntektene både for aviser og tv, og i 2024 var de på et historisk lavt nivå.» I den samme perioden har veksten i brukerinntekter kompensert en del av annonsefallet, men brukerinntektene har nå flatet ut.

Den internasjonale politiske situasjonen er også vesentlig endret de siste 8-10 årene, hvor anti-demokratiske krefter har vokst frem og kommet i styringsposisjon i mange land, og presset mot de liberale demokratiene har økt. Det har også presset mot de frie mediene.

Schibsted publiserte høsten 2024 en studie som så på forholdet mellom demokratisk nivå og redaktørstyrte mediers kapasitet i EU-landene, pluss Storbritannia og Norge.

Blant konklusjonene var at europeiske medier er vesentlig svekket de siste 10-15 årene, at de såkalte nyhetsørkenene, områder som ikke har noen journalistisk dekning, har blitt større, og at man i flere land kan se en sannsynlig sammenheng mellom svekket demokratisk nivå og reduksjonen i redaksjonell kapasitet. En vesentlig grunn til at Norge i denne sammenhengen skiller seg positivt ut er nettopp de mediepolitiske virkemidlene, med avgiftsfritaket som det aller viktigste.

4 Totalproduktet – forståelse og avgrensning

4.1 Innledning

Mval. § 6-1 med tilhørende forskriftsbestemmelse oppstiller et krav om at totalproduktet skal inneholde «i hovedsak» nyhets- og aktualitetsstoff, samt en «overveiende andel» med tekst og stillbilder.

Dette innebærer at man først må ta stilling til hvilket innhold som skal anses som en del av totalproduktet, og deretter må man ta stilling til mengden av nyhets- og aktualitetsinnholdet og mengden av tekst og stillbilder. I disse mengdevurderingene må man komme frem til en egnet og praktikabel målemetode hvor ulike nyhetsformater som tekst, stillbilder, lyd og video skal måles opp mot hverandre.

Vi mener at det digitale totalproduktet omfatter det totale tilgjengelige nyhetsinnholdet til enhver tid, dvs. både åpent og lukket nyhets- og aktualitetsinnhold. Med lukket innhold menes at tilgang til innholdet krever brukerbetaling. For den betalende brukeren fremstår produktet som en helhetlig og sømløs brukeropplevelse, og brukeren vil derfor ikke se et skille mellom åpent eller lukket innhold. Som vi kommer tilbake til nedenfor, kan det også variere (basert på ulike faktorer) om en artikkel på et gitt tidspunkt er åpent tilgjengelig eller krever brukerbetaling.

Vi mener derfor at åpent nyhetsinnhold skal medregnes når man skal vurdere om produktet «i hovedsak» inneholder nyheter og aktualitetsstoff, og ved vurderingen av om produktet inneholder en «overveiende andel» tekst og stillbilder.

¹ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieokonomi/2025/251030_-norsk-mediieokonomi-2020-2024.pdf

4.2 Avgrensingen av totalproduktet

Merverdiavgiftsplikt er basert på at det skjer en «omsetning», det vil si levering av en vare eller en tjeneste mot vederlag, jf. mval. § 3-1 første ledd og mval. § 1-3 første ledd bokstav (a). I løpet av de siste 10 årene har det skjedd en betydelig utvikling i hvordan redaksjonelt nyhetsinnhold produseres og vises til brukerne.

Teknologi har gitt muligheter for både en redaksjonell og produktmessig utvikling som man tidligere ikke hadde. En «avis» i betydningen redaksjonelt produkt som tilbys brukerne, kan derfor ikke forstås på samme måte i 2025 som i 2015.

Tiden har derfor løpt fra den bastante oppdelingen av redaksjonelle avisprodukter som ble lagt til grunn av Finansdepartementet i Prop. 1 LS (2015-2016) punkt 8.3.3:

«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 nyheter og aktualitetsstoff som omsettes mot brukerbetaling. Dersom selger tilbyr nyhets- og aktualitetsstoff både gratis og mot betaling, må disse anses som separate ytelser.»

