



Innst. 222 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:53 S (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Solveig Horne, Øyvind Korsberg og IB Thomsen fremmet 4. februar 2010 følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur.»

Det vises til Dokument 8:53 S (2009–2010) for en nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Egeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra

Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren 1. mars 2010 har avgitt uttalelse til finanskomiteen i saken. Brevet fra finansministeren følger som vedlegg til denne innstillingen. Videre har finanskomiteen avholdt åpen høring i saken 13. april 2010.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at merverdiavgiften er en skatt på forbruk og en sentral inntektskilde for finansiering av statens utgifter, herunder de offentlige velferdsordningene. Flertallet er derfor skeptisk til forslag som vil uthule merverdiavgiften.

Flertallet vil vise til at fritaket for merverdiavgift på bøker ble innført samtidig som merverdiavgiftsloven ble vedtatt i 1969. Flertallet mener fritaket for merverdiavgift på bøker, sammen med mer målrettede støttetiltak, har vært viktig for å bevare og utvikle norsk skriftkultur.

Flertallet understreker at den teknologiske utviklingen skaper nye utfordringer for norske bøker og norsk skriftkultur, men mener at et fritak for merverdiavgift for elektroniske parallellutgaver av papirbøker i liten grad løser disse utfordringene. Samtidig vil en slik regelendring gi opphav til en rekke nye avgrensingsproblemer.

Flertallet viser til at departementet ser argumentet om at det burde vært lik avgiftsmessig behandling av lignende produkter uavhengig av om det omsettes som aviser på papir eller om innholdet distribueres digitalt. Flertallet vil ellers vise til at skatte- og avgiftsopplegget vedtas i de årlige budsjettprosessene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folke-

parti og Venstre mener at spørsmålet om hvorvidt e-bøker skal innlemmes i merverdiavgiftsfritaket som p.t. gjelder for fysiske bøker og parallellutgaver av bøker utgitt som lydbøker, er en høyaktuell problemstilling. Selv om det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvilken utbredelse e-bøker vil få, finner disse medlemmer det overveiende sannsynlig at markedet for e-bøker på sikt vil være betydelig. Den teknologiske utviklingen går svært fort, og utviklingen av nye lesebrett, mobiltelefoner mv. gjør at e-bøker etter all sannsynlighet vil utgjøre en viktig andel av bokmarkedet i tiden som kommer. Det er således svært betimelig med en politisk avklaring av hvilke rammevilkår som skal gjelde for denne utgivelsesplattformen.

Disse medlemmer viser til at gjeldende lovverk, merverdiavgiftsloven § 6-3, fritar fysiske bøker i siste omsetningsledd for merverdiavgift. Dette har vært rettstilstanden siden midten av 1960-tallet. Begrunnelsen for dette fritaket har langt på vei vært språk- og kulturpolitisk – all den tid Norge da, som nå, er et lite språksamfunn, og at merverdiavgiftsfritaket har vært et effektivt virkemiddel både med hensyn til litteraturproduksjon, -oversettelse og lesing. På 1990-tallet besluttet Stortinget at også parallellutgaver av bøker utgitt som lydbøker skulle fritas for merverdiavgift, blant annet av hensyn til grupper med lesevaner. Med andre ord har språk- og kulturpolitiske hensyn tradisjonelt sett veid tyngre enn rent fiskale hensyn i denne forbindelse. Slik bør det etter disse medlemmers mening fortsatt være.

Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt svarbrev til komiteen anfører at hovedbegrunnelsene for at regjeringen ikke vil innlemme e-bøker i det eksisterende merverdiavgiftsfritaket, blant annet er hensynet til statens inntekter og at et slikt unntak fra regelverket vil kunne medføre avgrensingsproblemer. Disse medlemmer deler ikke disse innvendningene.

