

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

postmottak@kld.dep.no

Høringssvar om utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Forbrukerrådet viser til at Klima- og miljødepartementet sendte rapporten «Ikke rett frem» fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter ut på høring den 5. juni 2025. Forbrukerrådet oversender med dette sitt innspill, som også er levert via departementenes digitale løsning for høringsuttalelser.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Ekspertgruppens anbefalinger bærer preg av mye pisk og lite gulrot. Mange av anbefalingene vil gjøre nye og lite sirkulære varer dyrere, mens det foreslås få tiltak som reelt sett vil gjøre det billigere, enklere eller tryggere å ta sirkulære valg. Dette til tross for at hovedpremisset for utvalgets arbeid kan oppsummeres med denne setningen fra kapittel 2: «Helt grunnleggende må det bli dyrere å kjøpe nytt, og enklere å reparere, gjenbruke og gjenvinne de ressursene vi allerede har.» Nye avgifter og andre prisdrivende tiltak bør derfor kompenseres med ordninger som gjør det billigere og enklere for forbrukere å velge sirkulære løsninger.
- Forbrukerrettigheter er en driver i omleggingen til en mer sirkulær økonomi, og er viktige for å gjøre det tryggere å velge sirkulære løsninger. De bør derfor styrkes i lovverket, blant annet gjennom å få på plass en forbrukertjenestelov for leie av ting, lengre reklamasjonstid og bedre rettigheter ved reparasjon. Forbrukerrådet er kritisk til ekspertgruppens forslag om å svekke enkelte forbrukerrettigheter.
- Markedsføringsregelverket bør strammes inn, slik at det blir mindre bruk av manipulerende salgsteknikker som kan få forbrukere til å kjøpe varer de hverken har planlagt eller trenger.



- Reguleringen av miljøgifter må skjerpes. Føre-var-prinsippet må ligge til grunn, for å unngå at potensielt skadelige stoffer inngår i sirkulære kretsløp. Det må også stilles strengere krav til dokumentasjon på at kjemikalier i produkter ikke er skadelige for helse, eller miljø, før produktene kan slippes på markedet.
- En sirkulær økonomi vil også kreve at smutthull i lovverket tettes, og at håndhevingsapparatet har ressurser til å sikre at lover og forskrifter blir fulgt. Brudd på reglene må innebære avskrekkende konsekvenser. Forbrukerrådet er særlig bekymret for at Temu og tilsvarende internasjonale handelsplattformer ikke følger lovverket for blant annet produktsikkerhet, kjemikalieinnhold og markedsføring.
- Forbrukerrådet støtter en videreutvikling av VOEC-modellen som ubyråkratisk løsning for å sikre at internasjonale netthandelsplattformer ikke får økonomiske fordeler sammenlignet med norske butikker.
- Forbrukerrådet er bekymret for prisutviklingen i matmarkedet. Stadig flere forbrukere, særlig de med lave og middels inntekter, har ikke råd til å følge kostholdsrådene. Alle forbrukere skal ha råd til, og ha tilgang til, sunn og trygg mat. Kostnadskrevenne tiltak for å gjøre matproduksjonen mer sirkulær må ikke gå ut over forbrukerne, og det er derfor behov for priskompenserende tiltak.

Forbrukerrådet vil kommentere utvalgte deler av Ekspertgruppens forslag og vurderinger. Vi har tatt utgangspunkt i den tematiske inndelingen i rapporten. Fra kapittel fem til kapittel 15 avslutter vi kommentarene med oppsummerende kulepunkter.

DEL 1

Kapittel 1: Ekspertgruppens oppnevning, arbeid og tolking av mandatet, og kapittel 2: Sammendrag, vurderinger og anbefalinger

For at Norge skal lykkes med det grønne skiftet og overgangen til en mer sirkulær økonomi, er vi avhengige av at forbrukerne har en sentral rolle. Forbruk av varer og tjenester er en vesentlig bidragsyter til de miljø- og klimautfordringene verden står overfor. Mellom 60 og 80 prosent av den samlede miljøpåvirkningen kommer fra produksjon av varer og produkter.¹ De høye miljøkonsekvensene knyttet til norsk forbruk skyldes at vi ligger i verdenstoppen når det gjelder materielt forbruk.