I dagens mediebilde finnes det ikke tydelig identifiserbare separate produkter med og uten betaling, slik det beskrives i proposisjonen.

Det er store forskjeller mellom mediehusene når det gjelder hvilke inntektskilder som dominerer, dvs. hvor stor andel av inntektene som er basert på brukerbetaling og annonser.

En avis som har en liten andel av sine inntekter fra annonsemarkedet, vil være incentivert til å lukke mer av sitt nyhetsinnhold for å maksimere brukerinntektene. En avis som har et større inntekspotensial i annonsemarkedet er avhengig av et stort antall brukere og høyt trafikkvolum, og vil derfor være incentivert til å lukke mindre av sitt nyhetsinnhold. Begge aktørene vil optimalisere de samlede inntektene for å finansiere den journalistiske nyhetsproduksjonen.

Forretningsmodellen er ikke det eneste kriteriet i vurderingen av om nyhetsinnholdet skal være åpent eller lukket. Redaktørene vurderer også om nyhetsinnholdet etter sin art bør være åpent tilgjengelig for alle brukere eller kun brukere som betaler. Eksempelvis er dette aktuelt når det skjer viktige hendelser i samfunnet med ekstraordinær høy nyhetsverdi og hvor behovet for bred folkeopplysning og informasjonstilgjengelighet veier tungt, f.eks. kan nevnes pandemien, ekstremvær, krigen i Ukraina etc.

Et annet moment er om innholdselementet er egnet til å engasjere på en måte som kan skape betalingsvilje hos ikke-betalende brukere med den hensikt å øke brukerbetalingen for avisproduktet.

Vurderingene av om nyhetsinnholdet skal være åpent eller lukket varierer til enhver tid, noe som kan innebære at nøyaktig det samme nyhetsinnholdet kan være underlagt betaling den ene dagen, og åpent tilgjengelig den neste. I tillegg har flere aktører en modell der brukeren åpent kan lese et bestemt antall valgfrie artikler i en viss periode og deretter må betale for å lese videre. Dette innebærer at nøyaktig det samme nyhetsinnholdet kan være underlagt betaling for en bruker, og åpent tilgjengelig for en annen bruker.

I praksis vil det derfor i utgangspunktet ikke foreligge en tydelig, fast og identifiserbar åpen eller lukket del av totalproduktet. Totalproduktet er en helhet, og brukerbetaling gir tilgang til hele produktet uten friksjon i form av betalingsmur.

4.3 Dynamisk brukerbetaling

Den digitale utviklingen har gjort det mulig å tilpasse brukernes tilgang til åpent og lukket nyhetsinnhold individuelt for hver enkelt bruker, og dette er en ordning som flere aktører allerede har tatt i bruk.

En ordning med dynamisk brukerbetaling gjennomføres ved bruk av algoritmer og kunstig intelligens for å kunne optimalisere innholdet for den enkelte bruker. Basert på innsikt om brukeren eller spesifikke brukergrupper tilpasses brukerbetalingen ved å åpne og lukke innholdet utfra estimer om hvilket nyhetsinnhold som kan utløse betalingsvilje hos brukeren.

Dette betyr i praksis at en nyhetsartikkel eller -video er åpen for én bruker, mens den krever betaling fra en annen bruker. Det vil si at det samme nyhetsinnholdet både kan være åpent og lukket samtidig, slik at målbarheten på hva som er åpent og lukket vanskeliggjøres.

Dynamisk brukerbetaling kan være med på å løse en rekke utfordringer for bransjen:

- Undersøkelser viser at unge målgrupper viser generelt liten betalingsvilje for redaksjonelle medier. I et forsøk på å sørge for at unge borgere i samfunnet tar del av de redaksjonelle mediene, er det derfor avgjørende at disse målgruppene ikke møter betalingshindringer i situasjoner hvor kjøp av abonnement så langt har vist seg lite sannsynlig.
- Mange brukere får stor verdi av åpne nyheter og er flittige brukere uten å ha abonnement. Det er viktig å forsøke å konvertere de som får mest verdi av de åpne produktene til å bli betalende brukere.

