

Innst. S. nr. 116

(2001-2002)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle, May Hansen, Øystein Djupedal og Eli Sollied Øveraas om å gi Norsk rikskringkasting (NRK) fritak for merverdiavgift (nullsats)

Dokument nr. 8:34 (2001-2002)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Norsk rikskringkasting (NRK) er i dag unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten som omfatter kringkastingsbedrifter. Det betyr at de ikke beregner avgift på sitt salg, men også at de ikke får trekke fra inngående avgift. Alle NRKs konkurrenter er unntatt fra avgiftsplikt på produksjoner og redaksjonelt innhold, men får samtidig full fradragsrett på inngående avgift. Generelt kan man derfor si at alle mediebedrifter unntatt NRK har nullsats på merverdiavgift.

I Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) skriver departementet at kringkastingsvirksomhet prinsipielt bør omfattes av en generell avgiftsplikt på omsetning av tjenester, uavhengig av virksomhetens finansieringsgrunnlag.

Den avgjørende vurderingen for ikke å pålegge NRK total avgiftsplikt var at en ikke ønsket merverdiavgift på lisensavgiften.

Når NRK ikke kan føre fullt fradrag for inngående avgift gir det ulik behandling av ulike TV-kanaler. Dette påvirker NRKs konkurransevne. Det er fullt mulig å gi NRK avgiftsplikt, men med en såkalt nullsats på alle områder som i dag ikke er avgiftspliktige.

NRK står overfor store utfordringer knyttet til digitalisering og ny teknologi. Dette vil påføre NRK store investeringskostnader. Derfor er fradrag på inngående merverdiavgift en viktig faktor for NRKs konkurransevne i årene framover.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om snarest, og senest i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002, å finne en ordning for å gi NRK fritak for merverdiavgift, med fradrag for inngående avgift."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfohn og Bjørg Tørrisdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Karl-Anton Swensen, viser til at dokumentet er forelagt finansministeren til uttalelse 17. januar 2002. Settestatsrådets svarbrev 8. februar 2002 er vedlagt innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at NRK har hatt en anstrengt driftsøkonomi, samtidig som NRK står foran store investeringer knyttet til overgang til den digitale teknologien. Selv med nødvendige og løpende effektiviseringer, er det behov for å styrke NRKs økonomi for at institusjonen skal kunne ivareta sine forpliktelser som allmennkringkaster i tråd med de forutsetninger Stortinget har lagt til grunn.

Disse medlemmer viser til kulturministerens redegjørelse 28. februar 2002 hvor det ble pekt på at Regjeringen vurderer ulike alternativer for å bedre NRKs økonomiske situasjon:

"President, det er ei klar vilje i Regjeringa til å gje NRK stabile og gode økonomiske rammvilkår. Slik eg ser det har vi tre alternativ; anten å auke inntektene til NRK direkte gjennom ei heving av kringkastingsavgifta, å redusere kostnadene til NRK gjennom endringer i avgiftssystemet eller ved ekstraordinære løyvingar til NRK over statsbudsjettet."

Disse medlemmer mener at NRK må gis et økt inntektsnivå som er stabilt over tid og som kan sikre en forsvarlig planlegging av drift og investeringer i årene framover. En slik løsnings kan være å ta NRK inn i merverdiavgiftssystemet, men med nullsats, slik at lisensavgiften fortsatt ikke pålegges moms. En tilsvarende styrking av NRKs økonomi gjennom økning av lisensen vil være uheldig, idet lisensen i dag har et nivå som synes å være allment akseptert og fordi det vil undergrave mulighetene for en normal inntektsvekst gjennom en prisjustering av lisensen i årene framover.

Disse medlemmer viser til at en rekke europeiske land har ulike ordninger knyttet til medfinansiering av allmennkringskastingskanaler. Engelske BBC har en ordning der lisensen ikke momsbelegges, samtidig som selskapet har fradrag for inngående moms. Finske YLE har 8 pst. moms på lisensen, men har fullt fradrag, noe som innebærer en subsidiering. I Sverige har Regjeringen nylig sendt en henvendelse til EU-kommisjonen om en tolkning av EUs regelverk på området, med ønske om å etablere en ordning også for Sveriges Radio.

