

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Dato: 26.08.2025
Deres ref.: 24/1034

Høring – Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Finans Norge viser til høringsnotatet av 05.06.2025 og rapporten «*Ikke rett fram*» fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter, og takker for muligheten til å gi høringsinnspill. Finans Norge støtter myndighetenes økte fokus på sirkulærøkonomi, og verdsetter arbeidet som er lagt ned av ekspertgruppen.

Overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi vil kreve omfattende endringer som påvirker store deler av det norske samfunnet.

Finansnæringens overordnede rolle i omstillingen til en sirkulær økonomi er å tilby finansierings- og forsikringsløsninger som bidrar til den sirkulære omstillingen. Finansnæringen innehar en sentral rolle som katalysator og tilrettelegger for utviklingen av mer sirkulære løsninger i øvrige næringer, og bidrar dermed aktivt til omstillingen mot en mer ressurseffektiv og bærekraftig økonomi. Eksempelvis vil det å etterspørre reparasjonstjenester og ombruk i skadeoppgjørprosessene være med på å utvikle et marked for sirkulære tjenester.

For å lykkes med en omstilling til en sirkulær økonomi er det behov for bedre dynamikk mellom reguleringer, skatter og avgifter, andre finansielle virkemidler og holdningsendringer. Det er viktig at man fokuserer på volum, skaleringsmuligheter og mulighet for å skape lønnsomhet i de løsningene som bidrar til en sirkulærøkonomi, da det er sannsynlig at skiftet ikke vil komme før de sirkulære valgene er lønnsomme. Hovedutfordringen i dag er at mange av de lineære forretningsmodellene er mer lønnsomme, både for forbruker og for næringslivet.

Finans Norge ønsker å fremheve følgende punkter fra høringssvaret:

- Å øke andelen reparasjoner vil være sentralt for å oppnå en sirkulær økonomi, og reparasjoner som dekkes av forsikringsoppgjør må omfattes av reparasjonsordningen. Forsikringsnæringen står for en stor del av alle reparasjoner som skjer i Norge, og har i de tre siste årene i gjennomsnitt erstattet materielle skader for 35 milliarder kroner.
- For reparasjoner som faller utenfor reparasjonsordningen, bør det innføres fritak for merverdiavgift ved omsetning av brukte varer og tilhørende reparasjonstjenester i forbindelse med forsikringsoppgjør. Et slikt avgiftsfritak vil være et avgrenset og effektivt virkemiddel for å etablere en bærekraftig verdikjede for reparasjoner, uten å stimulere til økt forbruk.
- Det bør innføres en plikt til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy, også innenfor garantitiden.

- Det offentlige må ta et større ansvar for utvikling av en verdikjede for ombrukte byggevarer, og regelverket må tilpasses for å legge til rette for sirkulære valg ved rehabilitering av eksisterende bygg, samt gjenoppbygging etter skade.

Finans Norge har følgende, mer detaljerte kommentarer til høringsnotatet:

Til kapitel 6. EU/EØS-rammeverket for en mer sirkulær økonomi

Finans Norge mener

- Norge bør være raske med nasjonal gjennomføring av EØS-relevant regelverk fra EU, og norske myndigheter må være aktive i å formidle norske innspill og synspunkter i tidlige faser av regelverksutviklingen ovenfor de relevante delene av EU-organene.

Finans Norge støtter ekspertgruppens vurderinger om at Norge bør være raskt ute med nasjonal gjennomføring av EØS-relevant regelverk fra EU. Samtidig implementering av regelverk i EU og Norge er sentralt for å gi like konkurransevilkår for norske og utenlandske foretak. Etterslep på EØS-regelverk knyttet til energi, klima og bærekraft, både eksisterende og fremtidig, kan forsinke tempo på omstillingen og redusere norske selskapers konkurransekraft.

Den varslede Circular Economy Act er nå på høring, og Finans Norge er positive til at Miljødirektoratet vil besvare høringen på vegne av Norge. Det er positivt at Miljødirektoratet gjennomfører en nasjonal høring for å få innspill til hvilke hensyn og prioriteringer som bør vektlegges i det videre regelverksarbeidet.

Regelverksutviklingen i EU holder et høyt tempo, blant annet aktualisert av den pågående forenklingsprosessen for bærekraftsrapportering i EU (Omnibus I). Finans Norge mener det er viktig at norske myndigheter involverer seg aktivt i europeisk regelverksutvikling, og at det opprettholdes et høyt ambisjonsnivå for å sikre at omstillingen ikke stopper opp.