¹ Ivanova, D., Stadler, K., Steen-Olsen, K., Wood, R., Vita, G., Tukker, A. And Hertwich, E.G. (2016), Environmental Impact Assessment of Household Consumption. Journal of Industrial Ecology, 20: 526-536. <https://doi.org/10.1111/jiec.12371>



Forbrukerrådet mener derfor at forbrukerperspektivet burde vært tydeligere vektlagt i Ekspertgruppens mandat. Vi savner et helhetlig fokus på forbrukernes rolle og betydning i overgangen til en mer sirkulær økonomi. Denne overgangen krever at forbrukermakt, politisk vilje og innovasjon i næringslivet trekker i samme retning. Forbrukerne vil ha en nøkkelrolle i overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi. Etterspørsel styrer tilbud, og når folk velger produkter som kan repareres, tjenester som muliggjør deling, eller varer med dokumentert resirkulert innhold, sender det viktige signaler til markedet.

Gjennom bevisste valg, kan forbrukerne bidra til å:

- Belønne bedrifter som tilbyr sirkulære løsninger.
- Unngå aktører som baserer seg på kort levetid og overforbruk.
- Delta i ombruk, bytteordninger og reparere produkter fremfor å kjøpe nytt.
- Stille krav om åpenhet om produktets opprinnelse, miljøbelastning og levetid.

Dette vil kreve reguleringer som sikrer:

- Nye og styrkede forbrukerrettigheter og forbrukerbeskyttelse.
- Produkter med god kvalitet, lang levetid og som kan repareres.
- Riktig prising av natur- og miljøødeleggelser.
- Strengt markedsføringsregelverk som hindrer manipulerende salgsteknikker og grønnvasking.
- God kontroll og håndheving av at reglene faktisk følges.

Forbrukerrådet har forståelse for at ekspertgruppen har måttet avgrense sine oppgaver på det som er et svært omfattende felt. Vi mener likevel at noen av avgrensningene kan være problematiske:

- En viktig mangel er at ekspertgruppen ikke har sett på årsakene til at folk kjøper mer enn de har tenkt, ønsker eller har råd til. Dette skyldes blant annet påtrengende markedsføring og manipulerende design. Vi utdyper dette i våre kommentarer til kapittel 4.
- Det er positivt at mandatet har vektlagt at sirkulære kretsløp må være giftfrie, men dessverre opplever vi ikke at dette er godt nok ivarettatt i rapporten. Ekspertgruppen tar primært opp skadelige kjemikalier i kapittel 15 om avfall, men reguleringen som skal sikre giftfrie kretsløp må komme mye tidligere i prosessen. Vi mener det er en svakhet at man ikke har lagt et sterkt føre-var-prinsipp til grunn for reguleringen av kjemikalier. Vi utdyper dette i våre kommentarer til kapittel 15.
- Ekspertgruppen har valgt å avgrense sitt arbeid med skatte- og avgiftssystemet til å primært handle om endringer i avgiftssystemet. De har dermed sett bort fra inntekts- og



kapitalbeskatning. Selv om Forbrukerrådet har forståelse for at man har hatt behov for å gjøre avgrensninger, mener vi myndighetene bør se på skatte- og avgiftssystemet i sammenheng.

- Ekspertgruppen foreslår mange nye avgifter, som i sum kan gi forbrukere økte utgifter. Vi mener at ekspertgruppen har undervurdert hvordan dyrtiden påvirker folks oppslutning om ulike klima- og miljøtiltak. Mange forbrukere er bekymret for høye priser, og velger dermed billige varer og produkter fra utenlandske handelsplattformer. Disse har ofte kort holdbarhet og kan ikke repareres. I dyrtiden kan tiltak som fremmer en mer sirkulær økonomi ha ekstra stor effekt, spesielt hvis de innrettes på en måte som gir forbrukere muligheter til å spare både penger og miljø samtidig. Forbrukerrådet mener at det miljøvennlige valget skal være det beste alternativet for alle forbrukere, uavhengig av livssituasjon, inntekt og miljøengasjement.