Slike behov kan ikke løses på universelt vis, men krever en sofistikert og konkret tilnærming til betalingsløsninger. Brukerbetalinger vil derfor nærmest fungere som en form for teknisk løsning for tilgangskontroll og ikke som et separat redaksjonelt nyhetsprodukt sammenlignet med det åpne innholdet.

4.4 Brukernes opplevelse av totalproduktet

Tidligere høringsnotater og forarbeider til fritaket for aviser, og også det tidligere fritaket for elektroniske nyhetstjenester, bærer et visst preg av en oppfatning av at en digital avis nærmest er en kopi av en tilsvarende papirutgave. Dette stemmer ikke. Tvert imot vil digitalt nyhetsinnhold i stor grad oppdateres løpende, og det sentrale for brukerne i dag vil normalt være tilgangen til det til enhver tid oppdaterte nyhetsinnholdet, og ikke et eksemplar av et fast og definerbart nyhetsprodukt.

Det redaksjonelle ansvaret for nyheter og aktualitetsstoff gjelder både for åpent og lukket nyhetsinnhold. Medienes samfunnsoppdrag er derfor ikke knyttet til ulike betalingsmodeller, men til det samlede nyhetsinnholdet.

Brukernes hovedopplevelse av det totale tilgjengelige totalproduktet må stå sentralt. Ved å betale et vederlag får brukeren tilgang til et samlet nyhetsinnhold, og det fremstår for denne brukeren

ikke som om det er noe skille mellom åpent og lukket innhold. For denne brukeren vil innholdet dermed fremstå som sømløst.

Brukeropplevelsen av et digitalt avisprodukt skiller seg på flere måter fra opplevelsen av den tradisjonelle papiravisen. I det digitale totalproduktet samles overskriftene i en «feed» eller en hovedside der brukeren ser en kort ingress og evt. et bilde. En «feed» oppdateres løpende og brukeren vil derfor ikke se et fast oppsett, slik som i papiravisen. Både tittel på artikkelen og bilder kan endres forløpende. En artikkel som f.eks. publiseres på dagtid, kan bli oppdatert utover dagen, slik at den leses i flere versjoner. Ved å lese en nyhetsartikkel vil det komme opp lenker til annet nyhetsstoff om det samme tema, f.eks. dybdeartikler, bildeserier eller videoinnslag. Betalende brukere vil dermed sømløst kunne se alt nyhetsinnholdet uten at det er synlig hva som til enhver tid er underlagt brukerbetaling. Gjennom brukerbetalingen oppnår brukeren en bedre leseropplevelse av det samlede totalproduktet.

4.5 En lovforståelse i tråd med dagens virkelighet

I tråd med alminnelig rettskildelære er det naturlig å se hen til formålet med fritaket når regelen skal fortolkes. Tilgjengeliggjøring av redaksjonelt nyhetsinnhold for allmennheten ligger til grunn for særbehandlingen i merverdiavgiftsloven. Dersom avisfritaket tolkes slik at åpent innhold ikke er en del av det omsatte totalproduktet, vil dette:

- insentivere norske redaksjonelle medier til å legge langt mer redaksjonelt innhold bak betalingsmur, og således gjøre nyhetsinnholdet mindre tilgjengelig for de som ikke har evne til, eller ønsker, å betale for tilgang,
- bremse innovasjonen og disinsentivere redaksjonenes arbeid med å optimalisere inntektene, da fokus vil dreie sterkere mot å sikre avgiftsfritak, og
- ha fundamental negativ innvirkning på noen av landets største mediedestinasjoner, dvs. de aktørene som har tilstrekkelig trafikk fra brukere til både å kunne tilby attraktive annonseprodukter og ha betalingsprodukter med lave prisnivåer.

En innskrenkende fortolkning av avisfritaket, der åpent nyhetsinnhold ikke medregnes som en del av totalproduktet, vil bety at vi står i en situasjon der det er en reell risiko for negative effekter for redaktørstyrte medier som har et rikt tilbud av åpent tilgjengelig journalistikk.