Til kapitel 7. Merverdiavgift og kapitel 8.6 Reparasjoner

Finans Norge mener

- Reparasjoner som dekkes av forsikringsoppgjør bør omfattes av reparasjonsordningen.
- Finans Norge mener det bør innføres fritak for merverdiavgift ved omsetning av brukte varer og reparasjonstjenester i forbindelse med forsikringsoppgjør. Å avgrense avgiftsfritaket til forsikringsoppgjør vil være gunstig ut ifra et miljømessig perspektiv, ved å forlenge levetiden på produkter som allerede eksisterer og ikke bidra til økt forbruk.

Ekspertgruppens vurderinger er at det er avgjørende å vri forbruket vekk fra kjøp av nye varer og over til kjøp av brukte varer og reparasjon av eksisterende varer for å lykkes med en mer sirkulær økonomi. Virkemidlene som anbefales er blant annet økonomisk støtte for å bidra til å gjøre reparasjoner mer økonomisk attraktive og tilgjengelige. Nye varer må gjøres relativt sett dyrere for å vri forbruket mot reparasjon og gjenbruk. Konkret foreslås det å støtte omsetning av brukte varer gjennom direkte tilskudd eller fritak i merverdiavgiften, noe som kan stimulere markedet for reparasjoner og brukte varer.

Ekspertgruppen mener videre at det bør innføres en reparasjonsordning og at en slik ordning bør avgrenses til å gjelde elektronikk og hvitevarer, klær, sko og reiseeffekter (under gitte forutsetninger). Ekspertgruppen mener også at reparasjonsordningen ikke bør inkludere produkter som er underlagt reklamasjonsretten, garanti og reparasjoner som dekkes av forsikring. Begrunnelsen til ekspertgruppen er at reparasjon i disse tilfellene inngår i en allerede etablert struktur/ordning.

En slik avgrensning av reparasjonsordningen mener Finans Norge er uheldig. Å reparere en gjenstand vil med forslaget bli dyrere dersom den er forsikret enn om den ikke er forsikret. Det største hinderet i dag for å øke omfanget av reparasjoner er, som ekspertgruppen selv påpeker, at reparasjoner er ofte dyrere enn å kjøpe tilsvarende nytt, og Finans Norge forstår ikke rasjonale med å tillegge forsikrede gjenstander en ulempe i forhold til ikke-forsikrede gjenstander.

Forsikringsselskapene må i hvert enkelt tilfelle vurdere reparasjon opp mot å erstatte med nytt, og gjør en vurdering basert på lavest mulig kostnad og mest mulig effektiv skadehåndtering. For mindre gjenstander slik som elektronikk og hvitevarer, klær, sko og reiseeffekter vil reparasjon i mange tilfeller være mer kostbart enn et nytt produkt. Dersom kostnadene for reparasjon reduseres, økes andelen reparasjon til fordel for nytt.

For forsikringsbransjens arbeid med å øke andelen reparasjoner og brukte deler, er det ingen forskjell om skaden skjer i garantitiden eller etter den er utløpt. Det at en skade skjer i garantitiden er ikke ensbetydende med at garantien er dekkende. Utfordringene med reparasjon i garantitiden må løses, gjerne gjennom krav til leverandører, klare ansvarslinjer og regelverk.

Forsikringsforetakene har allerede i dag vilkårsregimer som begrenser merforbruk ved at en skadet gjenstand prinsipalt skal repareres, subsidiært byttes i ny/brukt gjenstand. Forsikringsnæringen står for en stor del av alle reparasjoner som skjer i Norge. I de tre siste årene har forsikringsnæringen årlig i gjennomsnitt erstattet materielle skader for 35 milliarder kroner¹. Beløpet på 35 milliarder kroner kan ansees som et teoretisk potensial for bidrag til sirkulærøkonomi, men det vil neppe være mulig at alle slike skader vil kunne repareres med brukte komponenter. Et forsiktig anslag kan være på 50 prosent av dette, som betyr rundt 18 milliarder kroner. Dette beløpet inkluderer moms.

Finans Norge har i tidligere innspill til ekspertgruppen argumentert for fritak for merverdiavgift ved omsetning av brukte varer og reparasjonstjenester i forbindelse med forsikringsoppgjør. Ved å avgrense fritaket til forsikringsoppgjør sikrer man at det er en gjenstand som uansett skal repareres eller erstattes – det vil derfor ikke bidra til et merforbruk. Det vil også være naturlig å avgrense fritaket til forsikringsoppgjør som ikke omfattes av en eventuell ny reparasjonsordning.