Etter disse medlemmers mening er det for det første, som anført over, ikke klart hvilken provenyeffekt et merverdiavgiftsfritak for e-bøker vil gi, selv om komiteen antar at utbredelsen på sikt vil kunne være betydelig. Disse medlemmer vil i denne forbindelse understreke at det ut fra Stortingets tidligere intensjoner på dette feltet er mer naturlig å legge vekt på språk- og kulturpolitiske hensyn enn hensynet til statens inntekter.

Videre er det etter disse medlemmers mening grunnleggende inkonsekvent å ha forskjellige merverdiavgiftsregler for samme produkt – i dette tilfelle tekst – alt etter hvilken innpakning produktet har eller på hvilken teknisk plattform produktet presenteres. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at merverdiavgiftssystemet er fleksibelt nok til å ta opp i seg den teknologiske

utviklingen, og at man har et regelverk som er mest mulig plattformnøytralt.

Med hensyn til avgrensningsspørsmålet er det åpenbart at en innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket vil føre til at man må foreta en rekke avgrensninger. Disse medlemmer viser i denne forbindelse til høringen i forbindelse med representantforslaget hvor avgrensingsproblematikken ble behørig drøftet. Flere av høringsinstansene påpekte at dette ikke burde være uoverkommelig å gjennomføre i praksis. Blant annet var avgrensningsspørsmålet også et tema da trykte bøker fikk merverdiavgiftsfritak på 1960-tallet, men dette har i ettertid ikke vist seg å være et stort problem.

Disse medlemmer viser for øvrig til at samtlige høringsinstanser på nevnte høring uttrykte sin støtte til at e-bøker må få merverdiavgiftsfritak på lik linje med vanlige bøker. Disse medlemmer har blant annet merket seg argumentene om at et slikt fritak er viktig med hensyn til norsk språk, kulturelt mangfold og produksjon; norske bedrifters arbeidsplasser, utvikling og konkurranseevne; bedre tilgjengeliggjøring for flere grupper lesere; økt bruk av e-bøker som læremidler; samt at e-bøker i seg selv er mer miljøvennlig enn vanlige bøker.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag for Stortinget:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre merker seg for øvrig at statsråden i ovennevnte svarbrev til komiteen orienterer om det igangsatte arbeidet for å eventuelt innføre merverdiavgiftsplikt for privatpersoners kjøp av alle digitale tjenester (herunder e-bøker) fra leverandører hjemmehørende utenfor Norge. Disse medlemmer mener dette reiser en rekke problemstillinger som Stortinget må få behandle nærmere, og imøteser en sak om dette ved et senere tidspunkt. Disse medlemmer merker seg i denne forbindelse at bl.a. IKT-Norge i høringsnotatet av 8. april 2010 til finanskomiteen stiller spørsmål ved realismen i et slikt innkrevningssystem. Disse medlemmer deler denne skepsisen.

Disse medlemmer er av den oppfatning at papirboken, lydboken og e-boken må behandles likt, tilsvarende digitale og analoge læremidler til skoleverket, og med fortsatt momsfritak. Disse medlemmer mener at for å opprettholde arbeidsplasser i Norge er det viktig at utsalgsprisen på e-bøker ikke blir så høy at de ikke er salgbare i det norske markedet. Disse medlemmer mener at med merverdi-

avgift vil utsalgsprisen uvilkårlig øke og bli mindre attraktiv for publikum.

Disse medlemmer ser at regjeringen antyder at de ikke vil fjerne merverdiavgift på e-bøker, men vil derimot innføre merverdiavgift på alt digitalt innhold, bøker, musikk og film som handles over Internett. Disse medlemmer mener det er grunn til å stille spørsmål ved realismen i dette, og frykter at dette vil få store negative konsekvenser for utviklingen av gode forretningsmodeller for norsk digitalt innhold og norskutviklet teknologi og etablering av gode lovlige tilbud som kan konkurrere med ulovlig kopiering.