Disse medlemmer viser videre til at Norge ikke er forpliktet av EUs sjettede avgiftsdirektiv. I forhold til konkurransereglene, har Norge i dag en nullsatsordning for aviser. Disse medlemmer viser til kulturministerens redegjørelse og er enig i at NRKs økonomi kan styrkes gjennom endringer i avgiftssystemet, slik Regjeringen også vurderer.

Etter disse medlemmers mening vil en slik løsning også styrke NRKs muligheter til fortsatt effektivisering gjennom kjøp av tjenester utenfra, i det bruk av egne ansatte og kjøp av tjenester derved sidestilles i forhold til merverdiavgiftssystemet. Denne løsningen vil også fjerne prisbarrieren mellom egenproduksjon og innkjøp av programproduksjoner, og således styrke markedet for uavhengige produksjonsmiljøer i Norge.

Et alternativ til en slik løsning kan, etter disse medlemmers mening, være at NRK fortsatt holdes utenfor merverdiavgiftssystemet, men får kompensert sine momsutgifter gjennom en kompensasjonsordning.

Disse medlemmer mener primært at en av disse to løsningene bør omfatte både egen programproduksjon og andre tjenester som NRK utfører med egne ansatte og som i dag ikke gir grunnlag for momsfradrag, men vil subsidiært kunne støtte en ordning som bare omfatter programproduksjon og gir sin subsidiære støtte til forslaget fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag til vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2003 innarbeide enten en refusjonsordning for moms for NRKs virksomhet som i dag ikke omfattes av merverdiavgiftssystemet, eller å innlemme NRK i momssystemet på en måte som gir samme virkning for NRKs økonomi."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet er kjent med at NRK er unntatt fra den generelle merverdiavgiften. NRKs konkurrenter er underlagt det generelle merverdiavgiftsregelverket, og har dermed fradragsrett for inngående avgift. Merverdiavgift på innkjøpte programmer innebærer at det for NRK er en vesentlig forskjell mellom egenproduksjon og innkjøp av programmer. En nullsats eller en ordning som virker i samme retning vil, dersom lisensinntektene og andre vilkår opprettholdes, forbedre NRKs økonomi. Endringer i merverdiavgiftsreglene vil videre øke NRKs mulighet for å konkurransesutsette deler av virksomheten, og kan slik styrke programvareproduksjon utenfor NRK.

Disse medlemmer vil vise til kulturstatsrådets redegjørelse 28. februar 2002 hvor det ble pekt på ulike alternativer for å bedre NRKs økonomiske situasjon:

"President, det er ei klar vilje i Regjeringa til å gje NRK stabile og gode økonomiske rammvilkår. Slik eg ser det har vi i tre alternativ; anten å auke inntektene til NRK direkte gjennom ei heving av kringkastingsavgifta, å redusere kostnadene til NRK gjennom endringer i avgiftssystemet eller ved ekstraordinære løyvingar til NRK over statsbudsjettet."

Disse medlemmer slutter seg til dette.

Disse medlemmer vil videre vise til brev fra Finansdepartementet ved settestatsråd Erna Solberg. Av svaret framkommer det at flere spørsmål knyttet til EØS-regelverket ikke er avklart. Disse medlemmer mener forholdet til EØS-avtalen, samt de budsjettmessige konsekvenser, krever ytterligere avklaring. Videre kan det være nødvendig å vurdere omfanget av et fritak for inngående avgift. Dette vil blant annet være relevant i forhold til kommersiell virksomhet i regi av NRK.

