

NOU 2019:11: Enklere merverdiavgift med én sats

Forleggerforeningens hørings svar

Oslo, 29.08.2019

Forleggerforeningen er en interesseorganisasjon for forlag. Foreningen har nesten 100 medlemmer, som gir ut allmennlitteratur og læremidler i alle format. Sammen representerer våre medlemmer omtrent 80 prosent av omsetningen i bransjen. Forleggerforeningen kommenterer i dette hørings svaret kapittel 8 i *NOU 2019:11 Enklere merverdiavgift med én sats*, med vekt på avsnittene som omhandler merverdifritaket på bøker.

Siden merverdiavgiften ble innført i Norge for omtrent femti år siden, har bøker vært fritatt for avgiften, og fra 1. juli i år ble fritaket utvidet til å også gjelde e-bøker og elektroniske lydbøker¹. Av forarbeidene mener vi man kan slutte at det fortsatt er tverrpolitisk enighet om merverdifritak som politisk virkemiddel². Fritaket er begrunnet med hensyn til språk, demokrati og kultur³, altså ikke i næringspolitiske hensyn. Begrunnelsen for fritaket er i høyeste grad fortsatt gyldig.

I utredningen foreslås det at fritaket for merverdiavgift avvikles. Forleggerforeningen motsetter seg denne konklusjonen, og vil i det følgende argumentere for at fritaket opprettholdes.

1. En avvikling av merverdifritaket vil ha negative konsekvenser for leseren, idet man får høyere bokpriser, dårligere utgivelsesbredde og lavere tilgjengelighet til litteraturen.

Merverdispørsmålet ble grundig utredet da Oslo Economics gjorde en konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftsscenarioer i 2014⁴. Madsenutvalget er ikke ukjent med denne analysen, men har valgt en meget selektiv lesing, som ikke gir et rett bilde av analysens konklusjoner. I utredningen vises det til Oslo Economics' delkonklusjon som sier at «prisvirkningene av økt merverdiavgift for bøker er usikker og varierer med forlagenes prisingstrategi». Dette stemmer, men rapporten konkluderer også med at «prisene, justert for effekten av flere nye titler, vil [...] bli lavest ved null prosent mva»⁵. Altså vil en avvikling av merverdifritaket medføre en prisøkning på bøker.

¹ Jfr lov 21. juni 2019 om endringer i merverdiavgiftsloven

² Se Prop. 115 LS (2018-2019) kapittel 2, og Innst.378 L (2018-2019) kapittel 2

³ «i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ord skal være fritatt for den omkostningsbelastning som en avgift vil bety for den trykte publikasjon» og «en eventuell avgiftsplikt kan virke hemmende for en fri opinionsdannelse og at kulturelle hensyn vil bli skadelidende», jfr utredningens kap 1.2.3.1 *Trykt skrift mv.* med henvisning til Ot.prop.nr 17 (1968-1969) kapittel V, avsnitt B4

⁴ OE-rapport 2014-12 Konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftsscenarier for bøker

⁵ OE-rapport 2014-12 Konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftsscenarier for bøker, side 34



En avvikling vil også ha vesentlige negative virkninger for utgivelsesbredden og -mangfold, samt tilgjengelighet til litteraturen. Ifølge analysen vil det utgis flest titler når mva-satsen er null⁶, og det er den smale litteraturen som først vil bli kuttet ved en økt sats⁷. Analysen viser dessuten at det vil leses færre bøker med en høyere mva.-sats enn null, og det antydes at «de som i utgangspunktet leser minst [...] vil være de som reduserer sitt konsum mest»⁸. Høyere pris og lavere salg i kombinasjon med en dårligere utgivelsesbredde vil også ha konsekvenser for forfatterøkonomien.

Det er vanskelig å se hvordan man på bakgrunn av denne analysen kan vurdere et bortfall av merverdifritaket til å være forenelig med de gjeldene kulturpolitiske målene.

2. De negative effektene av et bortfall av merverdifritaket vil ikke kompenseres for ved at man avvikler fastprissystemet – snarere tvert imot.