DEL 2

Kapittel 3: Hva er sirkulær økonomi og hvordan kan det beregnes?

I en sirkulær økonomi skal ressurser utnyttes på en måte som holder materialer, produkter og komponenter i bruk lengst mulig, i stedet for å følge dagens lineære mønster med kjøp–bruk–kast.

Målet er å redusere avfall, minimere behovet for nye råvarer, og sikre at produkter og materialer bevarer med høyest mulig verdi gjennom hele livsløpet.

Forbrukerrådet mener at en mer sirkulær økonomi blant annet må omfatte følgende tiltak:

- Design for lang levetid – produkter som kan repareres, oppgraderes og brukes lenge.
- Ombruk og gjenbruk – både blant forbrukere og i næringslivet.
- Delingsmodeller – for eksempel bildeling eller verktøybibliotek.
- Materialgjenvinning – resirkulering som bevarer kvaliteten på råvarer lengst mulig.
- Tjenestebaserte løsninger – der man kjøper tilgang til en funksjon i stedet for å kjøpe et produkt.

Måling og beregning av sirkulære aktiviteter

Forbrukerrådet registrerer at det kun finnes norske tall for 12 av de 27 indikatorene Eurostat bruker for å måle sirkularitet. De fleste av disse er knyttet til avfallsområdet. Vi mener at dette ikke er tilfredsstillende. For å lykkes med overgangen til en sirkulær økonomi, må vi kunne måle om tiltakene bidrar til faktisk endring. Hovedfokuset må være på tiltak som forebygger at ressurser ender opp som avfall i utgangspunktet, gjennom produkter med lang levetid og ombruk, heller enn material- og energigjenvinning.



Forbrukerrådet vil særlig peke på følgende områder hvor det er viktig å ta i bruk ulike indikatorer:

- Produktlevetid – hvor lenge produkter faktisk brukes før de byttes ut.
- Utnyttelsesgrad – hvor mye et produkt brukes i forhold til sitt fulle potensial (for eksempel antall timer et verktøy eller en bil er i bruk).
- Sirkularitetsgrad – hvor stor del av ressursforbruket som kommer fra sekundære (gjenvunnede) materialer.
- Materialgjenvinningsgrad – andel materialer som resirkuleres og går tilbake i kretsløpet.
- CO₂-besparelse – hvor mye utslipp som reduseres som følge av sirkulære tiltak.
- Redusert uttak av naturressurser – høyere pris på nye råvarer vil kunne redusere uttak av naturressurser.

Negative eksternaliteter

En av de største utfordringene i overgangen til en sirkulær økonomi er at mange av kostnadene ved ressursforbruk, miljøskader og avfall ikke bæres av dem som skaper dem. Dette er negative eksternaliteter – effekter som påfører samfunnet og fremtidige generasjoner kostnader, uten at disse reflekteres i produktets pris.

Negative eksternaliteter i dagens lineære økonomi fører til at produsenter kan maksimere kortsiktig gevinst ved å skyve miljø-, helse- og samfunnskostnader over til fremtidige generasjoner. For å bryte denne logikken trengs en kombinasjon av riktige prissignaler, strenge minimumskrav, og aktive markedsinsentiver som gjør sirkulære løsninger lønnsomme.

Produsenter som fokuserer på kortsiktig profitt kan ha sterke insentiver til å:

- Designe produkter med kort levetid (planlagt foreldelse), slik at forbrukerne må kjøpe nytt oftere.
- Hindre reparasjon ved å bruke proprietære deler, eller ved å nekte å dele reparasjonsmanualer.
- Bruke miljøgifter eller materialer som er vanskelige å gjenvinne, fordi det gir lavere produksjonskostnader.
- Skape produkter uten tanke på demontering, noe som fører til at verdifulle materialer og råvarer går tapt ved avhending.