Dette står i direkte motsetning til lovgivers uttrykkelige ønske om at alle skal ha tilgang på nyheter og aktualiteter, uavhengig av personlig økonomi, alder, hvor de bor eller andre variabler. Slik vi ser det, er det derfor nødvendig å tolke fritaket i lys av nåtidens mediebilde, herunder mediestrategiske og økonomiske realiteter, og ikke i lys av mediebildet slik det var historisk sett. Bare ved en slik tolkningstilnærming kan man ivareta lovgivers uforanderlige intensjoner i en moderne kontekst.

Betydningen av tilgang til åpent innhold nevnes blant annet i Medietilsynets rapport om NRK til Kulturdepartementet datert den 29. november 2021. I rapporten er hele mediemarkedet i Norge grundig analysert og omtalt, herunder avismarkedet. Det finnes nyere rapporter om konkrete tall, men allerede i 2020-2021 ble viktigheten av åpent nyhetsinnhold presisert:

- Aktører som Facebook og Google o.l. har økt sin andel i det norske annonsemarkedet fra 7% i 2013 til 32% i 2020, ref. rapporten s. 55.

- Brukerbetalinger for digitalt innhold er i dag en sentral del av forretningsmodellen for de kommersielle aktørene, men uten at dette kan veie opp for tapte annonseinntekter, ref. rapporten s. 180-181.
- Gratis nyheter av høy kvalitet er viktig for mediemangfoldet, ref. rapporten s. 180
- Gratis nettavis er en av de viktigste nyhetskildene i 2019-2021, ref. rapporten s. 200

Det åpne innholdet er en del av det samlede totalproduktet. Det er en redaksjonell, etisk og/eller kommersiell avgjørelse hvor nyhetsinnholdet til enhver tid skal plasseres. Etter vår oppfatning bør en avgrensning av nyhetsinnholdet dermed være basert på det til enhver tid totale redaksjonelle innholdet i totalproduktet som betalende brukere har tilgang til, inkludert det åpne innholdet.

På denne måten vil det totale og reelle nyhetsinnholdet for betalende brukere defineres som et samlet avisprodukt.

Sett i forhold til merverdiavgiftslovens omsetningsbegrep mener vi derfor at alt innhold som kan leses ved å betale et vederlag, anses som omsatt i avgiftsrettslig forstand, uavhengig av om hele eller deler av innholdet ligger åpent for andre enn betalende brukere. Den betalende brukeren vil få en sømløs og komplett tilgang til nyhetsinnholdet, og vil ikke oppleve noen forskjell på betalt og (tidvis) åpent innhold. Betalende brukere får dermed tilgang til et samlet innhold og betaler en fast (evt. variabel) pris for dette. Alt tilgjengelig nyhetsinnhold vil derfor etter vår oppfatning anses som omsatt ved betalingen.

En slik tilnærming vil også medføre en vesentlig avgiftsmessig forenkling både for bransjen og for myndighetene ved at man slipper å ta stilling til om, og i hvilken grad, nyhetsstoffet er, eller har vært, åpent. En statisk todeling i åpent og lukket nyhetsinnhold er tilnærmet umulig å gjennomføre i praksis.

4.6 Uønsket konkurransevridding

Det vil oppstå konkurransemessige og økonomiske forskjeller mellom aktører i samme bransje dersom man skal se bort fra åpent innhold. Begrunnelsen for dette er at de ulike mediehusene, som nevnt, har ulik tilnærming til hvor mye av nyhetsinnholdet som til enhver tid er åpent. Det er ikke ønskelig at merverdiavgiftsregelverket skal gi slike utslag, verken konkurransemessig eller kommersielt.

Vi finner også støtte for dette i notifiseringen til ESA side 41:

«The established media houses offer popular free online services as a part of established media offerings. These online services may be regarded as one of several platforms for publication of the same journalistic content.»

