

Stortingets finanskomite  
Stortinget  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref  
24/2707 -

Dato  
29.05.2024

**Dokument 8:159 S (2023-2024) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kari Elisabeth Kaski og Lars Haltbrekken om å gjøre fast fashion dyrere og brukthandel billigere**

Jeg viser til brev fra Stortingets finanskomité av 15. mai 2024 der det bes om min vurdering av representantforslag 8:159 S (2023-2024) fra stortingsrepresentantene Kari Elisabeth Kaski og Lars Haltbrekken.

I Hurdalsplattformen anerkjenner regjeringspartiene at vi må gå fra en lineærøkonomi med bruk-og-kast til en sirkulærøkonomi basert på at minst mulig ressurser skal gå til spille. For å redusere de negative påvirkningene fra tekstiler på klima og miljø bør det tilrettelegges for et mer bærekraftig forbruk av tekstiler. I mars lanserte regjeringen en handlingsplan for sirkulær økonomi, som skal vise retningen for omstillingen til en mer sirkulær økonomi hvor sløsing med samfunnets ressurser reduseres samtidig som vi styrker vår konkurransekraft. Regjeringen har også satt ned en ekspertgruppe som skal gjøre en helhetlig utredning av hvilke virkemidler (regulatoriske, økonomiske og informative) som er effektive for å fremme en mer sirkulær økonomi. Utredningen skal inkludere vurderinger av og eventuelle forslag til endringer i skatte- og avgiftssystemet. Gruppen skal levere sin rapport innen april 2025.

De enkelte forslagene gjengis nedenfor med mine vurderinger og anbefalinger. Forslag 4 og 5 omhandler forbrukerlovgivning som hører inn under justis- og beredskapsministerens ansvarsområde, og er derfor besvart av justis- og beredskapsministeren.

## **Forslag 1: «Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om å fjerne eller redusere tekstiltollfritaket innen fremleggelsen av statsbudsjettet for 2026.»**

Jeg forstår forslaget slik at man ønsker å fjerne eller redusere tollfritaket for tekstiler kjøpt i utenlandske nettbutikker gjennom den såkalte VOEC-ordningen.

Tidligere gjaldt det et fritak for merverdiavgift, særavgifter og tollavgift ved innførsel av varer med verdi under 350 kroner (350-kronersgrensen). Det utgjorde en konkurransefordel for utenlandske selgere. I 2020 ble 350-kronersgrensen avviklet. For næringsmidler (mat og drikke), restriksjonsbelagte varer og varer som ilegges særavgifter, videreførte man mekanismen for oppkreving av avgifter. Det vil si at merverdiavgift og eventuelle særavgifter og tollavgift oppkreves som et ledd i tolldeklareringen av varen. Tolldeklareringen håndteres normalt av en tollrepresentant (speditør), som krever et administrasjonsgebyr for tjenesten.

For andre typer varer med verdi under 3 000 kroner ble tilbyder gjort ansvarlig for å oppkreve merverdiavgift, når varer omsettes i utlandet for levering til forbruker i Norge. Dette innebærer at utenlandske tilbydere (nettbutikker og e-handelsplattformer) må registrere seg for merverdiavgift og oppkreve norsk merverdiavgift ved salget. Ved salg av dyrere varer, og i tilfeller der den utenlandske tilbyderen ikke etterlever sine plikter, oppkreves avgiften som et ledd i tolldeklareringen av varen.

For at utenlandske tilbydere effektivt skal kunne håndtere registrering og rapportering av norsk merverdiavgift, må ordningen være enkel. Derfor ble det samtidig med avviklingen av 350-kronersgrensen innført en forenklet registrerings- og rapporteringsordning for utenlandske tilbydere – VOEC-ordningen (Vat On E-Commerce) – i tråd med anbefalinger fra OECD. En rekke land, blant annet EU-landene, har innført lignende ordninger.

Ett av grepene i VOEC-ordningen er fritaket for tollavgift, som ble foreslått av regjeringen Solberg, se Prop. 1 LS (2019–2020) punkt 12.6.5. Tollavgiftsfritaket omfatter i praksis klær og enkelte andre tekstiler. Satsene utgjør fra 5,6 til 10,7 pst. av tollverdien. Tollverdi er prisen på varen for eksport til Norge, det vil si eksklusive kostnader som påløper i Norge.