Disse medlemmer mener det er positivt om NRKs økonomiske situasjon kan styrkes samtidig som en fjerner "prisbarrieren" mellom egenproduksjon og innkjøpte programmer som i dag er til stede. Slik kan en styrke den uavhengige produksjonen av norske programmer. Disse medlemmer mener det vil være mest hensiktsmessig om dette skjer enten gjennom en refusjonsordning for merverdiavgift på for eksempel programproduksjon, eller ved en innlemmelse av NRK i merverdiavgiftssystemet. Disse medlemmer vil på dette grunnlag be Regjeringen legge fram et konkret forslag senest i forslag til budsjett for 2003.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen senest i forslag til budsjett for 2003, innarbeide en ordning som vil fjerne prisbarrieren mellom egenproduksjon og eksterntproduksjon, enten ved en refusjonsordning eller ved å innføre NRK i merverdiavgiftssystemet."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at NRK i dag er unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten, slik at selskapet ikke kan trekke fra inngående avgift. Dette betyr at en stor del av NRKs støttetjenester, produksjonsapparat og programproduksjon skjermes fra eksternt konkurranse fordi eksterne kjøp betyr et prispåslag på 24 pst. som NRK ikke får fradrag for. Dette vil vanskeliggjøre et nødvendig rasjonaliseringsarbeid i bedriften, og gjøre outsourcing av støttetjenester og programproduksjon ulønnsomt. Disse medlemmer mener at dette er uheldig både for NRK selv, og for lisensbetalerne som finansierer selskapet, idet driften sannsynligvis blir unødig dyr. Forslaget om å ta NRK inn i merverdiavgiftssystemet, men med en nullsats vil gjøre at NRK kan kjøpe tjenester eksternt uten en "mva-barriere", og på den måten kunne få til en effektivisering og rasjonalisering av selskapets drift. Men en slik nullsats bør naturligvis bare gjelde for lisensinntektene. Ordningen vil også bety en betydelig styrking av NRKs økonomi, ved at selskapet blir subsidiert gjennom mva-systemet.

Det ønsker disse medlemmer ikke, men mener at en slik subsidiering bør komme lisensbetalerne til gode gjennom en tilsvarende senking av lisensavgiften.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2003 å innlemme NRK i merverdiavgiftssystemet med nullsats for lisensinntektene, og med en tilsvarende reduksjon av lisensavgiften."

Disse medlemmer slutter seg subsidiært til forslaget fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2003 innarbeide enten en refusjonsordning for moms for NRKs virksomhet som i dag ikke omfattes av merverdiavgiftssystemet, eller å innlemme NRK i momssystemet på en måte som gir samme virkning for NRKs økonomi.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2003 å innlemme NRK i merverdiavgiftssystemet med nullsats for lisensinntektene, og med en tilsvarende reduksjon av lisensavgiften.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget ber Regjeringen senest i forslag til budsjett for 2003, innarbeide en ordning som vil fjerne prisbarrieren mellom egenproduksjon og eksterntproduksjon, enten ved en refusjonsordning eller ved å innføre NRK i merverdiavgiftssystemet.

Oslo, i finanskomiteen, den 19. mars 2002

Siv Jensen
leder

Björg Tørresdal
ordfører

Ingebrigt S. Sørfohn
sekretær

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/settestatsråd Erna Solberg til finanskomiteen, datert 8. februar 2002

Vedrørende Dokument 8:34 (2001-2002) - Forslag om å gi Norsk rikskringkasting (NRK) fritak for merverdiavgift (nullsats)

Bakgrunn

Som meddelt av statsminister Kjell Magne Bondevik i brev av i dag til komiteen er jeg oppnevnt som settestatsråd for finansminister Per-Kristian Foss ved behandlingen av saker hvor han på grunn av sin registrerte partners posisjon i Schibsted ASA og TV 2 AS er inhabil eller ikke ønsker å behandle saken fordi det foreligger omstendigheter som medfører at han er nær grensen for inhabilitet. Finansminister Per-Kristian Foss anser seg som meddelt tidligere, inhabil i komiteens ovennevnte sak om nullsats i merverdiavgiftssystemet for Norsk rikskringkasting AS.