Vi mener at en streng og innskrenkende fortolkning av avisfritaket, hvor åpent innhold holdes utenfor totalproduktet, vil skape uønsket konkurransevridding og stride både mot hensynene som ligger til grunn for fritaket og Grunnlovens krav til myndighetenes tilretteleggelse på dette området.

4.7 Hva vi ber om en avklaring på

En eventuell fortolkning av avisfritaket der man ikke inkluderer det totale nyhetsinnholdet, inkludert åpent tilgjengelig innhold i produktet, vil legge et press på redaktørenes frihet og ansvar etter både medieansvarsloven og Redaktørplakaten. Spesielt i en vanskelig økonomisk situasjon

vil en mer «gammeldags», utdatert og statisk forståelse av nyhetsinnholdet i et avisprodukt i avgiftsfritakets forstand, insentivere redaktørene til å lukke mer nyhetsinnhold for å sikre oppfyllelse av kriteriene for avgiftsfritak. Dette vil være uheldig, og vil medføre at formålet med fritaket ikke oppnås.

Vi ber dermed om departementets bekreftelse på at åpent nyhets- og aktualitetsinnhold skal regnes som en del av totalproduktet.

5 Mengdevurderinger – innhold og format

5.1 Innledning

Når det er fastsatt hva som inngår i det aktuelle totalproduktet angir mval. § 6-1, jf. fmval. § 6-1-1 to sentrale mengdevurderinger.

Den ene mengdevurderingen gjelder andelen av nyheter og aktualitetsstoff i totalproduktet, hvor det oppstilles et hovedsakelighetskrav, jf. ordlyden «i hovedsak». Dette dreier seg om innholdets karakter og balansen mellom nyheter og aktualitetsstoff på den ene siden og annet innhold på den andre siden.

Den andre mengdevurderingen er knyttet til totalproduktets format og kravet om at dette inneholder en «overveiende andel» tekst og stillbilder.

I begge mengdevurderingene må man forholde seg til ulike formater og hvordan disse skal måles i forhold til hverandre.

Etter vår oppfatning bør samme metode benyttes i de to mengdevurderingene. Vi mener at antallet saker/artikler/videoer mv. er den målemetoden som best vil reflektere det totale og reelle innholdet i nyhetsproduktet. Vi understreker i denne forbindelse at det også er en slik tilnærming Medietilsynet og Medieklagenemnda legger til grunn ved vurderingen av mengden nyhets- og aktualitetsstoff i forhold til ordningen med produksjonstilskudd. Ved innholdsanalyser er det et representativt utvalg av artikler fra totalproduktet som vurderes, hvor disse som utgangspunkt teller 1:1 i totalvurderingen, ref. f.eks. klagesak 2020/243 og 2023/0435. Det legges ikke opp til en kvalitativ vurdering av den enkelte artikkel.

Øvrige tilgjengelige målemetoder, som f.eks. lese- og avspillingstid, gir vilkårlige utslag og er dårlig tilpasset dagens mediebilde og brukermønstre. I digitale avisprodukter kommer f.eks. skrevne artikler i ulike lengder fra korte nyhetsoppdateringer til omfattende dybdeartikler om et tema uten at leselengden nødvendigvis gjenspeiler nyhetsverdien. Det er dermed ikke slik at én dybdeartikkel gir samme nyhetsverdi som f.eks. 20 korte nyhetsoppdateringer. Metoder som tar hensyn til lengde, kan vanskelig sammenlignes med nyhetsinnhold i andre formater, som f.eks. video, fordi videolengde ikke lar seg konvertere til opplesningstid av nyhetsartikler. Ved sammenligning av ulike størrelser som ikke lett lar seg konvertere, mener vi at antallet saker/artikler mv. er den målemetoden som er best egnet. I tillegg må målemetoden være enkel å praktisere, uavhengig av nivået på teknologien som benyttes.