Resultatet er at miljøkostnader, helseskader og tap av ressurser sendes videre til fremtidige generasjoner, som arver en klode med færre ressurser, høyere forurensningsnivå og økt klimabelastning. For å unngå at kortsiktige profittmål skaper langsiktige kostnader, er Forbrukerrådet opptatt av å kombinere markedsmekanismer (prising) med tydelig regulering.



Kapittel 4: Hvorfor stimulere til en mer sirkulær økonomi?

Overgangen til en sirkulær økonomi er ikke bare et spørsmål om miljøpolitikk. Det handler også om forbrukervelferd, rettferdig ressursbruk, beredskap og et tryggere samfunn for fremtiden.

Forbrukervelferd

En sirkulær økonomi legger til rette for at forbrukere får det de trenger gjennom tjenester eller varer med lengre levetid, bedre kvalitet og lavere livsløpskostnader. Når produkter kan repareres, oppgraderes eller deles, reduseres behovet for å stadig kjøpe nytt. Dette gir på sikt bedre økonomi for husholdningene og økt trygghet for at man får reell verdi for pengene. Sirkulære løsninger kan også skape nye tjenester – som utleie, bytteordninger og reparasjonsverksteder – som vil bidra til å gjøre hverdagen enklere, billigere og mer fleksibel for folk flest.

Klima og naturvern

Produksjon av nye varer er ressurs- og energikrevende, og står for en stor andel av verdens klimagassutslipp og naturinngrep. Ved å bruke ressurser om igjen, utnytte materialer bedre og forlenge levetiden til produkter, kan vi redusere utslipp, avfallsmengder, presset på natur- og naturressurser samt redusere miljøforurensing. Sirkulær økonomi er derfor en nøkkelstrategi for å nå verdens miljømål.

Beredskap og forsyningssikkerhet

Mange land, inkludert Norge, er avhengige av importerte råvarer og komponenter. I en verden med økende geopolitiske spenninger, ressursknapphet og ustabile forsyningslinjer, gir en sirkulær økonomi økt robusthet. Gjennom å gjenbruke materialer, reparere produkter og utnytte lokale ressurser bedre, blir vi mindre sårbare for prisøkninger, knapphet og leveransekriser.

Økonomisk verdiskaping og innovasjon

Sirkulær økonomi åpner for nye forretningsmodeller, fra delingsplattformer og abonnementsløsninger til avansert resirkulering og produktdesign. Dette skaper arbeidsplasser, stimulerer til teknologisk utvikling og bidrar til et mer fremtidsrettet næringsliv som står sterkere i møte med endringer i marked og reguleringer.

Et rettferdig og ansvarlig forbrukssamfunn

Sirkularitet bidrar til at ressursene fordeles mer rettferdig, og at produksjonen skjer innenfor planetens tålegrenser. Når produkter produseres for å vare lenger, reduseres også mengden avfall som ofte havner i land med dårlig avfallshåndtering – en praksis som i dag rammer både mennesker og miljø hardt.

Klima- og miljødeleggelser rammer folk ulikt og urettferdig både innad i, og mellom, land. Mennesker i fattige land er ofte mest sårbare, fordi svært mange bor i områder som er utsatt for ekstremvær som flom, tørke og hetebølger. Samtidig har de begrensede ressurser til klimatilpasning og har sjelden tilgang til forsikringsordninger. Konsekvensene blir tap av levebrød,



ødelagte hjem og økt fattigdom. Dette skjer selv om noen av disse landene i liten grad selv har bidratt til klimautslipp og naturødeleggelser.

Det er viktig å lage nasjonale strategier for sirkulær økonomi. Samtidig må man også ta globalt ansvar. Et internasjonalt perspektiv bidrar til rettferdig fordeling av byrder og løsninger. Det styrker arbeidet for en mer sirkulær økonomi.

Forbrukeradferd

Vi savner et større fokus på de samfunnsstrukturene som leder til høyt materielt og lineært forbruk. Ekspertgruppen peker i stor grad på at holdning leder til handling, men når det kommer til bærekraftig og sirkulært forbruk vil dette ofte ikke stemme. Ni av ti forbrukere ønsker å ta mer bærekraftige valg, men de fleste opplever at dette er vanskelig å få til i praksis.