Solberg-regjeringens begrunnelse for tollavgiftsfritaket i VOEC-ordningen var at beregning og fastsetting av tollavgift er komplisert. E-handelsplattformene, som er de primære avgiftssubjektene i VOEC-ordningen, formidler ofte varer som omsettes globalt fra hundre- eller tusenvis av selgere i ulike land. Det vil være krevende for disse å forholde seg til tollregelverket. For å få utenlandske tilbydere til å registrere seg i

VOEC-ordningen og betale merverdiavgift ved salg av lavverdivarer, og dermed være tilgjengelige for forbrukere i Norge, mente Solberg-regjeringen at det var nødvendig å unnlate å ilegge tollavgift på VOEC-varer. Solberg-regjeringen mente at hensynet til oppslutning om VOEC-ordningen var så tungtveiende at det forsvarte en forskjellsbehandling mellom forbrukerkjøp i utlandet fra VOEC-registrert foretak og innførsel av varer for salg i Norge.

Det er prinsipielt uheldig med forskjellsbehandling mellom utenlandske nettbutikker og øvrig norsk innførsel. Tollavgiftsfritaket er likevel vurdert som nødvendig for at de utenlandske tilbyderne skal være i stand til å etterleve regelverket, herunder å oppkreve merverdiavgift, se blant annet Prop. 1 LS (2019–2020) punkt 12.6.5.

Uten tollavgiftsfritaket er det en fare for redusert tilslutning til VOEC-ordningen. Det vil være uheldig. VOEC-ordningen har vært en suksess, og per 15. mai 2024 var det i underkant av 2 900 utenlandske e-handelsplattformer og selgere registrert i VOEC. Ordningen bidrar til at det på en effektiv måte blir betalt merverdiavgift på 25 pst. til Norge ved innførsel av varer fra utenlandske tilbydere. Det betyr at en forbruker i Norge må betale merverdiavgift av hele salgsværdien uavhengig av om varen kjøpes fra en utenlandsk eller norsk selger. Ordningen bidrar følgelig til merverdiavgiftsmessig likebehandling av utenlandske og norske aktører som selger lavverdivarer til forbrukere i Norge.

Representantene Kaski og Haltbrekken begrunner representantforslaget med at tollfritak for tekstilvarer kjøpt i utenlandske nettbutikker «er en unødvendig subsidiering av klimaversting som ikke er bærekraftig.» Her vil jeg vise til den nevnte ekspertgruppen som regjeringen har satt ned som skal gjøre en helhetlig utredning av hvilke virkemidler som er effektive for å fremme en mer sirkulær økonomi. Avvikling av tollavgiftsfritaket vil som nevnt kunne gå ut over norske forbrukere, enten ved at enkelte tilbydere velger å ikke tilby varene sine til det norske markedet, eller ved at flere varer håndteres utenfor VOEC-ordningen med høyere administrasjonskostnader.

På denne bakgrunn mener jeg at man ikke bør gå videre med et slikt forslag.

**Forslag 2: «Stortinget ber regjeringen utrede å redusere merverdiavgiften på bruktkjøp og komme tilbake til Stortinget med forslag til dette innen fremleggelsen av statsbudsjettet for 2026.»**

Formålet med merverdiavgiften å skaffe inntekter til staten. Det gjøres mest effektivt når avgiften legges på et bredt grunnlag med få unntak og lave satser. Reduserte satser og fritak fra merverdiavgift reduserer inntektene til staten, skaper avgrensingsproblemer og øker de administrative kostnadene for både de næringsdrivende og myndighetene. Omfanget av særordninger som fritak og reduserte satser bør derfor begrenses. Flere ekspertutredninger har anbefalt å avvikle alle fritak og reduserte satser, og dermed rendyrke avgiften som en skatt som skal skaffe staten inntekter, se

NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats* og NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*.

Gjenbruk har allerede gunstige merverdiavgiftsregler. Bruktselgere trenger ikke å beregne merverdiavgift på hele salgssummen, men kan på nærmere vilkår velge å kun legge merverdiavgift på avansen. På denne måten unngår man at varen blir ilagt merverdiavgift to ganger.