Disse medlemmer er svært skuffet over at regjeringen ikke makter å likestille merverdiavgift på papirbøker, lydbøker og e-bøker nå. Dette vil bety at e-bøker fortsatt vil tape i konkurransen mot papir på det norske markedet, og at norske e-bøker vil tape i konkurransen med tilbud fra andre land. Disse medlemmer er særlig bekymret for hvilke konsekvenser dette vil få for utbredelsen av digitale læremidler i skolen. I dag vet vi at trykte læremidler brukes i mange år med utdatert og feil informasjon i norske skoler. Med e-bøker vil informasjon og feil kunne oppdateres og korrigeres fortløpende. Diskriminering av e-bøker er også svært dårlig miljøpolitikk. Disse medlemmer mener at e-bøker vil styrke det norske kunnskapssamfunnet, kan være avgjørende for universell utforming og gir stor tilgjengelighet for alle grupper, for eksempel synshemmede, og vil også nå nye brukere og grupper som leser lite i dag.

Disse medlemmer ser også at det er behov for en gjennomgang av merverdiavgiftsordningen for digitalt materiale som brukes i bibliotekene, som går lenger enn å sidestille papirbok og lydbok med e-bok. Disse medlemmer ønsker en utredning som gjennomgår avgiftspolitikken på dette området med tanke på å komme frem til en løsning som er fremtidsrettet.

Disse medlemmer er bekymret for at vilkårene for skriving, produksjon og salg av ny litteratur på norsk skal endres dramatisk når en skifter utgivelsesformat og går fra papirutgivelser til digitale utgivelser. Dersom e-bøker ilegges merverdiavgift, betyr det en gradvis nedbygging av en litteraturpolitikk som i snart fire tiår har gitt grobunn for et vitalt nasjonalt bokmarked der bøker kjøpes og leses i et omfang som er unikt i Europa og verden for øvrig.

Disse medlemmer mener at merverdiavgiftsfritaket for omsetning av bøker ikke bør begrunnes i innbindingen, men i innholdet. Det er nettopp derfor tomme bøker, dvs. notatbøker, er merverdiavgiftsbelagt fordi de ikke har noen litterær verdi.

I et svarbrev ga daværende finansminister Kristin Halvorsen følgende begrunnelse til hvorfor bøker er fritatt for merverdiavgift:

«Fritaket for bøker er begrunnet i at lovgiver anså det som uheldig å avgiftsbelegge det trykte ord i et så lite språksamfunn som det norske. Fritaket er altså begrunnet i allmenne språkpolitiske hensyn og ikke i næringspolitiske hensyn». Nullsatsen for merverdiavgiftsfritaket er ikke knyttet til et spesielt utgivesformat.

Disse medlemmer viser til at litteraturen i Norge bærer preg av at et lite språksamfunn gjennom en aktiv litteraturpolitikk har ønsket å legge til rette for en sterk og mangfoldig litteratur, til tross for markedsmessige begrensninger. Markedet for bøker på norsk er for lite til å kunne være konkurransedyktig med hensyn til pris i forhold til et engelskspråklig marked, hvor salgsvolumene er så store. Med merverdiavgift på e-bøker blir spriket mellom priser på norske og engelske e-bøker enda større. Med tanke på at engelskspråklige e-bøker vil være like lett tilgjengelig i Norge som norskspråklige e-bøker, blir dette aspektet viktigere og viktigere, om en ønsker å tilby e-bøker med et norsk innhold.

Disse medlemmer viser til at det er stor grad av priselastisitet knyttet til omsetning av bøker. Disse medlemmer kan i den sammenheng vise til rapporten «Norsk bokbransje ved tusenårsskiftet», rapport nr. 197; 2002 fra Telemarksforskning Bø, som bl.a. viser at gjennomsnittlig priselastisitet i Danmark for alle typer bøker er 1,45; dvs. når prisen på bøker går opp med 1 prosent, går etterspørselen etter bøker ned med 1,45 prosent. Dette kan jevnføres med effekten av merverdiavgiftsreformen i Sverige, hvor merverdiavgiftssatsen på bøker ble redusert med 19 prosent (fra 25 prosent til 6 prosent) fra og med 2002. Dette ga en prisreduksjon på 15 prosent og en salgsøkning på 17 prosent.

