

20.03.2019

Sendt per e-mail til:

lovgivningoekonomi@skm.dk og mlj@skm.dk

Vedr. journalnummer 2018-6375

Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om lønsumsafgift m.v. og momsloven (Indførelse af nulmoms på elektronisk leverede aviser m.v.)

Grakom – Brancheforeningen for Grafisk Kommunikation & Medier vil gerne takke for invitationen til at afgive høringssvar på lovforslaget. Grakom ønsker grundlæggende en mere fri og lige konkurrence for alle private medier, hvorfor vi også støtter forligspartierne bag medieaftalens generelle ønske om at sikre platformsneutralitet. Det vil sikre en mere tidssvarende mediepolitik, hvor befolkningen sikres billig og nem adgang til et mangfoldigt udvalg af dansksprogede medier. Vi har dog en række kommentarer, som vi håber vil blive taget med i behandlingen af lovforslaget.

1. Fremrykning respekterer ikke medieaftalen og skaber risiko for lovsjusk

I medieaftalen blev det aftalt at udarbejde en "... undersøgelse af det konkurrencemæssige samspil mellem de traditionelle nyhedsmedier og magasiner" (medieaftalen s. 8). Formålet med analysen var at give Folketingets partier et overblik over konkurrencesituationen og på den baggrund gøre det muligt at lave en langtidsholdbar og fremtidssikret momsordning, der ikke forvrider konkurrencen mellem medier, der konkurrerer indbyrdes.

Tidsplanen i medieaftalen muliggjorde, at man først undersøgte konkurrenceforholdene og derefter gennemførte ændring af momsreglerne. Derved kunne man sikre sig, at den planlagte ændring af momsreglerne ikke ville skabe konkurrenceforvridding. Hvis analysen viste markant konkurrence mellem digitale aviser og magasinerne digitale platforme, ville man have mulighed for rettidigt at tilpasse ændringen af momsreglerne, så man ikke gennemfører en utilsigtet konkurrenceforvridding på mediemarkedet.

Der kan være gode grunde til at fremrykke udmøntningen af ændringen af momsreglerne, men så bør man tilsvarende også fremrykke den analyse, der skal give Folketinget kendskab til de konkurrencemæssige konsekvenser ved den foreslåede model. Ved kun at fremrykke momsændringen uden at afvente analysens resultater, beder man Folketinget gennemføre en beslutning på et uoplyst grundlag med betydelig risiko for konkurrencemæssige konsekvenser. Dermed vil Folketinget risikere at medvirke til lovsjusk, der i værste fald kan være EU-stridig konkurrenceforvridende statsstøtte. I lyset af at analysen forventes færdig til maj, henstiller

Grakom derfor til, at man afventer analysens konklusioner og giver tilstrækkelig tid til, at den kan indgå i det lovforberedende arbejde.

Derudover er det vigtigt at bemærke, at en revision af EU's momsdirektiv er på vej. Det kommende momsdirektiv ser ud til at give medlemslandene langt friere rammer for fastsættelse af momssatser, herunder for nulmoms. Det betyder, at der sandsynligvis bliver større frihed til at udvide nulmomsen, så den omfatter alle digitale medier. Det vil løse de konkurrenceretlige problemstillinger, der opstår, når man som i lovforslaget lægger op til, at kun udvalgte medier skal have adgang til særligt lempelige momsregler, mens deres digitale konkurrenter fortsat er omfattet af normal dansk moms. Folketinget vil dermed få mulighed for at gennemføre en mere fremtidsikkert løsning for mediernes momsregler. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at udskyde ændringen af momsreglerne til efter vedtagelse af det ny EU-direktiv.

2. Uklare og konkurrenceforvridende momsregler

Grakom mener ikke, at lovforslaget i tilstrækkelig grad gør det klart, hvilke medier og hvilke digitale produkter, der vil være omfattet, hvis lovforslaget bliver vedtaget i sin nuværende form. På den ene side beskrives der i bemærkningerne til lovforslaget en snæver tolkning: "De overordnede kriterier for, hvorvidt der momsmæssigt foreligger en avis, ændres ikke." og der tales om kun at udvide nulmomsen til at gælde "elektronisk leverede aviser".

Samtidig har vi bemærket, at Kulturministeren i en kommentar til Mediawatch åbner definitionen, når hun siger: "I Danmark betyder det, at vi kan udvide nulmomsordningen til elektroniske nyhedsmedier, fordi vi allerede har nulmoms på trykte nyhedsmedier." (Mediawatch 11/3-2019). Som vi forstår Kulturministeren, så er der tale om en bredere tolkning, der åbner nulmomsen for elektroniske nyhedsmedier i bredere forstand.

Også i medieaftalen fra 2018 er der tale om en bredere fortolkning:

"For at sikre platformsneutralitet ønskes momsfrigørelsen for trykte aviser udvidet til at omfatte internetbaserede nyhedsmedier, når det nødvendige EU-retsgrundlag evt. foreligger."

Det samme indtryk får man af finanslovsaftalen for 2019, hvor der om nulmomsen står:

"Regeringen og Dansk Folkeparti noterer sig, at det juridiske grundlag i EU for at sidestille elektroniske og trykte nyhedsmedier momsmæssigt snart forventes etableret. Regeringen vil på den baggrund forsøge at fremskynde nulmoms på internetbaserede nyhedsmedier, så den kan træde i kraft d. 1. juli 2019."

Her er således også tale om en bred fortolkning, hvor nulmomsen omfatter alle "internetbaserede nyhedsmedier".

Det står derfor ikke klart, om udvidelsen af nulmomsen skal tolkes snævert, så det kun gælder elektroniske udgaver af de trykte aviser, der i dag er omfattet af nulmoms. Skal den elektronisk leverede avis fx være typografisk opsat, så den ligner en trykt avis? Eller skal det forstås bredere som, at medier med nyheder og aktualitetsstof med løbende udgivelser, der udkommer i form af en hjemmeside eller via særlige apps til mobile enheder, også vil være omfattet? Der er behov for en afklaring af om digitale nyhedsmedier, der ikke udkommer på tryk, som fx Zetland, Altinget, Watch-medierne og Finans.dk, vil være omfattet af nulmoms med disse regler. Det står ikke klart, hvorledes man definerer en digital avis. Der synes at være stor forskel på definitionen hvis man sammenligner lovforslaget med teksten i både medieaftalen og i finanslovsaftalen.

Det er Grakoms opfattelse, at lovforslaget lægger op til en meget snæver fortolkning, hvor det i realiteten udelukkende er de aviser, der i dag er omfattet af nulmoms, der får mulighed for nulmoms isoleret set på den digitale udgave af den trykte avis. Men det åbner til gengæld for en række uklarheder.

Det står således ikke klart, om det kun er selve e-avisen, der er omfattet af nulmoms eller om det også gælder det indhold, der finder vej til avisens hjemmeside? Abonnementsstrukturen på mange aviser er, at tegner man et digitalt abonnement, og derfor ikke modtager den trykte avis, så får man adgang til alle betalingsartikler og magasinartikler på mediets hjemmeside samt adgang til e-avisen. Hvorledes vil momsreglerne være for et produkt, der fx indeholder en digital udgave af en trykt avis samt onlineadgang til mediets nyhedssite? Hvis nyhedssitet i realiteten bliver omfattet af nulmoms, fordi det er knyttet til en digital avis og leveres "gratis" sammen med et medie med nulmoms, hvorledes vil det så stille konkurrenterne til nyhedssitet, som ikke udgiver en digital avis i lovens snævre fortolkning? Der vil efter Grakoms vurdering være tale om en markant konkurrenceforvridning til skade for de nye internetbaserede nyhedsmedier, der ikke i dag udgiver en trykt avis. Det skal ses i lyset af, at det netop var disse medier, man ønskede at tilgodese med en modernisering af momsreglerne.

Den snævre fortolkning, som synes at fremgå af lovforslaget står i markant kontrast til de formuleringer, der har været fra både regeringen og forligskredsen i forbindelse med medieaftalen og finanslovsaftalen. Det ser således ud til, at lovforslagets indhold ikke er i overensstemmelse med de politiske aftaler.

Hvis der er tale om en bredere fortolkning, som omfatter alle internetbaserede nyhedsmedier som formuleret i de politiske aftaler, så rummer lovforslaget en række andre problemstillinger.

Hvis det skal fortolkes bredt, er lovforslagets definition af digitale aviser særdeles uklart. Det står således ikke klart, hvorledes man på et internetbaseret nyhedsmedie skal definere "en videre kreds af læsere" og "bredt emneområde", ligesom det ikke står klart, hvorledes disse medier skal forholde sig til krav om typografi, layout, oplagstal m.v. Det står heller ikke klart, hvorledes man definerer udgivelsesfrekvenser og "nyheder" på digitale medier, der udkommer konstant eller efter behov.

Hvis den brede fortolkning fra de politiske aftaler står til troende, så mener Grakom, at en række digitale medier fra magasinudgivere ligeledes kan omfattes af nulmoms, da disse også er nyhedsmedier. Hvis det ikke er hensigten, så bør der opstilles langt tydeligere kriterier for, hvornår et medie er omfattet af nulmoms.

Et afgørende problem ved lovforslaget, såfremt det skal fortolkes bredt i overensstemmelse med de politiske aftaler, er de konkurrencemæssige forhold.