Madsenutvalget foreslår å avvikle fastprissystemet for bøker for å motvirke en eventuell prisøkning som følge av merverdifritaket. Dette er et lite egnet grep dersom man vil nå de litteraturpolitiske målene. Derimot er det all grunn til å tro at frie bokpriser vil virke forsterkende på de negative konsekvensene som vil følge av et bortfall av fritaket for merverdiavgift.

Det er ikke grunnlag verken i økonomisk teori eller i empiriske studier for å hevde at prisene til forbruker stiger som følge av at utsalgsprisen er fast. Prisdannelse skjer på bakgrunn av forlagets vurdering av den enkelte tittels markedsmuligheter, og det er stor variasjonsbredde i prisingen av nye titler.

Det er riktig at priskonkurransen mellom forhandlere i et friprissystem vil kunne føre til at sluttprisene presses ned, men dette vil bare gjelde en liten andel av utgivelsene. Den manglende forutsigbarheten til forlagene vil gjøre investeringer i smal litteratur og ukjente forfatterskap vanskeligere. Et sannsynlig scenario er lavere priser på bestselgere, men veldig høye priser på smalere litteratur. Dessuten vil man se en langt mindre utgivelsesbredde enn i dag, og dårligere tilgjengelighet til litteraturen som følge av større konkurranse og små marginer for utsalgsstedene. De negative virkningene av et bortfall av merverdifritaket vil altså snarere forsterkes enn motvirkes dersom man også fjerner fastprisen på bøker.

I et tenkt scenario hvor begge disse litteraturpolitiske virkemidlene faller bort, vil det være nærsagt umulig å oppnå det kulturpolitiske målet om et riktig og variert kulturliv, med høy deltagelse og stort mangfold på litteraturfeltet.

3. Merverdifritaket bidrar til å opprettholde det kulturpolitiske målet om fri opinionsdannelse.

Spørsmålet om ytringsfrihet og opinionsdannelse som demokratiske forutsetninger er relevant i en tid der stadig mer av meningsutvekslingen foregår i lukkede (digitale) rom.

⁶ OE-rapport 2014-12 Konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftscenarier for bøker, side 34

⁷ OE-rapport 2014-12 Konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftscenarier for bøker, side 36

⁸ OE-rapport 2014-12 Konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftscenarier for bøker, side 36



Dette spørsmålet har fått fornyet politisk gyldighet etter endringene i Grunnlovens § 100⁹, og sist med den nye kulturmeldingen (meld. St. 8 (2018-2019)).

Forleggerforeningen ønsker å understreke at lesingen har en viktig rolle i arbeidet for å nå målet om ytringsfrihet og fri opinionsdannelse. For det første gir lesingen rom for langvarig konsentrasjon og fokus, og den øver opp vår evne til å gå i dybden. Lesingen er et rom for refleksjon hvor det er plass til tvil og nyanser. Dette er egenskaper som blir stadig viktigere, og som rustet folk til å delta i en åpen og respektfull offentlig samtale.

Dersom vi ønsker at folk leser bøker på norsk, må vi legge til rette for at det gis ut en stor bredde av titler i alle sjangre, tilgjengelig over hele landet. Merverdifritaket er et av virkemidlene som gjør dette mulig.

4. Merverdifritaket er et egnet virkemiddel for å oppnå bredde i litteraturen.

Madsenutvalget hevder at «merverdiavgiftsfritaket for bøker [...] ikke er et målrettet virkemiddel for å oppnå medie- og litteraturpolitiske mål. Fritaket innebærer at utgavene som selger mest og trenger minst støtte, får mest.»¹⁰

Merverdifritaket er et indirekte virkemiddel som virker markedsregulerende på den måten at det styrker markedet som helhet, og kompenserer for den markedssvikten som følger av at vi opererer i et lite språkområde.

Det stemmer at det er titlene som selger mest som får mest «direkte» støtte gjennom fritaket. Men slutningen til at fritaket ikke er velfungerende virkemiddel, er feil. I denne «skjevfordelingen» ligger det en mulighet til kryssubsidiering mellom bestselgere og smale titler, og det er nettopp dette handlingsrommet som gjør merverdifritaket til et godt virkemiddel for å oppnå medie- og litteraturpolitiske mål. Merverdifritaket gir, i kombinasjon med fastprisen og innkjøpsordningene, en forutsigbar inntjening på bestselgere, og er dermed en forutsetning for at forlagene kan gi ut en stor tittelbredde, sammensatt av bestselgere og smale titler med lite økonomisk potensiale.