5.2 Praktiseringen av kriteriet «i hovedsak»

Det er ikke angitt i forarbeidene til mval. § 6-1 hvor stor mengde man sikter til med uttrykket «i hovedsak». I avgiftsretten har hovedsakelighetskravet i øvrige sammenhenger blitt forstått som et krav om minst 80%. Men i et brev til Skattedirektoratet den 15. desember 2015 har

Finansdepartementet imidlertid gitt uttrykk for at det ikke bør være et matematisk prosenttall for avisfritaket:

«Etter departementets oppfatning kan en avis inneholde over 20 pst. slikt stoff [f.eks. underholding] uten nødvendigvis å miste karakteristikken «nyhets- og aktualitetstjenester.»

«[...] det vil være uheldig å angi et bestemt prosenttall knyttet til hovedsakelighetskriteriet».

I Prop. 107 LS (2019-2020) kap. 11.5.2 uttaler Finansdepartementet at avgrensingen av fritaket ikke kan være for rigid:

«Det er krevjande å trekkje opp klare grenser i lovverket på medieområde, der tjenestene er i så rask endring og utvikling. Ei for rigid avgrensing vil kunne verke hemmande på utviklinga av nye tenester. Det er difor naudsynt å opne for eit visst element av skjønn hos skattestyresmaktene. Så lenge skjønet vert utøvt på ein transparent måte og det ikkje skal byggjast på kvalitativ vurdering av det redaksjonelle innhaldet, legg departementet til grunn at ei slik avgrensing ikkje vil gå på tvers av, eller svekkje tilliten til, det redaksjonelle sjølvstendet i media.»

Vi er enige i at en matematisk, rigid og streng praktisering vil kunne få en uønsket effekt ved at det virker hemmende på den demokratiske samfunnsdebatten og på de redaktørstyrte medienes forretningsmodeller.

Hovedsakelighetskriteriet innebærer i praksis at innhold i ulike nyhetsformater, som f.eks. tekst og video, skal vurderes som en totalitet. I et mediebilde hvor ulike nyhetsformater brukes om hverandre, er det åpenbart behov for klargjøringer.

Skattedirektoratet har i en prinsipputtalelse datert den 29. februar 2016 omtalt forhold knyttet til hovedsakelighetsvurderingen av innholdet og har angitt mulige målemetoder:

«Hovudsaklegheitsvurderinga er knytt til den tenesta som inneheld nyheiter og aktualitetsstoff. Skattedirektoratet legg til grunn at avgrensing av fritaket kan vere komplisert, men at den må avgjerast etter ei samla vurdering der ei rekkje moment må vurderast konkret. Skattedirektoratet har ikkje funne å kunne regulere denne vurderinga ut over det nemnde utgangspunktet. Kva for andre målekriterier som kan vere aktuelle vil avhenge av plattformen som vert nytta. Talet på artiklar/program/titlar, tida ein gjennomsnittsperson ville bruke ved lesing eller avspelingstid kan vere relevante måleeiningar.»

Utover dette finnes det ingen konsekvent praksis for måling av innhold, og heller ikke format. Vi mener at en avklaring gjennom tilfeldig praksis i enkeltsaker derfor ikke er særlig godt egnet på et så skjønnsmessig område.

5.3 Endrede brukervaner og forventninger - formatkravet

Da avisfritaket i sin tid ble innført var alle aviser på papir, og det var mulig å vurdere mengden på en enkel og kontrollerbar måte. I dag vil aviser som kjent bestå av en kombinasjon av tekst, stillbilder, lyd og video. Den viktigste grunnen til dette er at brukerne ønsker det og forventer det. De redaksjonelle mediene må på en helt annen måte enn tidligere være pragmatiske når det gjelder format, og tilby ulike formater brukerne kan velge mellom.

Opphevingen av mval. § 6-2 faller utenfor rammene for denne henvendelsen, men noen av argumentene fra de redaksjonelle medienes side har relevans også for tolkningen av § 6-1.

Det vesentlige poenget er at det er innholdet, ikke formatet, som er sentralt for begrunnelsen for avisfritaket. Samfunnsnytten er ikke formatavhengig.