I forståelse med finansminister Per-Kristian Foss trekker jeg tilbake hans brev av 24. januar 2002 til komiteen slik at brevet ikke behandles av komiteen. I stedet gir jeg nedenfor den redegjørelsen som komiteen har bedt om i sitt brev av 17. januar 2002 til finansministeren. Jeg vil også besvare komiteens brev av 5. februar 2002 til statsminister Kjell Magne Bondevik i forhold til det komiteen har gjengitt fra det nå tilbaketrunkne brevet fra finansministeren.

Jeg vil først bemerke at komiteens sak på grunnlag av forslaget i Dokument 8:34 gjelder styrking av NRKs økonomi gjennom et spesifikt, avgiftsteknisk tiltak, nemlig en ordning med nullsats. Dette tiltaket ville innebære at NRK generelt omfattes av merverdiavgiftssystemet, med nullsats for utgående avgift av sin omsetning, herunder på lisensinntektene, og med full fradragsrett for inngående avgift på innkjøp, investeringer osv. I sum ville dette tiltaket innebære at skattefogden tilbakebetaler NRK den inngående avgift som NRK har betalt sine leverandører. Saken gir ikke foranledning til å behandle NRKs økonomi generelt og i en bredere sammenheng, der en ser på alternative virkemidler for eventuell styrking av kringkastingselskapets økonomi. Dette gjelder selv om noen av disse tenkelige virkemidlene, eksempelvis lisensøkning eller kostnadsrefusjon, skulle ha tilsvarende økonomisk virkning som en nullsatsordning.

Gjeldende avgiftsregelverk for mediabedrifter i Norge

Det er fra 1. juli 2001 innført generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester, på linje med det som allerede gjaldt for varer. Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk, og oppkreves i alle ledd i omsetningskjeden. Næringsdrivende som omsetter avgiftspliktige varer eller tjenester har fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Slik sett blir avgiften normalt ikke innbetalt til staten før varen eller tjenesten omsettes til forbruker.

Den generelle avgiftsplikten gjelder også omsetning av kringkastingstjenester, med unntak for offentlig programsselskap drevet som allmennkringkaster når virksomheten finansieres ved kringkastingsavgiften, se merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav e. Dette betyr en videreføring av gjeldende rett før 1. juli 2001 i forhold til NRKs virksomhet.

Som fremhevet i dokumentet er det i lovproposisjonen til merverdiavgiftsreformen uttalt at det etter merverdiavgiftsloven ikke er unaturlig å anse kringkastingsavgiften som et vederlag for NRKs radio- og fjernsynssendinger. Når det likevel ble foreslått at kringkastingsavgiften skulle unntas fra merverdiavgiftsplikten, ble dette blant annet begrunnet med at inntektene av kringkastingsavgiften er øremerket til drift av NRK.

Dagens regelverk innebærer at NRK ikke skal beregne utgående merverdiavgift av lisensavgiften. NRK har heller ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift på innkjøp til denne delen av virksomheten. NRK er imidlertid avgiftspliktig for annen omsetning som omfattes av merverdiavgiftsloven. Dette gjelder eksempelvis omsetning av tekniske tjenester og reklametjenester i forbindelse med sponsede program-sendinger. Dette er tjenester som var avgiftspliktige også før 1. juli 2001. NRK har derfor kun fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til den avgiftspliktige delen av virksomheten.

Andre kringkastingselskap, eksempelvis TV2, er ikke unntatt fra merverdiavgiftsplikten og omfattes derfor av den generelle avgiftsplikten på omsetning av tjenester. Dette innebærer at slike virksomheter skal beregne utgående merverdiavgift på alle sine inntekter, herunder reklameinntekter, samtidig som det er full fradragsrett for inngående merverdiavgift på alle anskaffelsene til bruk i virksomheten. Tilsvarende gjelder også for eksempelvis TV 1000 og Canal+, som etter 1. juli 2001 er fullt ut merverdiavgiftspliktig. Disse virksomhetene må derfor beregne 24 prosent merverdiavgift av vederlaget for sine tjenester, eksempelvis ved omsetning av tilgang til kodete sendinger.