Økt etterspørsel etter reparasjonstjenester og brukte deler som følge av innføring av et momsfritak for brukte varer og reparasjonstjenester i forbindelse med forsikringsoppgjør vil også kunne bidra til at det skapes nye levedyktige verdikjeder. Dette vil igjen bidra til vekst og profesjonalisering i markedet for sirkulær økonomi som vil falle sluttbrukeren til gode.

Det pekes på i rapporten at verken privatpersoner eller veldedige organisasjoner får fradrag for inngående merverdiavgift. Avansemetoden gir den næringsdrivende selgeren ikke anledning til å spesifisere mva. på faktura. Dette hindrer fradragsføring av mva. hos næringsdrivende som kjøper brukte varer ettersom fradrag krever at faktura spesifiserer mva. beløpet. For en næringsdrivende

¹ Materielle skader på motorkjøretøy, bygninger og innbo, samt fritidsbåt ([Finans Norges klimarapport](#))

som generelt er i fradragsposisjon er det derfor avgiftsmessig dyrere å kjøpe brukte varer etter avansemetoden enn nye varer, ettersom fradragsposisjonen ikke kan utnyttes. Metoden bør vurderes endret slik at selger gis adgang til å spesifisere mva. på faktura.

Ifølge norsk merverdiavgiftslov er de fleste typer forsikringer – inkludert skadeforsikring – ikke mva.-pliktige². Dette betyr at forsikringsselskapene ikke legger mva. på forsikringspremier, og dermed heller ikke har fradragsrett for mva. på kostnader knyttet til forsikringsvirksomheten. Siden forsikringsselskaper driver virksomhet som er unntatt fra mva., har de ikke rett til å trekke fra mva. på kjøp av varer og tjenester, som for eksempel reparasjoner etter skade. Dette gjelder selv om leverandøren (f.eks. et bilverksted) fakturerer med mva.

Til kapitel 12. Batterier og kjøretøy

Finans Norge mener

- Finans Norge støtter at det innføres en ordning hvor bilverksteder har en plikt til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy, og mener at dette også bør gjelde i garantitiden.
- Det må skapes markedsplasser og systemer som gir bedre tilgang på brukte reparasjonsdeler.

«Batterier og kjøretøy» er en viktig verdikjede med stort potensial for økt sirkularitet. Dette er en verdikjede med et relativt høyt materialfotavtrykk, samtidig er reparasjoner allerede en innarbeidet del av verdikjeden for kjøretøy. Det er en positiv utvikling i retning av at kondemnerte biler demonteres til ombrukbare deler som benyttes i reparasjoner. Denne utviklingen er godt hjulpet av forsikringsselskapenes etterspørsel etter sirkulære utbedringer etter skader. Likevel er det fortsatt et godt stykke å gå når det gjelder skalerte og velfungerende løsninger. Gjenbruk og sirkularitet i tilknytning til bilbransjen vil gi stor effekt på materialforbruk og CO₂-utslipp. Finans Norge støtter derfor at det innføres en ordning hvor bilverksteder har en plikt til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy. Det kan være fornuftig å avgrense plikten til bildeler som kan skaffes til veie innen rimelig tid.

Finans Norge mener at plikten til å tilby brukte bildeler ved reparasjon av kjøretøy også bør gjelde innenfor garantitiden. Generelt sett har nye biler som selges i Norge en garanti på minimum fem år, noen har syv år, og noen elbil-batterier opptil 10 år. Enkelte bilprodusenter og -forhandlere setter krav til originale, nye deler ved reparasjoner innenfor nybilgarantiperioden. Norske myndigheter bør følge opp denne problemstillingen overfor EU, da det er lite hensiktsmessig at enkeltaktører har mulighet til å begrense potensialet for sirkularitet i verdikjeden på denne måten.

Enkelte forsikringsselskap har tatt inn aksept av bruk av brukte bildeler i kundenes forsikringsvilkår mot at forsikringsselskapene overtar garantiansvaret for den brukte delen. Selv om det i dag er forsikringsbransjen som er pådriver for bruk av brukte deler, er det viktig at man finner en hensiktsmessig verdi- og risikofordeling mellom bilprodusent, forsikringsforetak og kunden som gir insentiv til omstilling for alle aktører. Et eksempel på en slik modell kan være:

- Bilprodusentene pålegges å opprettholde den generelle nybilgarantien ved bruk av likeverdige, ombrukte deler ved reparasjon.