Redusert merverdiavgift for brukte varer vil ikke gi nevneverdig insentiv for kjøpere som enten har rett til fradrag eller kompensasjon for inngående merverdiavgift. Dette gjelder i stor grad både næringsdrivende og offentlig virksomhet. En annen innvending er utfordringene og dermed kostnadene med å skille mellom brukte og nye varer. Det er videre risiko for uønskede tilpasninger, og det er heller ikke gitt at den reduserte merverdiavgiftssatsen veltes over til forbrukeren, i form av lavere priser på brukthandel.

Det finnes mer effektive virkemidler for å ivareta miljøhensyn enn særordninger i merverdiavgiftssystemet, for eksempel miljøavgifter eller støtte over statsbudsjettets utgiftsside. Tiltak i merverdiavgiften for å fremme en mer sirkulær økonomi må derfor ses i sammenheng med andre mulige virkemidler, og jeg vil også i denne sammenheng trekke frem ekspertgruppen om sirkulær økonomi som regjeringen har satt ned.

Regjeringen har allerede gjort tiltak for å fremme brukthandel, gjennom å avvikle brukthandeloven blant annet for brukte klær fra 1. juli 2024. Høsten 2022 satte regjeringen ned en arbeidsgruppe om produsentansvar for tekstiler. Arbeidsgruppen overleverte i oktober 2023 sin anbefaling til hvordan en produsentansvarsordning for tekstiler i Norge bør utformes. Miljødirektoratet har et oppdrag om å utarbeide et forskriftsforslag til en slik ny produsentansvarsordning.

På denne bakgrunn mener jeg at man ikke bør gå videre et forslag om redusert merverdiavgift på brukthandel nå.

**Forslag 3: «Stortinget ber regjeringen utrede å redusere merverdiavgiften på reparasjon og komme tilbake til Stortinget med forslag til dette innen fremleggelsen av statsbudsjettet for 2026.»**

Jeg viser til svar til forslag 2. Merverdiavgiften skal skaffe staten inntekter og det gjøres mest effektivt med færrest mulig unntak fra alminnelig avgiftsplikt.

Omsetning av reparasjonstjenester er i likhet med de fleste andre varer og tjenester, herunder nyproduserte varer, ilagt merverdiavgift med alminnelig sats. Det er dermed ingen skjevheter i merverdiavgiftssystemet som medfører at det produseres for lite reparasjonstjenester eller for mye nye varer.

Det høye lønnsnivået i Norge gjør det grunnleggende vanskelig for reparatører her å konkurrere mot produsenter av nye varer i lavkostland. Det forsterkes av at lavkostland gjerne har svak miljøregulering, og at miljøkostnadene ved internasjonal transport ikke er priset. En reduksjon i merverdiavgiftssatsen for reparasjonstjenester vil ikke være tilstrekkelig for å oppveie disse faktorene.

Erfaringer fra andre land som har redusert merverdiavgiftssats på reparasjoner, viser begrenset måloppnåelse fordi en del produkter ikke kan repareres og en del produkter har lav pris. I tillegg vil måloppnåelsen avhenge av i hvilken grad avgiftsreduksjonen veltes over i prisene til forbrukeren. Redusert merverdiavgift på reparasjoner er også et tiltak som må ses i sammenheng med andre mulige tiltak, noe utredningen fra ekspertgruppen om sirkulær økonomi vil komme tilbake med i april 2025.

Det kan ellers nevnes at Europakommisjonen har fremmet et forslag om rett til reparasjon av varer, COM (2023) 155. Direktivet har som formål å styrke forbrukernes rettigheter og bidra til et bærekraftig forbruk og en sirkulær økonomi. Forslaget er en del av Europakommisjonens målsetting om et grønt skifte, herunder Europas grønne giv (European green deal). Direktivforslaget ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet med høringsfrist 22. september 2023. En fremforhandlet, endelig direktivtekst ble vedtatt av Europaparlamentet 23. april 2024. Når direktivet har blitt formelt godkjent av Rådet og publisert i EU-tidende, vil medlemsstatene ha 24 måneder på seg til å gjennomføre direktivet i nasjonal rett. Direktivet er per i dag ikke innlemmet i EØS-avtalen. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at direktivet antas å være EØS-relevant.