Som utvalget beskriver i kapittel 12 om tekstiler, bidrar kortvarige trender til at produkter raskt blir sosialt utdatert og får kort brukstid, selv om de ikke er ødelagt. Når noe blir sosialt utdatert, skjer det ikke i et vakuum. Dette bør sees i sammenheng med en stadig mer omfattende og personlig markedsføring, som bidrar til at forbrukere stadig ønsker seg noe nytt, selv om produktene de allerede har fortsatt fungerer.

En undersøkelse har vist at omtrent halvparten av forbrukere har kjøpt mer enn planlagt som følge av markedsføringsteknikker fra kundeklubber.² Blant de under 30 år, hadde hele 82 prosent kjøpt mer enn planlagt. Mange slike kjøp ender som avfall, i en del tilfeller uten å en gang være brukt. En upublisert undersøkelse i regi av Forbrukerrådet viser at blant de som er misfornøyde med produkter fra internasjonale netthandelsplattformer, ender fire av ti med å kaste produktene.³

Dagens markedsføringsregelverk tar ikke høyde for det totale markedsføringstrykket forbrukere utsettes for, særlig digitalt. I dag utsettes de fleste for en kombinasjon av direkte markedsføring på epost, sms, i apper og gjennom sosiale medier, gjennom store deler av døgnet. Markedsføringen er personlig og bruker flere manipulerende salgsteknikker, som tidspress, tilbud som bare fungerer ved mersalg slik som 3-for-2 kampanjer og gratis frakt ved kjøp over et visst beløp, samt at man spiller på følelser.⁴ Det er også utbredt med bonus- og poengordninger, som lokker til kommende kjøp.

² Forbrukerrådets spørreundersøkelse om kundeklubber, juni 2024: <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/1-av-2-har-kjopt-mer-enn-planlagt-slik-handterer-du-kundeklubbene/>

³ Forbrukerrådets undersøkelse om handling og holdning til utenlandske nettbutikker, høsten 2024. Upublisert.

⁴ Noe av dette er dokumenter i Forbrukerrådets kartlegging av markedsføring i nyhetsbrev fra aktører innenfor klær og mote, [markedsforing-i-nyhetsbrev-klær-og-mote-2024-22.okt-1.pdf](#), og i Lei av å bli lurt som viser norske forbrukeres opplevelse av manipulerende design [PowerPoint-presentasjon](#)



Alt dette er krevende for forbrukere, noe som blant annet er synlig i anbefalingene fra folkepanelet for et bærekraftig forbruk. De er tydelige på at de ønsker at det gjøres mer for å beskytte forbrukere fra kjøpepress, og at man må begrense reklame som fremmer overforbruk.⁵

I arbeidet med EUs Digital Fairness Act, skal man adressere bekymringer knyttet til hvordan nye teknologier og datadrevne praksiser kan svekke forbrukernes valgfrihet, og få dem til å ta beslutninger som går mot deres egne interesser. Blant praksisene som vurderes strengere regulert, er såkalte 'dark patterns', eller manipulerende design, som påvirker forbrukere til å bruke mer penger enn planlagt. Forbrukerrådet mener at dette også er svært relevant i et bærekrafts- og sirkulærperspektiv. Eksempler på praksis som det bør vurderes å reguleres strengere, er tidspress og løsninger som legger opp til å kjøpe nå og betale senere (BNPL: 'Buy Now, Pay Later'). For å få bukt med et kjøpepress som kan skade både den enkeltes private økonomi og miljøet, kan det også være nødvendig å utvide svartelisten for urimelig handelspraksis, senke terskelen for hva som regnes som aggressiv markedsføring, og se på hvordan det totale markedsføringstrykket forbrukere utsettes for kan reguleres.

Forbrukerrådet mener at et strengere regelverk for markedsføring er et nødvendig tiltak for å oppnå en mer sirkulær økonomi. Det er mange markedsføringsgrep som bidrar til å senke terskelen for å kjøpe mer enn man egentlig hadde tenkt. Eksempler på dette er fri frakt, fri retur utover angrefristperioden og utvidede grenser for åpent kjøp.