² [Lov om merverdiavgift \(merverdiavgiftsloven\)](#)

- Forsikringsselskapene gir kunden garanti på reparasjon, og dekker ny reparasjon dersom delen(e) som ble benyttet viste seg å ha feil.
- Bildelmontør er ansvarlig for kvalitetssikring av delene de videreformidler fra kondemnerte biler, og må dekke ny (ombrukt) del ved feil på delen som benyttes i en reparasjon.

Hvorvidt forsikringsselskapet ønsker å premiere kunden for å akseptere ombrukte deler eller å ha adgang til å bruke likeverdige, ombrukte deler i vilkåret, må være opp til hvert enkelt selskap. Enkelte selskap har allerede varianter av dette i vilkårene.

Det må skapes markedsplasser og systemer som gir bedre tilgang på, og sporbarhet av, brukte reparasjonsdeler. Volum skaper marked og vil bidra til økt lønnsomhet. De eksisterende markedsplassene for brukte bildeler bør videreutvikles og settes bedre i system.

Bilverkstedbransjen uttrykker forståelse og aksept for budskap om bruk av brukte deler, men forsikringsbransjen opplever at det i praksis er en stor variasjon i leveranse mellom leverandørene. En hypotese er at forskjellen kan skyldes driftsmodell og økonomiske insentiver. Det er derfor viktig å få avklart hvordan disse faktorene kan påvirke evnen til å implementere sirkulære løsninger i verksteddriften.

Enkelte sirkulære reparasjonstjenester krever også spesialisert kompetanse som det i dag er begrensede utdanningsmuligheter på, slik som batteriteknologi og høyspentdeler på biler. Kompetansebehovet på dette området vil være raskt stigende med stadig større andel elbiler.

Til kapitel 13 Bygg, anlegg og eiendom

Finans Norge mener

- Finans Norge støtter forslaget om at det offentlige skal ta et større ansvar for utvikling av en verdikjede for ombrukte byggevarer. Det er behov for konkrete virkemidler som kan bidra til at tilbydere og etterspørre av brukte byggevarer lettere finner hverandre.
- Det bør innføres klare retningslinjer for dispensasjon fra TEK ved omdisponering og rehabilitering av eksisterende bygg, samt gjenoppbygging etter skade.
- Finans Norge støtter ekspertgruppen i at bruken av offentlige anskaffelser for å fremme sirkulære løsninger er et særlig viktig virkemiddel i bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen.

Finans Norge støtter ekspertgruppens vurdering av at det finnes et stort potensial for bruk av sirkulære løsninger i bygg, anlegg og eiendomsnæringen (BAE-næringen). Bygg og anlegg er en svært viktig sektor for at finansnæringen skal kunne oppfylle sine omstillingsmål. Over 60 prosent av norske bankers utlån går til bygg og eiendom, livsforsikringsselskapene har store næringseiendomsporteføljer, og bygningsmassen forsikres av skadeforsikringsforetakene.

13.5.1 Ombruk og materialgjenvinning av byggematerialer og -varer

Et av de viktigste hindrene for økt sirkularitet i BAE-næringen er behovet for å etablere nye verdikjeder for ombrukbare produkter og materialer. Det kreves betydelige investeringer i infrastruktur for å kunne håndtere de volumene bransjen er avhengig av. Finans Norge støtter derfor ekspertutvalgets anbefaling om at det offentlige bør ta en mer aktiv rolle, særlig lokalt, i utviklingen av markedsplasser for ombruksmaterialer.

Det er imidlertid viktig å understreke at disse verdikjedene ikke kun handler om fysiske lagre og lokasjoner. Et sentralt element som også må på plass, er digitale markedsplasser som muliggjør effektiv bestilling og omsetning av brukte byggevarer. I dag fremstår dette markedet som både umodent og fragmentert. For at ombruk skal kunne skaleres og bli aktuelt også i større byggeprosjekter, må tilgjengeligheten av brukte varer forbedres betydelig.

Forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK) og Byggteknisk forskrift (TEK17) stiller krav til dokumentasjon av egenskaper ved byggevarer. Regelverket er i stor grad tilpasset nye produkter, noe som gjør det krevende å dokumentere ombrukte varer på tilfredsstillende måte. Det er viktig å få på plass juridiske og praktiske rammeverk for å kunne øke anvendelsen av brukte byggevarer. For å sikre dokumentasjon av materialer og byggevarer for fremtidig ombruk kan standardisering av materialpass og ny teknologi som digital tvilling o.l. spille en avgjørende rolle.