Det foreligger en særordning med nullsats for trykt skrift. Denne ordningen innebærer at virksomheter med aviser og abonnementstidsskrifter ikke skal beregne utgående merverdiavgift på vederlaget for avisen eller tidsskriftet, samtidig som de har full fradragsrett for inngående merverdiavgift på sine anskaffelser. Dette er en spesielt gunstig ordning som innebærer en indirekte subsidiering gjennom merverdiavgiftssystemet av denne type virksomhet. For virksomhet med andre trykksaker, eksempelvis ukeblader, skal det imidlertid beregnes utgående merverdiavgift av vederlaget.

Et hovedhensyn bak merverdiavgiftsreformen var å utvide avgiftsgrunnlaget og øke statens inntekter slik at

merverdiavgiftssatsen eller andre skatter og avgifter kan holdes lavere. En generell merverdiavgiftsplikt gjør også systemet enklere og mindre ressurskrevende å praktisere. Siden utgangspunktet er generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av alle tjenester, er det ikke avgiftsplikten som må begrunnes, men eventuelle særordninger. Dette innebærer at en særordning på et område ikke begrunner en tilsvarende ordning på andre områder.

Problemet med konkurransevridning mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester fra andre vil oppstå for alle virksomheter som er utenfor merverdiavgiftssystemet og ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift, slik som blant annet offentlig sektor, bank- og finansnæringen mv. Denne problemstillingen er derfor ikke spesiell for NRK, men gjelder også for andre virksomheter som ikke omfattes av merverdiavgiftsplikten, herunder deler av offentlig virksomhet. Jeg viser her også til det utvalget som skal se på dette problemet særlig i forhold til kommunal virksomhet (oppnevnt av Kongen i statsråd 11. januar 2002). Utvalget skal vurdere løsninger som kan sikre at merverdiavgiften virker nøytralt for kommunenes beslutninger, slik at deres valg mellom egenproduksjon av tjenester eller kjøp fra private næringsdrivende ikke blir påvirket av merverdiavgiften. Siden kommunene ikke er avgiftspliktige og dermed ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift, motiverer dagens regelverk til egenproduksjon fremfor kjøp av merverdiavgiftspliktige tjenester fra private.

Spørsmålet om nullsatsordning for NRK

Andre kringkastingsselskaper må som nevnt beregne utgående merverdiavgift av sine inntekter, samtidig som de har fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Det er derfor ikke riktig som det fremkommer av Dokument 8:34 at alle mediebedrifter unntatt NRK har nullsats i forhold til merverdiavgiften. Snarere er det slik at alle andre kringkastingsselskaper er merverdiavgiftspliktige på ordinær måte. NRK har altså allerede en særordning i lempende retning, nemlig ved at lisensinntektene ikke er avgiftspliktige.

En ytterligere særordning for NRK som innebærer full fradragsrett samtidig som det ikke skal beregnes merverdiavgift av lisensavgiften (nullsats), ville gi NRK en enda større avgiftsmessig konkurransefordel i forhold til kommersielle kringkastingsselskaper. Konkurransvilkårene i dette markedet ville dermed være ulike i favør av NRK sammenliknet med konkurrerende reklamefinansierte kanaler og betal-TV. Dette anser jeg som uheldig.

En ordning med nullsats for NRK ville videre innebære en indirekte subsidiering av NRKs virksomhet gjennom merverdiavgiftssystemet. Merverdiavgiftssystemet er utformet for å virke nøytralt, og har som formål å skaffe staten inntekter. Ved å bruke merverdiavgiftssystemet som et subsidieinstrument skjules bidragene, og de reelle kostnadene ved allmennkring-

kasting blir da heller ikke synliggjort. Generelt er indirekte subsidiering av en virksomhet det er ønskelig å tilgodese, et mindre treffsikkert virkemiddel enn en direkte støtte. Det er derfor i utgangspunktet bedre å gi støtte direkte over budsjettet enn indirekte gjennom avgiftsfritak.

Jeg viser videre til at innføring av en særordning i form av nullsats for NRK ville medføre et provenytap for 2003 på om lag 200 millioner kroner på årsbasis i og med at investeringsavgiften fjernes i 2002. En sak med så vidt store budsjettvirkninger bør fortrinnsvis behandles som en del av ordinære budsjettprosesser.

En ordning med nullsats for NRK måtte også vurderes nærmere i forhold til EØS-avtalens regler om statsstøtte. Det har ikke vært anledning til en slik vurdering nå.

En særordning i merverdiavgiftssystemet for NRK ville også ha en side til utbyggingen av digitalt bakkenett. Stortinget har forutsatt at utbyggingen av et digitalt bakkenett skal være markedsbasert. Subsidiering av NRK gjennom merverdiavgiftssystemet begrunnet ut fra behovet for investeringer i digitale sendinger, ville bryte med denne forutsetningen.

Utenlandsk rett på området

Generelt

Finanskomiteen har i brevet av 5. februar 2002 bedt om å få opplyst om følgende sitat fra finansminister Per-Kristian Foss' brev av 24. januar 2002 er dekkende i forhold til de opplysninger som komiteen viser til i sitt brev:

En ordning med nullsats for NRK vil videre være spesielt i europeisk sammenheng. Det er eksempelvis ingen EU-land som opererer med nullsats for denne type kringkastingsselskaper. Dersom slike virksomheter ikke er avgiftspliktige, er de holdt helt utenfor avgiftssystemet.

Etter mitt syn har ikke finansministeren uttalt seg feilaktig i forhold til det som er gjengitt her. Det er fra ulike hold videre blitt hevdet at regelverket i andre land åpner for en slik ordning som NRK ønsker i forhold til en avgiftsteknisk løsning innenfor merverdiavgiftssystemet. Dette stemmer etter min mening heller ikke. For å begrunne dette vil jeg nedenfor gi en oversikt over regelverket innen EU på dette området. I gjennomgangen er det spesielt lagt vekt på regelverket i Finland, Sverige, Danmark og Storbritannia. Opplysningene er basert på det materialet som har vært tilgjengelig for Finansdepartementet under forberedelsen av saken.

EFs sjette avgiftsdirektiv

Regelverket innen EU på dette området reguleres av EFs sjette avgiftsdirektiv. Dette direktivet forplikter medlemslandene til å etablere en generell merverdiavgiftsplikt ved omsetning av varer og tjenester. Samtidig gjøres det uttrykkelig unntak fra denne avgiftsplikten. Et slikt unntak fra merverdiavgiftsplikten gjelder

offentlige, ikke-kommersielle radio- og TV-virksomheter (artikkel 4(5) og 13(A)(1)(q)). Det finnes imidlertid enkelte overgangsregler som gjør det mulig å ha disse virksomhetene innenfor avgiftssystemet (artikkel 28(3)(a), jf. bilag E). Selv om det foreligger forskjellige løsninger i de ulike lands regelverk på dette området, er det ingen EU-land som opererer med generell nullsats for denne type kringkastingsselskaper. Deres slike virksomheter ikke er avgiftspliktige, er de derfor holdt helt utenfor avgiftssystemet tilsvarende det som gjelder for NRK i dag.

Finland

Den finske public service-virksomheten Yleisradio Oy (YLE), er organisert som et aksjeselskap som eies 99,7 prosent av den finske stat. TV-avgiften (lisensen fra publikum) betales som i Sverige (se nedenfor) inn til et særskilt fond. Det som skiller den finske finansieringsmodellen fra den svenske er at de kommersielle TV-selskapene i Finland må betale en særskilt lisens for å få senderrettigheter. Også dette betales inn på fondet. Fondets inntekter brukes til å finansiere YLEs virksomhet. Den særskilte lisensavgiften som de kommersielle selskapene betaler er fastslått i loven om radio- og TV-fondet. Den er progressiv og beror på operatørens overskudd.

YLE er fullt ut merverdiavgiftspliktig. Det finske regelverket bygger på at fondet anses å betale et vederlag for kringkastingstjenester som YLE yter til staten. De bidragene som utbetales fra fondet og som stammer fra TV-avgiften er således merverdiavgiftspliktige med en redusert sats på 8 prosent. Det er derfor ikke riktig at selskapets virksomhet er nullsatset. TV-avgiften er ikke i seg selv merverdiavgiftspliktig når den faktureres fra fondet til seerne. Bidragene som betales til YLE og som stammer fra innbetaling av konsesjonsavgifter, omfattes ikke av merverdiavgiftsplikten. Før 1999 ble konsesjonsavgiftene betalt direkte til YLE og ble da kalt public service-avgifter. Det ble da beregnet 22 prosent merverdiavgift på disse inntektene. YLEs andre virksomhetsområder utgjør 10 prosent av den totale aktiviteten. YLE har full fradragsrett for inngående merverdiavgift.

Det er i debatten som har fulgt etter svaret som ble gitt fra finansministeren til finanskomiteen vedrørende dokument 8-forslaget, blitt hevdet at det er nullsats på konsesjonsavgiftene. Etter min mening er det ikke trefende å si at det foreligger en nullsats på konsesjonsavgiftene innenfor merverdiavgiftssystemet. De kommersielle TV-selskapene må betale en særskilt lisens til det offentlige for å få senderrettigheter. Dette betales inn til et fond, som brukes til å finansiere YLEs virksomhet (det offentlige mediaselskapet). Det betyr at inntektene fra konsesjonsavgiftene er øremerkede midler. Etter min mening må dette sees på som et finansielt arrangement, og disse midlene kan ikke ses på som vederlag for en tjeneste ytt fra YLE som er underlagt merverdiavgiftsregelverket. Det dreier seg heller om en pålagt støtte fra den kommersielle, private delen av

medievirksomheten til den offentlige, statsdrevne delen. Merverdiavgift synes lite begrunnet på en slik støtte.

Sverige

I Sverige drives offentlige radio- og TV-virksomheter (public service-företag) som privatrettslige subjekter, aksjeselskap, som reguleres i Aktiebolagslagen (1975:1385). Aksjeselskapet eies av en stiftelse som også omfattes av sivilrettslig regulering (Stiftelseslagen 1994:1220). Det foreligger dermed ingen direkte statlig eierinnflytelse. Svenske public service-radio- og TV-virksomheter finansieres nesten utelukkende med tv-avgift som betales inn fra publikum til et særskilt fond. I 1999 utgjorde TV-avgiften 97 prosent av SRs, 91 prosent av SVTs og 85 prosent av URs inntekter. Dette gir et gjennomsnitt på 93 prosent for hele virksomheten.

Sverige har unntak fra merverdiavgiftsplikten for omsetning i virksomhet for produksjon og utsending av radio- og TV-program dersom virksomheten hovedsakelig finansieres gjennom statstilskudd. Det foreligger da heller ingen fradragsrett for inngående merverdiavgift på innkjøp til denne delen av virksomheten.

Sverige vurderer etter det jeg har fått opplyst å ta slike kringkastingstjenester inn i merverdiavgiftssystemet. Dette kommer blant annet fram i et brev av 21. januar 2002 fra Regeringskansliet til EU-kommisjonen. Temaet i dette brevet er om en merverdiavgiftsplikt for public service radio- og TV-virksomheter vil være i overensstemmelse med sjetten avgiftsdirektiv. Dersom det blir aktuelt å innføre merverdiavgift på dette området i Sverige, har jeg ingen opplysninger om det vurderes en eventuell redusert sats, men det er uansett ikke tale om nullsats. Foruten i den overgangsperioden og for de spesifiserte varer og tjenester som fremgår av artikkel 28 i sjetten avgiftsdirektiv, kan medlemslandene heller ikke innføre nullsatsordninger. Artikkel 28 vil ikke gjelde ved eventuell innføring av avgiftsplikt i Sverige på public service-kringkastingstjenester.