Det er bekymringsverdig at terskelen for kredittkjøp er blitt lavere, blant annet ved at løsninger for å kjøpe nå og betale senere (BNPL) ofte er forhåndsvalgt eller på andre måter framhevet som betalingsløsning. Disse teknikkene bidrar til å redusere betydningen av kjøpsbeslutningen (såkalt «pain of paying»), og styrker forbrukeres tendens til å prioritere nåtiden framfor fremtiden.

Ifølge Klarna, som er den klart største aktøren i det norske BNPL-markedet, er tilgang til deres betalingsløsninger svært lønnsomt – for selgerne. Kundene som bruker Klarna handler 46 prosent oftere. Selgerne opplever 20 prosent økning i antall kjøp, og de ser 40 prosent økning i gjennomsnittlig kjøpesum.⁶

Kapittel 5: Virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Ekspertgruppen peker på viktige utfordringer knyttet til markedssvikt, og anbefaler i utgangspunktet at hele spekteret av økonomiske, regulatoriske og informative virkemidler tas i bruk. Utvalget skriver samtidig at miljøavgifter som retter seg direkte mot negative miljø- og klimavirkninger bør være et førstevalg. De mener direkte reguleringer som påbud og forbud må brukes der det er vanskelig å innføre treffsikre økonomiske virkemidler, og at subsidier for å påvirke

⁵ Nasjonalt folkepanels anbefalinger om bærekraftig forbruk: anbefalinger_folkepanelet_sendt_dfd_110225_ferdig_rapport.pdf

⁶ Tall fra Klarnas egne nettsider: <https://www.klarna.com/international/enterprise/>



aktører i en bestemt retning skal brukes som et supplement. Denne tilnærmingen gir inntrykk av at ekspertgruppen først og fremst mener at det skal brukes pisk, og i langt mindre grad gulrot, for å endre forbrukeres adferd.

Forbrukerrådet deler ekspertgruppens syn på at prising som gjør miljøskadelig aktivitet dyrere, vil kunne øke betalingsviljen for mer miljø- og klimavennlige alternativer, og dermed gi slike alternativer et konkurransefortrinn. Slik kan markedet bidra til en mer ressurseffektiv bruk av råvarer og energi.

For å lykkes må politikken imidlertid også legge til rette for positive insentiver. Hvis det vi ønsker mindre av skal bli dyrere, bør samtidig det vi ønsker mer av bli billigere. Dette gjelder for eksempel reparasjon, gjenbruk og ombruk. Hvis det blir rimeligere, enklere og tryggere for norske forbrukere og husholdninger å reparere fremfor å kjøpe nytt, eller å gjenbruke og ombruke produkter, forlenges levetiden til varene. Det vil redusere behovet for å hente ut nye ressurser, og bidrar til en mer robust økonomi hvor eksisterende ressurser utnyttes bedre.

Ekspertgruppen omtaler utfordringer knyttet til fordelingsvirkninger svært kort under kapittel 5.9. De drøfter også kort oppslutning og politisk gjennomførbarhet i kapittel 5.10, uten å trekke noen klare konklusjoner. Forbrukerrådet mener at ekspertgruppen i for liten grad tar hensyn til den økonomiske situasjonen norske husholdninger står i. I en tid preget av høy inflasjon, høye renter og økende levekostnader, opplever mange at det er krevende å få endene til å møtes. Ifølge SIFO sliter mange familier med å dekke helt grunnleggende behov.⁷

Økte avgifter og priser generelt vil særlig slå negativt ut for forbrukere med lave og middels inntekter. Ikke minst vil økte priser som følge av nye krav til levetid, reparerbarhet og andre bærekraftstiltak, også kunne få negative konsekvenser for økonomisk sårbare forbrukere. Dette kan delvis kompenseres gjennom virkemidler som reduserer prisen på reparasjoner og bruktkjøp.