Som påpekt i rapporten fra Visma Analyse, er det nå lovpålagt å gjennomføre ombrukskartlegging ved oppføring, riving eller vesentlige endring av boligblokk eller yrkesbygning over 100 m². Likevel finnes det ingen krav om at disse kartleggingene skal gjøres digitalt tilgjengelige, eller at de skal følges opp med faktisk ombruk. Selv om ekspertgruppen har identifisert disse utfordringene, etterlyser Finans Norge konkrete virkemidler som kan bidra til at tilbydere og etterspørre av brukte byggevarer lettere finner hverandre.

Dersom brukte materialer er konkurransedyktige både på pris og tilgjengelighet, vil byggherrer ta dem i bruk der det er miljømessig og økonomisk fornuftig. Finans Norge mener at regulatoriske virkemidler, f.eks. krav til en konkret andel ombrukte byggevarer i TEK17, ikke vil være tilstrekkelig for å løse de grunnleggende utfordringene knyttet til ombruk. Strengt krav om en bestemt andel ombrukte materialer kan i verste fall føre til suboptimalisering – for eksempel ved at man prioriterer materialer med høy vektandel fremfor de som gir størst klima- og miljøgevinst. I stedet bør virkemidlene rettes mot å stimulere etterspørselen gjennom mer målrettede tiltak, som klimakrav i offentlige anskaffelser. Dette vil i større grad fremme ombruk der det faktisk gir størst effekt.

13.5.3 Sirkulære krav og kriterier for offentlige anskaffelser i BAE-næringen

Endrede forbrukerpreferanser er viktig for å skape et marked for vedlikeholds- og reparasjonstjenester. Både offentlige og private innkjøpere, inkludert finansnæringen, kan bidra til å skape dette markedet ved å etterspørre slike løsninger. Det er også viktig at det offentlige selv setter seg i førersetet ved å etterspørre sirkulære løsninger i sine innkjøpsavtaler.

Eksempelvis kan det i anbud for oppføring av bygg eller rehabilitering, spesifiseres at det skal søkes etter brukte materialer fra ombrukssentraler og liknende aktører innenfor et avgrenset geografisk område. En annen aktuell løsning er å bruke insentiv i kontraktene for å øke andelen ombrukte byggevarer, f.eks. kontraktfestet bonus/ekstra betaling ved bruk av ombruksmaterialer, eller ved å oppnå en viss ombruksandel. Statsbygg har jobbet med insentiver for å øke ombruksandelen i byggeprosjektene, og er en sentral aktør for å overføre kunnskap til kommunene.

13.5.4 Endringer av krav i TEK17 og praktiseringen av den

Forsikringsnæringen opplever til dels store barrierer mot å ta sirkulære valg ved rehabilitering av bygg etter skader. Et eksempel på en slik barriere er at dagens regulering krever søknadsplikt på hele tiltaket, selv om tiltaket ikke berører alle områder som eksempelvis bærende konstruksjoner,

brannskiller eller fasadeendringer. Selv om det i dag åpnes for å søke dispensasjon for avvik fra TEK, ønsker de ansvarlige i mange tilfeller ikke å ta den risikoen og/eller tidsbruken, da det ofte er vesentlig raskere å bygge nytt. Det er til dels store forskjeller i byggesaksbehandlingen i de ulike kommunene og praktiseringen av regelverket. Risikoen og tidsbruken må reduseres ved tydelige forventninger og veiledninger fra myndighetene for hva som aksepteres og ikke, samt revisjon av veiledning om preaksepterte ytelser i TEK.

Til kapittel 8 Temaer på tvers

Kapitel 8.9 Utdanning og kompetanse og 8.10 Forskning, innovasjon og omstilling

Finans Norge mener

- Det er viktig at det stilles formelle kompetansekrav til å utøve en reparasjonstjeneste.

For å få til en holdningsendring som kan støtte sirkulære prinsipper, må tilstrekkelig fagkunnskap i tradisjonelle håndverksfag opprettholdes og videreutvikles. Innen reparasjonstjenester i Norge varierer de formelle kompetansekravene avhengig av yrkesgruppe og type arbeid. I utdanningsløpet for slike yrkesgrupper bør det vurderes om det bør stilles krav til autorisasjon og/eller et fagbrev.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Torun Wahl
Fagdirektør

Kristian Strømmen
Fagsjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)