Direktivet gir regler om rett til reparasjon av visse varer som selges til forbrukere. Retten til reparasjon er foreløpig begrenset til de produktkategoriene som er listet opp i direktivets vedlegg II. Direktivforslaget skal gi forbrukeren rett til reparasjon av varer uavhengig av om det foreligger et kontraktsrettslig ansvar. Forslaget innebærer både en plikt for nærmere angitte produsenter til å tilby reparasjon, men også en generell regulering av reparasjonsvirksomheten. I tillegg bestemmer direktivet blant annet at det skal opprettes en digital, europeisk plattform for reparasjonstjenester, som også skal omfatte nasjonale seksjoner. Plattformen skal gjøre det enklere å finne aktører som tilbyr reparasjonstjenester.

På denne bakgrunn mener jeg at man ikke bør gå videre med et forslag om redusert merverdiavgift på reparasjonstjenester nå.

**Forslag 4: «Stortinget ber regjeringen gjennomgå garantitiden for alle forbruksvarer og komme tilbake til Stortinget med forslag om forlenget garantitid i løpet av 2025.»**

Forslag 4 er vurdert av justis- og beredskapsministeren:

«I forslaget benyttes ordet «garantitid», men det antas å være reglene om reklamasjonsfrist det her siktes til. Ordet «garanti» brukes gjerne om noe selgeren påtar seg i tillegg til det lovfestede ansvaret for mangler i den kontraktsrettslige lovgivningen, mens reklamasjonsfrister er frister som en mangel må påberopes innenfor, for at retten til å gjøre mangelen gjeldende ikke skal gå tapt. Den absolutte reklamasjonsfristen i forbrukerkjøpsloven er i dag i utgangspunktet to år etter at tingen ble levert, men dersom tingen eller deler av den ved vanlig bruk er ment å vare vesentlig lengre, er fristen for å reklamere fem år.

Stortinget har i anmodningsvedtak nr. 515 (2019-2020) bedt regjeringen utrede om reklamasjonsfristen på nyoppførte boliger skal økes fra fem til ti år, samt konsekvensene av en eventuell utvidelse. I forbindelse med gjennomføringen av et nytt forbrukerkjøpsdirektiv i norsk rett ble det i Prop. 49 LS (2022-2023) gitt uttrykk for at det kan det være aktuelt å se på reklamasjonsreglene i den kontraktsrettslige lovgivningen i et bredere perspektiv i forbindelse med oppfølgingen av det nevnte anmodningsvedtaket. Om det er grunn til å foreslå endringer i reglene om reklamasjonsfrist, vil imidlertid bero på en nærmere vurdering. Det er usikkert om lengre reklamasjonsfrister vil føre til at varer får økt holdbarhet. Dette er et komplisert spørsmål som det er delte meninger om. En slik ordning der varer merkes med forventet levetid eller reklamasjonsfrist som forslagsstillerne tar opp, reiser også en rekke spørsmål som ikke er enkle. På denne bakgrunn bør det på det nåværende tidspunktet ikke konkluderes med at det skal fremmes et forslag for Stortinget om forlenget reklamasjonsfrist før en nærmere gjennomgang og vurdering av de gjeldende reglene er foretatt.»

**Forslag 5: «Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget i 2025 med forslag om en forbrukerlov for leie av ting, for å sikre et heldekkende forbrukervern for leie, leasing og delingstjenester.»**

Forslag 5 er vurdert av justis- og beredskapsministeren:

«Departementet vurderer for tiden spørsmålet om nye regler om leie av løsøre i forbrukerforhold. Hva som skal være det nærmere virkeområdet for slike regler, herunder hvilke avtaleformer som naturlig vil falle inn under en slik regulering, er sentrale spørsmål i dette arbeidet. Et eventuelt lovforslag vil være gjenstand for høring hvor en rekke aktører vil bli involvert. På bakgrunn av dette fremstår det som lite realistisk at et lovforslag vil kunne fremmes for Stortinget i 2025.»

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum