



## STORTINGET

# Innst. 172 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra finanskomiteen

Dokument 8:41 S (2021–2022)

---

**Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Olaug Vervik Bollestad, Dag-Inge Ulstein og Kjell Ingolf Ropstad om å innføre fritak for merverdiavgift for varer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting og destruering av brukbare varer**

---

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre fritak for merverdiavgift for flere varer enn mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting av brukbare varer.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Frode Jacobsen, lederen Eigil Knutsen, Abel Cecilie Knibe Kroglund, May Britt Lagesen og Mona Nilsen, fra Høyre, Tina Bru, Mahmoud Farahmand, Heidi Nordby Lunde og Helge Orten, fra Senterpartiet, Kjerstin Wøyen Funderud, Sigbjørn Gjelsvik og Geir Pollestad, fra Fremskrittspartiet,

Hans Andreas Limi og Roy Steffensen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Rødt, Marie Sneve Martinussen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, fra Miljøpartiet De Grønne, Rauand Ismail, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at finansministeren har uttalt seg om representantforslaget i brev av 21. januar 2022. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til forslag om å innføre fritak for merverdiavgift for varer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting og destruering av varer som klær, sko, bøker, møbler mv. Destruksjon av fullt brukbare varer er et globalt problem som fører til et overforbruk av ressurser både når det gjelder produksjon og avhending av varer. Dette er ikke verken bærekraftig økonomisk eller i et miljøperspektiv.

Komiteen viser til statsrådets brev til komiteen av 21. januar 2022, der fritaket innført for merverdiavgift og særavgifter for mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål, begrunnes med at ulike ledd i matvarekjeden ofte har spiselige matvarer som ikke kan selges til senere omsetningsledd eller til forbrukere, for eksempel på grunn av interne standarder for videredistribusjon, holdbarhetstid eller skadd emballasje.

Komiteen viser til at produsenter og leverandører tidligere likevel måtte betale avgifter dersom de ga bort mat- og drikkevarer fremfor å destruere dem. Ved kasting og destruksjon bortfalt avgiftsplikten. Dermed ble det økonomiske incentivet å kaste, fremfor å gi bort. Derfor ble fritak også innført for å redusere matsvinn. Dette kan være et hensiktsmessig virkemiddel for varer med begrenset holdbarhet som trenger rask omsetning i slutten av verdikjeden. Men selv om det i noen tilfeller

kan være hensiktsmessig med unntak i denne fra hovedregelen, er det ikke gitt at et lignende unntak er hensiktsmessig for brukbare varer og produkter som kan gjenbrukes eller gjenvinnes. Et effektivt skattesystem forutsetter brede skatte- og avgiftsgrunnlag og lave satser, og merverdiavgiften bør derfor ha færrest mulig fritak og reduserte satser. Det er uheldig om unntak for noen aktører fører til konkurransevridninger i disfavør av andre næringsdrivende eller undergraver muligheten for å etablere velfungerende sirkulære forretningsmodeller og verdikjeder.

Komiteen viser til at effektiv ressursutnyttelse lønner seg for næringslivet, gir generelt bedre produkter og tjenester til vanlige folk og er god samfunnsøkonomi. Et godt utformet skatte- og avgiftssystem bidrar til effektiv ressursutnyttelse og bedre prising av innsatsfaktorer, som igjen kan forhindre overproduksjon og sløsing av ressurser.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev påpeker at fritak for merverdiavgift på alle varer til velledige formål kan gi utilsiktede og uforutsigbare konsekvenser, øker risikoen for uheldige tilpasninger blant næringsdrivende og svekker kontrollfunksjonen mot svart omsetning av varer som kan bortforklares med at de er gitt bort som gaver.

Komiteen mener likevel at merverdiavgiftsreglene verken bør gi unntak som fører til konkurransevridninger eller undergraver sirkulære verdikjeder, men heller ikke skape barrierer mot sirkulærøkonomi eller slå urimelig ut for frivillig sektor.

Komiteen viser til at det er nedsatt et skatteutvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Utvalget skal blant annet vurdere hvordan sentrale utviklingstrekk skal ivaretas fremover, som teknologiutvikling, omstilling til grønn vekst, digitalisering og globalisering. Det kunne vært naturlig om utvalget også vurderte om dagens merverdiavgiftsregler for varer til frivillig sektor er for rigide eller på annen måte skaper barrierer mot sirkulære verdikjeder.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere om dagens merverdiavgiftsregler for varer til frivillig sektor er for rigide eller skaper barrierer mot sirkulære verdikjeder, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti viser til at tekstilavfall er et stort miljøproblem. Norge er på Europa-toppen i bruk og kast av klær og andre varer. Ifølge rapporten «Kartlegging av brukte tekstiler og tekstilavfall i Norge» fra PlanMiljø og Østfoldforskning går bare 3 pst. av innsamlede tekstiler i Norge til gjenbruk,

gjenvinning eller forbrenning i Norge, mens resten eksporteres. Ifølge rapporten «Fossil Fashion» utgitt av Changing Markets Foundation går 87 pst. av alle brukte tekstiler globalt til forbrenning eller havner på søppeldynger. Disse medlemmer mener det trengs en rekke tiltak for å bøte på problemene med tekstilavfall og sørge for en sirkulær økonomi.

Disse medlemmer viser til at skatte- og avgiftssystemet på flere måter favoriserer kasting fremfor gjenbruk og resirkulering. I tillegg til tematikken representantforslaget løfter frem, er det slik at dagens skatteregler gjør det mulig for kleskjeder å skrive av overskuddslager av klær på skatten når de kaster dem – selv når disse kan være fullt brukbare. Disse medlemmer mener en gjennomgang av skatter og avgifter som berører gjenbruk av tekstiler med tanke på å disinsentivere kasting og fremme gjenbruk, vil være svært hensiktsmessig.

Disse medlemmer mener miljøproblemene med tekstilavfall må gripes an gjennom hele produktets livsløp, slik at man får minimert miljøskadelige innsatsfaktorer helt fra produksjonen av.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti mener at produsentansvar kan være et virkemiddel for å sikre økt innsamling av tekstiler for ombruk, og sikre at en større del av tekstilavfallet blir materialgjenvunnet. Miljødirektoratet fikk i november 2020 i oppdrag å gjennomgå og foreslå forbedringer av produsentansvar i Norge. Å utrede et mulig nytt produsentansvar for tekstiler faller imidlertid utenfor mandatet.

Disse medlemmer viser til at EU-kommisjonen har varslet at produsentansvar vil være et tema i strategien for bærekraftige tekstiler som kommer 30. mars 2022. Frankrike har innført produsentansvar for tekstiler, Nederland har varslet innføring av en produsentansvarsordning fra 2023, og Sverige har hatt forslag om produsentansvar på høring. Målet er å sikre forbedring av de eksisterende ordningene, overholdelse av nye EU-krav og innføre nye produsentansvarsordninger for bestemte plastprodukter.

Disse medlemmer mener at produsentansvar kan sikre at en større del av tekstilavfallet blir materialgjenvunnet. Siden et produsentansvar omfatter mange ulike produkter og pliktsubjekt, må det utredes nøye.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti viser til at noen produkter er lettere å reparere innenfor en gitt kategori enn andre. I Frankrike er det nå pålagt for f.eks. mobiltelefoner, bærbare PC-er, TV-er og vaskemaskiner å merke disse med en reparasjonsindeks som sier noe

om hvor lett det er å reparere det enkelte produkt. Det gjør at forbruker lettere kan velge produkter som er lettere å reparere. EU vurderer å innføre en tilsvarende ordning.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en reparasjonsindeks for utvalgte forbruksvarer.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti mener en avgift på plast vil være et nyttig virkemiddel.

Disse medlemmer mener videre at produsentene i større grad må ansvarliggjøres for produktene sine ved å jobbe systematisk for å redusere volumet av overskuddsvarer, sørge for ansvarlig avhending/donasjon, forlenge levetiden på produktene gjennom å tilby bruktsalg og reparasjon samt sørge for en økende grad av reparasjon, gjenbruk, redesign og resirkulering. Disse medlemmer viser til at en rekke andre land, derunder Frankrike, Danmark, Sverige, Storbritannia, Nederland og Tyskland har innført en utvidet produsentansvarsordning, og mener det er på høy tid at Norge følger etter.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå skatte- og avgiftsregler for usolgte varer med sikte på å gjøre det mer lønnsomt å sørge for gjenbruk av varene enn å kaste dem.»

«Stortinget ber regjeringen utrede en materialavgift for all plast og komme tilbake i statsbudsjettet for 2023 med et forslag til avgift på plastemballasje.»