Myndighetene må sikre en balanse mellom tiltak som øker forbrukernes utgifter og tiltak som gjør de sirkulære valgene billigere. Det er viktig å unngå at enkelte forbrukergrupper opplever seg som tapere i et grønt og sirkulært skifte. For å sikre at forbrukere i alle lag av befolkningen støtter opp om omstillingen til en mer sirkulær økonomi, er det derfor nødvendig med kompenserende tiltak.

Forbrukerrådet støtter ellers ekspertgruppens vektlegging av produsentansvar, og at dette er ordninger som bør utvides. Se utdypende kommentarer til dette i kapittel 15.

⁷ Halvparten av alle aleneforeldre i Norge har ikke råd til nok mat:

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/halvparten-av-alle-aleneforeldre-i-norge-har-ikke-rad-til-nok-mat>



Forbrukerrådet mener at:

- Man må balansere virkemiddelbruken mellom tiltak som gjør det vi vil ha mindre av dyrere og tiltak som gjør de sirkulære valgene vi ønsker mer av enklere, tryggere og billigere for forbrukere.
- Det er nødvendig å ha et tydelig forbrukerperspektiv på tiltakene. Sirkulære valg må bli en praktisk og attraktiv del av hverdagen.

Kapittel 6: EU/EØS-rammeverket for en mer sirkulær økonomi

EU har de siste årene tatt en aktiv rolle i å fremme overgangen fra lineær til sirkulær økonomi gjennom en kombinasjon av lovgivning, strategier og handlingsplaner. Gjennom EØS-avtalen innlemmes store deler av dette regelverket også i norsk rett, noe som gir både føringer og muligheter for Norge. Det er positivt at flere av disse også vektlegger tiltak som styrker forbrukernes rettigheter og posisjon.

Forbrukerrådet mener at dette helhetlige rammeverket er avgjørende for å skape et marked der sirkulære løsninger er mulige og økonomisk attraktive. De ulike EU-direktivene og -forordningene vil til sammen kunne skape et helhetlig rammeverk som påvirker hele livssyklusen til ulike produkter:

- Produksjonsfasen: Økodesigndirektivet og den kommende forordningen om bærekraftige produkter vil kunne sikre at produkter i større grad designes for lang levetid og enkel reparasjon.
- Bruksfasen: Regelverket om retten til reparasjoner (*Right to repair*) gir forbrukeren verktøy og rettigheter til å forlenge produktets levetid.
- Sluttfasen: Avfallsrammedirektivet og spesifikke sektorforskrifter (herunder om batterier og emballasje) sørger for at materialer i større grad gjenvinnes og brukes om igjen i nye produkter.

Selv om EU har kommet langt, finnes det fortsatt områder som ikke er godt nok regulert for å oppnå full sirkularitet:

- Forbrukerrettigheter ved oppgraderinger og programvare: Vi beskriver dette nærmere i våre kommentarer til 8.7.
- Standardisering av materialkvalitet: Resirkulerte materialer varierer i kvalitet, og mangel på standarder gjør det vanskelig å sikre at de kan gjenbrukes i produkter med høye kvalitetskrav.
- Delings- og tjenestebaserte forretningsmodeller: EU har foreløpig begrenset regulering som stimulerer til delingsøkonomi, selv om deling kan være svært effektivt for å redusere ressursforbruk.



- Sosiale og arbeidsrettslige dimensjoner: En sirkulær økonomi må også sikre at reparasjons- og gjenvinningsarbeid skjer under gode arbeidsvilkår, både i EU og i land hvor deler av verdikjeden er lokalisert.
- Reglene under REACH som skal sikre regulering av helse- og miljøskadelige kjemikalier er ikke tilstrekkelige for å oppnå et giftfritt kretsløp (se utfyllende kommentarer om dette i kapittel 15.)

Forbrukerrådet har også merket seg at det i EU den siste tiden har kommet flere forslag som reduserer kravene til næringslivet innenfor miljø- og sirkulærfeltet. Vi mener at norske myndigheter bør forsøke å gå foran med gode nasjonale løsninger samtidig som vi må arbeide for innføring av gode internasjonale regelverk.