Disse medlemmer ser Finansdepartementets bekymring for at statens inntektgrunnlag vil synke dersom stadig flere områder fritas for merverdiavgift. Det er imidlertid svært vanskelig å forutsi hvordan e-bokmarkedet vil se ut om bare 10 år. Foreløpige anslag antyder at e-bokomsetningen vil være svært lav de første årene, og gå fra drøyt en million det første året (2010) og opp mot 16 millioner det tredje året (2012). Om dette vil utgjøre et større salg i forhold til papirboksalget eller ikke er vanskelig å fastslå, men etter hvert som salget av e-boken øker, vil den i stor grad erstatte papirboken.

Disse medlemmer mener at bruk av lesebrett og e-bøker også har miljømessige konsekvenser. Cleantech Groups rapport «E-readers a win for carbon emissions» viser at et Kindle-lesebrett blir miljønøytralt i forhold til papirbøker ved 22–23 bøker, hva CO₂-utslipp angår. Rapporten slår også fast at en Amazon Kindle vil redusere CO₂-utslippet med 168 kg per år for hvert eneste år en Kindle er i bruk utover det første året, og at man i global sam-

menheng ville få betydelige reduksjoner i CO₂-utslipp dersom universitetene gikk over til e-bøker. Disse medlemmer har tidligere sett oppslag i mediene om at det kastes 3 til 4 millioner bøker direkte fra lageret til forlagssentralen hvert år. Dette problemet kunne vært betydelig redusert dersom vi hadde gode omsetningskanaler for e-bøker i Norge. Videre er e-bøker i seg selv mer miljøvennlig enn papirbaserte bøker.

Disse medlemmer ser også at bokavtalen kan forsterke makuleringen. Bortimot én bok for hver eneste nordmann går gjennom makuleringsmaskinene hvert eneste år. Disse medlemmer antar at den egentlige årsaken til makulering likevel er at forlagene bommer på opplaget. Det er mye billigere å bestille store opplag enn små, følgelig øker risikoen for feilberegning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om en gjennomgang av merverdiavgiftsordningen for digitalt materiale som brukes i bibliotekene.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser for øvrig til at en mulig variant, som også ble løftet frem på høringen, kan være å avgrense et eventuelt merverdiavgiftsfritak til e-bøker som er parallellutgaver. Dette vil være i tråd med avgrensningen som ble gjort med hensyn til merverdiavgiftsfritaket for lydbøker som ble innført på 1990-tallet. Disse medlem-

mer ser det som naturlig at departementet, i samråd med berørte parter, vil arbeide videre med denne problemstillingen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om en gjennomgang av merverdiavgiftsordningen for digitalt materiale som brukes i bibliotekene.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:53 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 29. april 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Borghild Tenden

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 1. mars 2010****Dokument 8:53 S (2009-2010) fra representantene Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur**

Jeg viser til representantforslag Dokument 8:53 S fra representantene Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen om at Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om innlemming av e-bøker i merverdiavgiftsfritaket som gjelder for litteratur.

Representantene viser til at e-bøker er i fremvekst. Det vises videre til at merverdiavgiftsfritaket er av stor betydning for omsetningen av bøker i Norge, og følgelig av tilsvarende stor betydning for utbredelsen av norsk litteratur. Det pekes på at nullsatsen også har stor betydning for levedyktigheten til aktører i bransjen, og at den er en forutsetning for et kulturelt mangfold, og kanskje det viktigste virkemidlet for norsk skriftkultur. Det trekkes også frem at e-bøker vil gi bedre tilgjengelighet, også for lesehemmede, og at det blir feil å straffe ny teknologi med merverdiavgift.

Kort om merverdiavgiftssystemet

Det følger av merverdiavgiftsloven at all omsetning, innførsel og uttak av alle varer og tjenester i utgangspunktet er avgiftspliktig med 25 pst. Det bør tilstrebes at denne hovedregelen opprettholdes i størst mulig grad. Merverdiavgift er en skatt på forbruk og dette tilsier at flest mulig varer og tjenester omfattes av systemet. Unntak og fritak fra hovedregelen skaper grensedragninger og kompliserer regelverket. Et bredest mulig grunnlag gir mindre svingninger i statens momsinntekter dersom forbruksmønstre endres.

Merverdiavgift skal beregnes i alle ledd i transaksjonskjeden og kreves opp av næringsdrivende som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Ved at næringsdrivende kan trekke inngående avgift på kjøp av innsatsfaktorer fra utgående avgift som skal beregnes på alle salg, veltes avgiften over på neste ledd. Først ved transaksjonen til et subjekt uten fradragsrett (sluttbruker) skjer den endelige beskatningen.

Merverdiavgiften beregnes på grunnlag av vederlaget som betales for varene og tjenestene. Tilbud om varer og tjenester hvor det ikke kreves vederlag, vil derfor som et utgangspunkt ikke utløse plikt til å betale merverdiavgift.

Visse typer varer og tjenester er som kjent *fritatt* for merverdiavgift. Dette innebærer at loven gjelder fullt ut slik at næringsdrivende har fradrag for inngå-

ende avgift på innsatsfaktorer, men at det ikke skal beregnes merverdiavgift på omsetningen (null-sats). Fysiske bøker faller i denne kategorien. Andre eksempler er aviser og el-biler.

Dagens avgiftsfritak for fysiske bøker

Merverdiavgiftsloven fritar ikke litteratur på generelt grunnlag. Merverdiavgiftsloven § 6-3 fritar fysiske bøker i siste omsetningsledd. Begrunnelsen for fritaket er ifølge forarbeidene at det "*i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ord skal være fritatt fra den omkostningsbelastning som en avgift vil bety for den trykte publikasjon*". Forarbeidene er rettet mot det trykte ord og viser at hensikten var å beskytte det norske språksamfunnet. Fritaket ble tatt inn samtidig som den nå opphevede merverdiavgiftsloven ble vedtatt i 1969, men bøker var fritatt en periode fra omsetningsavgiften som merverdiavgiftsloven 1969 overtok etter.

Av hensyn til grupper med lesevaner ba Stortinget i 1994 Regjeringen om å endre regelverket "*slik at parallellutgaver av bøker utgitt som lydbøker*" også skulle være fritatt for merverdiavgift. Med parallellutgave menes at den innleste teksten er den samme som den trykte teksten. Fritaket er praktisert slik at det omfatter alle lydbøker som innholdsmessig er parallell med den trykte utgivelsen uavhengig av om opplesningen er lagret på eksempelvis kassetter, cd'er eller på lagringsmedium tilpasset mp3-teknologi.

Dagens fritak for varer forutsetter et fysisk lagringsmedium for at utgivelsen skal være omfattet av fritaket. I representantforslaget er det lagt til grunn at en e-bok består av en digital tekst som helt ut tilsvarer den trykte teksten i en bok og at den digitale teksten er lesbar ved hjelp av et lesebrett, PC eller en mobiltelefon. Den digitale teksten kan lastes ned fra ulike leverandører på internett. Når bokens innhold formidles elektronisk, for eksempel gjennom nedlasting over internett mot betaling, mister den sin materialiserte form. Etter departementets syn faller den dermed utenfor lovens varedefinisjon og utenfor fritaket, selv om filen inneholder boktekst eller lydbok. Slike tjenester er avgiftspliktige med 25 pst.

Bør dagens merverdiavgiftsavgiftsfritak for fysiske bøker utvides til å omfatte tjenester som formidler bokens innhold?

Hovedformålet med merverdiavgiften er å skaffe staten inntekter. Merverdiavgiften innbringer nesten 200 mrd. kroner årlig som finansierer gode formål.

Fritak og særordninger vil redusere inntektene samtidig som det skaper avgrensingsproblemer og administrative kostnader.

Fritak gjennom merverdiavgiftssystemet for å støtte ulike formål har flere effekter som gjør at fritak er et dårlig egnet støtteverktøy. Støtte gjennom merverdiavgiftsfritak innebærer at støttebeløpet avhenger av omsetningsverdien. Den beløpsmessige støtten fra staten gjennom fritaket vil dermed være betydelig større til populære utgivelser med stort salg enn snevrere utgivelser som selger lite. Fritak for merverdiavgift er videre uten budsjettmessig rammestyring og uten behovsprøving. Det er derfor ikke opplagt at dagens fritak for trykte bøker er det best egnede virkemiddelet for å ivareta formålet som fremheves i forarbeidene. Som nevnt over vises det i forarbeidene til at Norge er et lite språksamfunn. Dagens fritak for omsetning av trykte bøker omfatter imidlertid alle utgivelser uavhengig av språk. Med mål om å fremme det norske språk vil en for samme støttebeløp på budsjettets utgiftsside kunne gi betydelig mer støtte til utgivelser det er ønskelig å støtte framfor å gi fritak fra merverdiavgift. Samtidig vil dette bidra til synliggjøring og åpenhet om hvem som mottar støtte.

Presset på merverdiavgiftssystemet er stort. Eksempler på fremsatte forslag og begrunnelser for fritakene er vareomsetning som av helse- eller miljømessige grunner burde fritas (livsviktige medisiner eller grønnsaker mv). I den senere tid har det som kjent også vært et stort press på at enkelte typer forbruk som foretas i frivillig virksomhet skal tilgodeses gjennom merverdiavgiftssystemet. En utvidelse av dagens fritak for bøker vil svekke statsbudsjettets inntektsside og må oppveies av økninger i andre skatter eller reduserte bevillinger. Dette tilsier også at slik økt støtte til forlagsbransjen bør prioriteres i sammenheng med andre gode formål i statsbudsjettet for øvrig.

Departementet ser argumentet om at det burde vært lik avgiftsmessig behandling av lignende produkter uavhengig av om det omsettes som tradisjonelle bøker eller lastes ned som en digital tjeneste. Etter departementets syn er imidlertid vareavgrensningen viktig av hensynet til et enkelt praktiserbart regelverk. Som representantene Horne, Korsberg og Thomsen peker på vil avgrensingen mot annet digitalt innhold kunne være krevende. En digital nedlasting av litteratur kan ha grenseflater mot lignende tjenester med annet innhold som for eksempel ulike nettpublikasjoner, nettprodukter og kombinasjoner av bok, musikk og spill. Et fritak for e-bøker vil gi nye og trolig enda vanskeligere grensdragninger.

Siden nasjonale skatte- og avgiftsbestemmelser faller utenfor EØS-avtalens direkte virkeområde, er Norge ikke bundet av EUs merverdiavgiftsregelverk.

EUs merverdiavgiftsdirektiv gir anvisning på et merverdiavgiftssystem som på mange måter samsvarer med det norske systemet, slik at det er naturlig å se hen til direktivets bestemmelser når man vurderer endringer i vårt nasjonale merverdiavgiftsregelverk. Jeg knytter derfor enkelte kommentarer til EUs merverdiavgiftsregelverk på dette området.

Alle medlemslandene i EU må ha et merverdiavgiftssystem. Hoveddirektivet for merverdiavgift i EU er Rådskdirektiv 2006/112/EF. Direktivet innebærer en stor grad av harmonisering av merverdiavgiftssystemene innen EU ved at direktivet setter omfattende rammer for medlemslandenes regelverk på området. Det er imidlertid opp til medlemslandenes nasjonale myndigheter å bestemme hvordan innholdet i direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Direktivet gir også valgmuligheter på enkelte områder og det er dessuten innrømmet flere overgangsordninger.

Direktivet oppstiller strenge bestemmelser knyttet til satser. Medlemslandene i EU skal anvende én standardsats for merverdiavgiften. Denne satsen må fra 1. januar 2006 til 31. desember 2010 ikke være lavere enn 15 pst. Medlemsstatene kan i tillegg anvende én eller to reduserte satser, og disse må ikke settes lavere enn 5 pst. De reduserte satsene kan benyttes kun ved omsetning av særskilte varer og tjenester. Direktivet åpner imidlertid for spesielle overgangsordninger i påvente av permanente ordninger hvor medlemsland som benyttet nullsats før 1. januar 1991 kan opprettholde disse. Bøker er en type ytelse hvor lav sats er tillatt og enkelte medlemsland har benyttet seg av denne muligheten. Frem til 1. juni 2009 tillot merverdiavgiftsdirektivet redusert sats kun på fysiske trykte bøker. Dette ble imidlertid endret slik at medlemslandene nå har mulighet til å legge redusert sats også på bøker uavhengig av lagringsmedium. Direktivet må imidlertid forstås slik at selv om enkelte land har nullsats på fysiske bøker, gjennom ordninger innført før 1991, kan ikke nullsatsen utvides til å gjelde også e-bøker eller lydbøker. Endringen åpner altså kun for redusert sats, ikke for nullsats, også på f.eks. e-bøker.

Etter endringen i 2009 er imidlertid adgangen til å benytte reduserte sats på bøker, herunder e-bøker, fortsatt begrenset til varer. Artikkel 99 er klar på at reduserte satser ikke kan benyttes på "electronically supplied services". Departementet legger altså til grunn at direktivet åpner for å innføre redusert sats, men ikke fritak, på bøker i form av trykt bok, tekst til lesebrett, lydbok mv., men kun dersom "boken" støttes av et fysisk medium som for eksempel cd, minnepinne osv. Nedlasting av filer kjøpt via internett eller gjennom andre kanaler må avgiftsbelegges med standard sats.

Sverige har ikke et fritak, men en redusert sats (6 pst.) for bøker hvor rammene for den reduserte satsen

i stor grad tilsvarer rammene for fritaket i det norske regelverket. Dette omfatter, i grove trekk, bøker og lydbøker som varer, men ikke nedlastning av digitale tjenester.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke fremme forslag om å utvide dagens fritak for trykte bøker til å omfatte elektroniske bøker. Generelt vil forslag med budsjettvirkning bli behandlet i den ordinære budsjettbehandlingen.

Privatpersoners kjøp av digitale tjenester (herunder e-bøker) fra leverandører hjemmehørende utenfor Norge

Det fremkommer ikke særskilt i representantforslaget, men en uheldig virkning av dagens regelverk er at kjøp av digitale tjenester (herunder e-bøker) fra leverandører hjemmehørende utenfor Norge ikke er avgiftspliktige.

At privatpersoners kjøp av digitale tjenester fra utenlandske tilbydere uten forretningssted i Norge ikke er avgiftspliktig, skyldes at vi i dag ikke har en

tilfredsstillende mekanisme for oppkreving av merverdiavgift i slike tilfeller. Ved omsetning til (norske) næringsdrivende og offentlige virksomheter, har vi en effektiv oppkrevningsmekanisme ved at disse selv må beregne og betale norsk merverdiavgift (omvendt avgiftsplikt). En slik løsning vil imidlertid ikke være egnet ved omsetning til (norske) privatpersoner.

Dette er en virkning departementet ser alvorlig på. Problemstillingen viser at spørsmålet om merverdiavgiftsbehandlingen av e-bøker må vurderes i en større sammenheng. Departementet har allerede innledet et arbeid for å sørge at det blir merverdiavgiftsmessig like konkurransevilkår for utenlandske og norske aktører som tilbyr digitale tjenester til norske forbrukere. Avgiftsplikt på disse tjenestene ved omsetning til privatpersoner ble for noen år siden innført i EU, herunder i Sverige og Danmark, og departementet vil se nærmere på hvordan disse oppkrevningsmekanismene har fungert og om de kan være egnet også her i landet.