«Stortinget ber regjeringen utrede en utvidet produsentansvarsordning for tekstiler. Det skal vurderes å gi kleskjedene ansvar for å

- registrere og være åpne om volumet på retur- og overskuddsvarer og jobbe systematisk for å redusere dette volumet årlig, samt sørge for ansvarlig avhending/donasjon av usolgte klær til bruktbutikker og lignende
- forlenge levetiden på klærne gjennom blant annet å tilby bruktsalg og reparasjon i butikk
- stadig øke graden av reparasjon, gjenbruk og redesign samt resirkulering.»

Komiteens medlemmer fra Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti viser til at det i dag ofte er billigere å kjøpe et nytt produkt enn å reparere det man har. Syv av ti har i en

undersøkelse sagt at de ville ha reparert mobiltelefonen fremfor å kjøpe en ny dersom det hadde lønt seg. Dessverre gjør det ikke alltid det.

Flere tiltak er mulig for å få til en endring på dette området. Fjerning av merverdiavgift på reparasjoner vil gjøre det billigere å reparere produkter som har gått i stykker eller virker dårligere.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne merverdiavgiften på reparasjoner.»

Komiteens medlemmer fra Rødt og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag i statsbudsjettet 2023 om fritak for merverdiavgift for flere varer enn mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting av brukbare varer.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti understreker at et effektivt skattesystem forutsetter brede skatte- og avgiftsgrunnlag og lave satser. Merverdiavgiften bør derfor ha færrest mulig fritak og reduserte satser. Ofte vil det være mer hensiktsmessig med særavgifter eller støtteordninger på utgiftssiden for å oppnå politiske målsettinger. Likevel kan unntak fra denne hovedregelen være hensiktsmessig i noen tilfeller.

Dette medlem viser til at regjeringen Solberg innførte fritak for merverdiavgift og særavgifter for mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål. Ved å fjerne avgiftskostnaden når varer gis bort til veldedighet, kunne man redusere matsvinn, og andre kunne få glede av varer som ellers ville ha blitt kastet eller destruert. Slik kan man tenke også når det gjelder andre varer.

Dette medlem viser til at selv om det er innvendinger knyttet til mulige uheldige tilpasninger blant næringsdrivende og kontrollutfordringer med tanke på svart omsetning, bør det være fullt mulig å åpne for fritak for flere varer enn mat- og drikkevarer.

## Forslag fra mindretall

**Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:**

*Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av en reparasjonsindeks for utvalgte forbruksvarer.

**Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:***Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen gjennomgå skatte- og avgiftsregler for usolgte varer med sikte på å gjøre det mer lønnsomt å sørge for gjenbruk av varene enn å kaste dem.

*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen utrede en materialavgift for all plast og komme tilbake i statsbudsjettet for 2023 med et forslag til avgift på plastemballasje.

*Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen utrede en utvidet produsentansvarsordning for tekstiler. Det skal vurderes å gi kleskjedene ansvar for å

- registrere og være åpne om volumet på retur- og overskuddsvarer og jobbe systematisk for å redusere dette volumet årlig, samt sørge for ansvarlig avhending/donasjon av usolgte klær til bruktbutikker og lignende
- forlenge levetiden på klærne gjennom blant annet å tilby bruksalg og reparasjon i butikk
- stadig øke graden av reparasjon, gjenbruk og redesign samt resirkulering.

**Forslag fra Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:***Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne merverdiavgiften på reparasjoner.

**Forslag fra Rødt og Kristelig Folkeparti:***Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag i statsbudsjettet 2023 om fritak for merverdiavgift for flere varer enn mat- og drikkevarer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting av brukbare varer.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen vurdere om dagens merverdiavgiftsregler for varer til frivillig sektor er for rigide eller skaper barrierer mot sirkulære verdikjeder, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Oslo, i finanskomiteen, den 17. februar 2022

**Eigil Knutsen**

leder

**Heidi Nordby Lunde**

ordfører



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

*Finansministeren*

Stortingets finanskomite  
Stortinget  
Karl Johansgate 22  
0026 OSLO

Deres ref  
2021/4966 – MLO/sva

Vår ref  
21/6369 -

Dato  
21.01.2022

**Dokument 8:41 S (2021-2022) Representantforslag om å innføre fritak for merverdiavgift for varer som gis til veldedige formål, for å redusere kasting og destruering av brukbare varer**

Jeg viser til brev datert 15. desember 2021, hvor det bes om min uttalelse til representantforslaget i Dokument 8:41 S (2021–2022) om å innføre fritak for merverdiavgift for varer som gis til veldedige formål.

Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk som har som formål å skaffe staten inntekter. Derfor er det i utgangspunktet merverdiavgift på alt forbruk av varer og tjenester. Det er normalt lite målrettet å gi støtte til ulike formål ved å innføre fritak for merverdiavgift. Fritak reduserer statens inntekter, og øker samtidig de administrative kostnadene for både de næringsdrivende og avgiftsmyndighetene. Generelt er det mer effektivt å gi støtte til politisk prioriterte formål gjennom støtteordninger på budsjettets utgiftsside, enn gjennom særordninger i merverdiavgiftssystemet.

Representantene viser til at det er innført merverdiavgiftsfritak for næringsmidler som leveres vederlagsfritt til mottakere for utdeling på veldedig grunnlag, jf. merverdiavgiftsloven § 6-19. For andre varer skal det fortsatt betales merverdiavgift når disse tas ut av virksomheten, noe som kan gjøre det mer lønnsomt å kaste varene enn å gi dem bort. For å unngå at fungerende varer kastes unødvendig, foreslår representantene å innføre fritak for merverdiavgift ved uttak av flere varettyper som gis bort til veldedige formål.

Jeg mener det vil være uheldig å utvide merverdiavgiftsfritaket for næringsmidler som gis til veldedige formål, til å gjelde flere varer. Jeg viser til at fritaket for næringsmidler ble innført for å løse et konkret problem med matsvinn i bransjen, se Prop. 121 LS (2015–2016) s. 11. Bakgrunnen for fritaket var at ulike ledd i matverdikjeden ofte har spiselige matvarer som likevel ikke kan selges til senere omsetningsledd eller til forbrukere, for eksempel på grunn av interne standarder for videredistribusjon, holdbarhetstid eller skadd emballasje. Det er altså

konkrete forhold ved omsetning av næringsmidler som begrunner at det er fritak for

merverdiavgift når disse gis bort til veldedige formål. For andre varekategorier har det blitt lagt avgjørende vekt på utgangspunktet om at antall fritak bør begrenses, slik at man opprettholder en mest mulig generell beskatning av alt forbruk. En del av dette bildet er at mange matvarer har begrenset holdbarhet, slik at virksomhetene har kort tid på å dokumentere at varens omsetningsverdi, som er grunnlaget for beregningen av merverdiavgift ved uttak, er lav. For andre varer vil virksomhetene ha bedre tid til å dokumentere at varen har lav eller ingen omsetningsverdi, noe som ofte vil være tilfellet når varen skal kastes. I så fall vil utgiftene til merverdiavgift ved uttak også være beskjedne.

En annen forskjell mellom næringsmidler og andre typer varer, er at næringsmidler allerede er en egen varekategori etter merverdiavgiftsloven. Derfor har praktiseringen av fritaket for næringsmidler kunnet basere seg på vilkår og avgrensninger som allerede er kjent. Dersom fritaket skal utvides til å gjelde flere varettyper, kan det oppstå vanskelige avgrensingsproblemer med hensyn til hvilke varer som skal omfattes. Dette kan være ressurskrevende for både de næringsdrivende og for avgiftsmyndighetene.

Dersom man søker å unngå avgrensingsproblemer ved å innføre fritak for merverdiavgift på uttak av *alle* varer til veldedige formål, øker risikoen for uheldige tilpasninger blant de næringsdrivende. Den generelle merverdiavgiftsplikten ved uttak av varer sørger for at forbruk av varer som er knyttet til svart omsetning ikke kan bortforklares med at de er gitt bort som gaver mv. Denne kontrollfunksjonen svekkes dersom det innføres et omfattende fritak fra merverdiavgiftsplikten ved uttak. Generelt kan det å innføre omfattende fritak gi utilsiktede og uforutsigbare konsekvenser. For eksempel kan det tenkes at virksomheter velger å gi bort varer som faktisk burde kastes, for å slippe å betale for levering til godkjent avfallsstasjon.

Oppsummert mener jeg at hensynet til å unngå at virksomheter kaster fungerende varer må ivaretas på annen måte enn gjennom å innføre særbestemmelser i merverdiavgiftssystemet. Jeg vil imidlertid be Skatteetaten om å komme med en redegjørelse for hvordan omsetningsverdien fastlegges for varer som gis bort og som alternativt skal kastes. Dette kan tydeliggjøre overfor de næringsdrivende at merverdiavgiftskostnadene ved å gi bort slike varer ofte er lave.

Med hilsen

Trygve Slagsvold Vedum