Når det gjelder kravet til andelen tekst og stillbilder er dette angitt i Prop. 1LS (2023-2024) kap. 6.3.4 som mer enn 50 %:

«Departementet foreslår å endre vilkåret slik at andelen av annet innhold enn tekst og stillbilde kan økes, så lenge innhold i form av tekst eller stillbilde utgjør mer enn 50 pst.»

Dette kan ved en streng fortolkning likevel fremdeles være begrensende for utviklingen av nye nyhets- og aktualitetsprodukter, spesielt rettet mot unge brukere.

Bransjen er særlig bekymret for skjønnsmessige vurderinger helt løsrevet fra objektive kriterier og forståelse for det mediefaglige feltet.

Det er et klart utgangspunkt for de redaktørstyrte avismediene at praktiseringen av avgiftsfritaket i dagens digitale forretningsmodeller ikke skal føre til redusert utvikling og innovasjon, som igjen vil kunne ha en direkte negativ innvirkning på omfanget av og kvaliteten på nyhetsstoffet.

5.4 Hvordan vektingen bør gjøres

For begge mengdevurderingene avisfritaket gir anvisning på, er det sentralt med en avklaring av hvordan vektingen mellom ulike formater skal gjøres.

Skattedirektoratet angir i den ovennevnte prinsipputtalelsen to aktuelle metoder for å måle innholdet: 1) antall artikler/program/titler og 2) gjennomsnittlig lese- eller avspillingstid. Samtidig sier Skattedirektoratet at faktisk målt bruk ikke er egnet. Vi er enige i dette siste. De ulike målemetodene har sine styrker og svakheter, men av de to andre metodene som er angitt, mener vi det er antall innholdselementer, som artikler mv. som er best egnet.

Direktoratet skriver:

«Skattedirektoratet antar at datamengda vil variere sterkt mellom ulike formidlingsformer som tekst, stillbilder, levande bilder, lyd og grafikk utan at dette gjenspeglar nyheitsverdien av innhaldet, og vi finn at dette i dei fleste tilfelle vil vere mindre egna som måleining. Vidare legg vi til grunn at faktisk bruk (tal på «klikk»/avspeling/nedlasting/oppslag) ikkje kan tilleggst vekt då det er heile den omsette tenesta som er relevant og ikkje kva kjøparane vel å bruke.»

Skattedirektoratet er selv inne på nyhetsverdien som det sentrale. Vi mener at nyhetsverdien ikke kan måles i lengde/tidsvarighet. Det er flere grunner til at lengde/varighet ikke er en godt egnet metode for å måle de ulike formatene opp mot hverandre:

- Tid for lesing av tekst og avspilling av lyd/video er ikke sammenlignbare størrelser.
- I videoer benyttes visuelle virkemidler som pauser, rytme, musikk, intervjuer for å beskrive det samme som beskrives med ord i en artikkel.
- Lesing av en tekst styres av brukerens eget personlige tempo, mens video er bundet til fysisk tid.
- Stillbilder og bildeserier i avisartiklene kan ikke tidfestes. Stillbilder som del av en skrevet artikkel har i seg selv en nyhetsverdi for å understøtte innholdet, men kan ikke måles i tid.

Mange artikler inneholder også bildeserier, hvor brukeren kan klikke seg gjennom deler av/hele serien.

- Mange skrevne artikler inneholder figurer, tabeller, kart, grafer og interaktive valg hvor man klikker på alternativer for å sjekke f.eks. valgresultatet pr. parti, fylke, pr. kommune mv. Dette betyr at brukerne vil bruke langt mer tid på artikkelen enn å lese det skrevne ord. En vurdering utfra ren opplesningstid vil derfor utelukke sentrale elementer i artikkelen.
- Lydformatet lages i de fleste tilfeller i «samtaleform» uten manuskript og blir dermed mindre tidseffektive som formidler av et budskap enn det en artikkel blir.

Man kan i teorien tenke seg en vektning av formatene der man ser på tidseffektiviteten for formidling av et budskap i de ulike formatene, for deretter å gi dem en vektet verdi. For eksempel slik at en video på x minutter har samme tidseffektivitet som en skreven artikkel det tar y minutter å lese. Metoden fremstår imidlertid lite treffende og komplisert, og med risiko for vilkårlige resultater. Vi mener derfor at det er mer hensiktsmessig å se på det totale antall innholdselementer i de ulike formatene.

I Prop. 1 LS (2023-2024) kap. 6.3.4 skriver Finansdepartementet at et vesentlig moment i vurderingen av mengden tekst og stillbilder vil være hvordan produktet fremstår utad og hvordan det er presentert i markedet:

«Etter departementets vurdering vil forslaget gi noen flere holdepunkter for den konkrete vurderingen, sammenlignet med den gjeldende hovedsaksvurderingen. Et vesentlig moment vil være hvordan produktet samlet sett fremstår utad. Hovedformålet til, og det dominerende med publikasjonen må være innhold i form av tekst eller stillbilder. Det vil si at innholdet av levende bilder og lyd må være underordnet innholdet av tekst og stillbilder slik publikasjonen fremstår utad, herunder hvordan mediet presenterer publikasjonen i markedet.

Til forskjell fra dagens ordning, vil det ikke være krav om at innholdet av levende bilder og lyd i det vesentlige må være begrenset til å utfylle, utdype eller supplere tekst eller stillbilder, samt noe begrenset selvstendig innhold av lyd og levende bilder. Innholdet av levende bilder og lyd kan etter forslaget være nyhets- og aktualitetsstoff med selvstendig innhold adskilt fra innholdet av tekst eller stillbilder, så lenge det dominerende i avisen er nyheter- og aktualitetsstoff i form av tekst eller stillbilder.»

Som Finansdepartementet også fremhever i forarbeidene, skal det ikke gjøres en matematisk vurdering. En tidsmåling vil derfor ikke være egnet. Det sentrale må være at video og lyd er underordnet når man ser det totale produktet under ett.

Finansdepartementet skriver videre:

«Dersom omfanget av det journalistiske arbeidet i det vesentlige skjer gjennom produksjon av levende bilder og lyd, kan dette tale for at hovedformålet og det dominerende med publikasjonen er dette og ikke den skrevne tekst.»

Vi forstår dette slik at det er avisens totale journalistiske arbeid som er det sentrale, også det som omfatter åpent innhold. Finansdepartementet tydeliggjør også i forarbeidene at det skal legges vekt på hvordan produktet «samlet sett» fremstår utad.

5.5 Hva vi ber om en avklaring på

Samfunnsoppdraget for de redaktørstyrte mediene er på ingen måte knyttet til format og varighet/hastighet som sådan, men til verdien nyheten bidrar med for publikum. Dette må etter vår mening gjenspeiles i mengdevurderingene.

Vi finner støtte for dette i departementets notifisering til ESA, hvor det er presisert at fritakets fokus ikke har vært formatet som sådan, men innholdet:

«[...] the objective of the zero rating for printed newspapers is not linked to the paper format as such, but to the news content included in newspapers, and its democratic value for society.»

Dette understøtter oppfatningen om at tidsmåling ikke bør benyttes for å vurdere mengden av innhold i ulike formater.

Den beste metoden vil, slik vi ser det, være å se på antallet artikler/program/titler, dvs. det som er det samlede tilgjengelige redaksjonelle innholdet i produktet for betalende kunder, herunder åpent innhold. Dette er også mer i samsvar med hvordan produktet fremstår utad og hvordan det oppleves av brukerne. Denne metoden er enkel å praktisere og kontrollere, og vi mener at den er mest i samsvar med lovgivers intensjon.

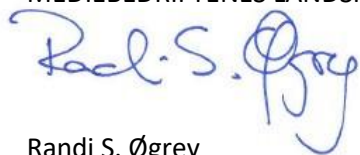
På denne bakgrunn ber vi om departementets vurdering av metode for å måle mengden, både mht. innholdskravet «i hovedsak» og formatkravet «overveiende andel».

6 Avslutning

Vi anmoder Finansdepartementet om en rask avklaring. Vi vil også gjerne presentere saken i et møte.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Randi S. Øgrey

Adm. dir.