I brevet fra Regeringskansliet uttales det videre at det er blitt reist spørsmål om å introdusere en kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet for å hindre skattemotivert egenproduksjon som vil innebære en diskriminering av ekstern produksjon. En slik kompensasjonsordning vil vanligvis ikke ha som formål å øke inntektene til en virksomhet som sådan, men å nøytralisere merverdiavgiftsregelverket i forholdet mellom kjøp av tjenester fra eksterne og å produsere tjenester med egne ansatte (egenregi). At dette er hensikten fremgår også av det svenske brevet. Generelt vil forskjellen til en nullsatsordning være at en kompensasjonsordning holdes utenfor merverdiavgiftsinntektene på statsbudsjettet, da den ikke er en del av merverdiavgiftssystemet. Tilskuddet til den aktuelle virksomheten vil videre reduseres tilsvarende på statsbudsjettet tilsvarende kompensasjonen, slik at det blir balanse i budsjettet i forhold til finansieringen av virk-

somheten. På denne bakgrunn kan en kompensasjonsordning ikke sammenlignes med en nullsatsordning. Jeg viser her også til den norske kompensasjonsordningen for kommuners kjøp av enkelte tjenester. Også denne ordningen går i balanse på statsbudsjettet gjennom kutt i overføringene til kommunal sektor. Det er ikke riktig å si at kommunene er nullsatset som en følge av denne ordningen.

Danmark

Danmarks public service virksomhet, Danmarks radio (DR) som består av DR Radio, DR TV og DR Online, er en selvstendig, lisensfinansiert offentlig institusjon. DR finansieres i dag med inntil 85-90 prosent av TV-avgift fra publikum.

TV-avgiften anses i Danmark i merverdiavgiftsmessig sammenheng som vederlag for levering av et program, og beskattes med 25 prosent merverdiavgift. Ettersom DR er fullt avgiftspliktig, foreligger det full fradragrett for inngående merverdiavgift.

Storbritannia

The British Broadcasting Corporation (BBC) finansieres med TV-avgift fra publikum. Virksomheten omfattes ikke av merverdiavgiftsplikten. Bakgrunnen for dette er blant annet at de britiske avgiftsmyndighetene, H M Customs & Excise, ikke anser det å foreligge en direkte kopling mellom betaling av TV-lisens og kjøp av programtjenester. Kommersiell sidevirksomhet drives i separate selskap og omfattes av merverdiavgiftsplikten.

Siden BBC ikke er avgiftspliktig har virksomhetene heller ikke fradragrett for inngående merverdiavgift på sine innkjøp. For at BBC ikke skal bli belastet denne

merverdiavgiften, omfattes BBC av en særskilt kompensasjonsordning som gjelder for visse ikke-merverdiavgiftspliktige offentligrettslige subjekter i Storbritannia. BBC kan med andre ord kreve kompensasjon for merverdiavgiftsbelastningen i public service-virksomheten.

Oppsummering av den internasjonale gjennomgangen

Som gjennomgangen ovenfor viser, er det ingen EU-land som har en ordning med nullsats innenfor merverdiavgiftssystemet for kringkastingstjenester. Det foreligger videre forskjellige måter å finansiere de offentlige kringkastingsselskapene på i de ulike landene. Samtidig er offentlige kringkastingstjenester avgiftspliktige i noen land, mens de er holdt utenfor merverdiavgiftssystemet (det vil si at det ikke foreligger fradragrett) i andre land. Dette gjør at det ikke er et enhetlig regelverk innen EU på dette området.

Avsluttende merknader

En særordning med nullsats vil stille NRK i en meget gunstig posisjon i forhold til merverdiavgiften, og dette igjen vil skape ulike konkurransevilkår i markedet. Dette anser jeg som problematisk.

Regjeringen vil imidlertid se nærmere på muligheter for å styrke NRKs økonomiske situasjon. Kulturminister Valgerd Svarstad Haugland skal gi en generell redegjørelse om NRKs økonomiske situasjon i Stortinget 28. februar, og vil her komme inn på ulike måter å finansiere NRKs virksomhet på. Jeg er av den oppfatning at det også av denne grunn ikke vil være hensiktsmessig å innføre en særordning med nullsats for NRK nå for å bedre virksomhetens økonomi.