Merverdifritaket har en positiv effekt på forfatterøkonomien og på antall forfatterskap som får lov til å utvikle seg. Oftest slår ikke forfattere gjennom før etter å ha gitt ut mange bøker.

Utvalget sår tvil om hvorvidt forlag faktisk benytter muligheten til å kryssubsidiere mellom bestselgere og utgivelser med lite kommersielt grunnlag. Forleggerforeningen avviser denne antydningen. Norge er et av landene i verden med størst bredde i utgivelsene (sett mot antall innbyggere), og veldig mange av de titlene som gis ut har lav eller ingen økonomisk inntjening. Dersom det ikke hadde foregått kryssubsidiering, hadde vi ikke sett såkalt smal litteratur på markedet. Kryssubsidiering er en viktig del av forlagenes økonomiske modell og et effektivt tiltak for å sikre bredde og mangfold i utgivelsene, og for å sikre at forfatterskap skal kunne utvikle seg over tid. Men det forutsetter den forutsigbarheten som virkemiddelapparatet (derunder merverdifritaket) gir.

⁹ Se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=27712>

¹⁰ NOU 2019:11 Enklere merverdiavgift med én sats, side 69



Madsenutvalget har som utgangspunkt at merverdifritak ikke bør benyttes for å gi støtte, men foreslår ingen alternative løsninger utover å avvikle fastprisordningen (jfr punkt 2 over). Det er vanskelig å se for seg alternative målrettede virkemidler som ikke samtidig innebærer direkte statsstøtte og oppbygging av et byråkrati hvor utvelgelsen av støtteberettigede prosjekter skal gjøres. Dagens løsning overlater i stor grad til forlagene å gjøre vurderingen av hvilke bokprosjekter som har livet rett. Hvis man skal bygge ut mer omfattende støtteordninger er det sannsynlig at kulturbyråkratiet vil måtte tre nærmere selve forlagsprosessen og ha en mer direkte påvirkning på antakelser og utgivelsespolitikk.

Bokbransjen er noe atypisk for kulturfeltet, siden den i stor grad er markedsdrevet og markedsfinansiert. Det finnes tiltak som innkjøpsordningen, noe produksjonsstøtte, bidrag til forlaget Samlaget og stipendier til forfattere. Men den statlige politikken er i hovedsak begrenset til indirekte og aktørnøytrale virkemiddel, hvor merverdifritak og fastpris er de viktigste. Bokbransjen makter slik, via markedet, å finansiere bredden. Dette bør videreføres.

Avslutningsvis ønsker vi å påpeke at merverdifritak for bøker er et mye (og stadig mer) brukt litteraturpolitisk virkemiddel internasjonalt. Resultatene fra en undersøkelse fra 2018¹¹, viser at 53 av de 134 landene som er med i undersøkelsen har fritak fra merverdiavgift på trykte bøker. Gjennomsnittlig merverdiavgiftssats på trykte bøker i de 134 landene er 5,5 prosent. I Europa er det bare et lite knippe land som ikke har redusert sats eller nullsats på trykte bøker. I november i fjor ble det vedtatt et EU-direktiv som åpnet for at medlemslandene reduserte satser og nullsatser på elektroniske bøker, og mange av medlemslandene er nå i gang med å implementere dette direktivet.

Fritaket fra merverdiavgift på bøker er en vesentlig del av det velfungerende litterære økosystemet vårt, og er et viktig virkemiddel for at de kulturpolitiske målene skal oppnås.

Forleggerforeningen vil på det sterkeste oppfordre til at merverdifritaket på bøker videreføres.

Med vennlig hilsen,

Kristenn Einarsson
Den norske Forleggerforening

¹¹ International Publishers Association og Federation of European Publishers 2018: VAT on Books, The IPA-FEP Annual Global Report (nedlastningslenke: www.internationalpublishers.org/images/aa-content/news/news-2019/IPA_ANNUAL_GLOBAL_REPORT_2018_2.pdf)