Den nuværende ordning med nulmoms omfatter udelukkende trykte aviser. Det er et snævert afgrænset marked, der kun i begrænset omfang historisk set har været i konkurrence med andre typer af medier. Med udvidelsen af nulmomsten, flyttes nulmomsten til gengæld ind på markedet for internetbaserede nyhedsmedier. Det er et helt anderledes marked, hvor forskellige typer af medier konkurrerer om både læsere og annoncører. Her er traditionelle avishuse i konkurrence med både brede nyhedsmedier og nicheprægede nyhedsmedier. Magasinudgiverne konkurrerer på nyhedsmarkedet med dagbladenes nyhedssite, og dagbladenes nyhedssite sektioneres, så de går direkte ind i konkurrence på magasinernes traditionelle stofområder. Konkurrencebilledet er således markant anderledes på det digitale mediemarked end på det trykte mediemarked.

Med en nulmoms, der kun gælder en del af medierne på det digitale nyhedsmarked, vil der være betydelig risiko for, at de danske momsregler bliver konkurrenceforvridende. Udvidelsen til digitale medier vil dermed risikere at være EU-stridig, netop fordi konkurrenceforholdene er helt anderledes end på det trykte mediemarked.

Netop derfor er det vigtigt at afvente resultaterne af konkurrenceanalysen, som det også var forudsat i medieaftalen fra 2018.

3. Retssikkerhedsmæssige problemer

Den ovenfor beskrevne uklarhed fører efter Grakoms opfattelse til retssikkerhedsmæssige udfordringer, hvis lovforslaget gennemføres i sin nuværende form.

Danmark er allerede i dag det eneste land i EU, der foretager en sontring på baggrund af nyhedsstof og typografiske/tekniske forhold, og således har et nulmomssystem, hvor man vurderer ud fra en række subjektive kriterier. Definitioner om bredere interesse, udgivelsesfrekvens og aktualitetsbegrebet, er fra en anden tid, hvor nyheder udkom på tryk én gang om dagen. Som også beskrevet i forrige afsnit, så er det enormt uklart, hvordan disse kriterier helt konkret defineres, og hvem der foretager disse. Blandt kriterierne er, som beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget, at "... publikationen skal henvende sig en videre (almen) kreds af læsere, og publikationen skal behandle et bredt emneområde." Hvordan defineres en almen kreds af læsere i en moderne, digital medieverden, og hvornår er et emneområde for smalt? Hvis et medie eksempelvis kun dækker politik, men dækker det bredt, er det så tilstrækkeligt?

Som medievirksomhed kan man stå i en situation, hvor forskydninger i den redaktionelle linje fra ét år til et andet kan betyde, at man pludselig ikke lever op til kravene

om nulmoms. Også for nye medier vil det være uigennemskueligt, om man er omfattet af nulmoms med fremtidige udgivelser, eller om man skal forvente at være omfattet af normal moms. Denne uklarhed ved de nuværende kriterier, når de overføres til det digitale område, skaber et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem, der kan have store konsekvenser for medierne og for konkurrencen på mediemarkedet.

Grakom mener derfor, at der er behov for mere klarhed og forudsigelighed om disse for at sikre retssikkerheden på området. Reglerne om nulmoms for medier bør bygge på objektive kriterier og ikke være underlagt skønsmæssige vurderinger af hvad der kan defineres som en nyhed, om mediet er almen nok i læserskaren og bredt nok i emnevalget. Momsregler skal man som medievirksomhed kunne regne med.

4. Ikke i overensstemmelse med medieaftalens hensigt

Kulturministeren og ordførere fra forligskredsen har ved flere lejligheder gjort det klart, at det netop var ønsket, at nyhedsmedier, der i dag ikke er omfattet af nulmoms, skulle sidestilles med trykte aviser, f.eks. en lang række nye medier og medieformater. Uanset om udvidelsen skal forstås snævert eller bredt, vil forslaget skabe en forskelsbehandling mellem grundlæggende ensartede digitale medier, som savner begrundelse i den moderne medievirkelighed.

Medieaftalen forsøger at imødegå denne risiko ved at sikre sig et oplyst vidgrundlag i form af analysen af den konkurrencemæssige situation. Den fremskudte lovbehandling uden analyse medfører, at aftaleparterne reelt ikke ved om nærværende lovforslag lever op til det, der er aftalt i medieaftalen eller ej.

Vi mener derfor, at det i Folketingets behandling af lovforslaget bør sikres, at lovforslaget lever op til hensigten med medieaftalen, og at der ikke indføres en konkurrenceforvridende nulmoms for visse digitale medier.

Der kan være gode grunde til, at man fra politisk hold ønsker at understøtte specifikke medietyper eller specifikt indhold. Grakom er dog af den grundlæggende holdning, at dette bør ske gennem tilskudsordninger og puljer og ikke gennem momssystemet. I Danmark har vi en tradition for ensartet momssystem for alle. Det er et, for skattesystemet, sundt princip. Det er enkelt, gennemskeligt og administrerbart. Der er ikke brug for flere komplikationer i det danske skatte- og afgiftssystem. Også derfor er det en uheldig udvikling at bruge momssystemet til erhvervsstøtteordninger i stedet for blot at indføre en gennemskelig støtteordning med klare kriterier.

Venlig hilsen



Thomas Torp
Administrerende direktør