Forbrukerrådet mener at:

- Norge bør innlemme relevant EU-regelverk eller selv innføre tilsvarende regelverk som sikrer en helhetlige regulatorisk ramme for en sirkulær økonomi
- Norge bør ta en lederrolle både gjennom å få på plass praktiske løsninger som gjør sirkularitet til en naturlig del av hverdagen og gjennom å være offensive i internasjonale forhandlinger.

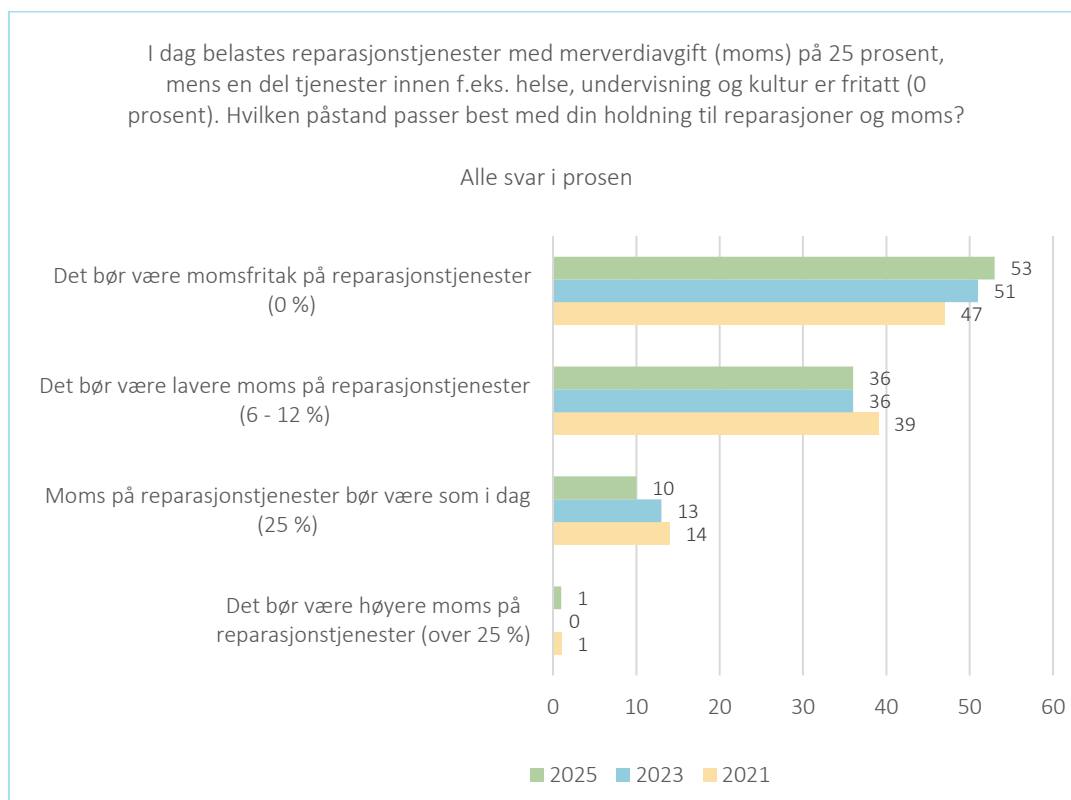
DEL 3

Kapittel 7: Merverdiavgift

Forbrukerrådet mener at merverdiavgiften på reparasjonstjenester enten bør reduseres eller fjernes helt. Billigere reparasjoner vil bidra til økt etterspørsel, og kan på sikt også bidra til å gjøre reparasjonsmarkedet mer attraktivt for ulike næringsaktører og gründervirksomheter. Vi er derfor skuffet over at Ekspertgruppen ikke foreslår å redusere merverdiavgiften på reparasjoner.

Pris er en svært viktig barriere for reparasjon. Befolkningsundersøkelser utført av Norstat på vegne av Forbrukerrådet i 2021, 2023 og 2025 viser at om lag ni av ti mener at merverdiavgiften på reparasjoner enten bør reduseres kraftig eller fjernes helt.

Nedenstående stolpediagram viser svarprosentene om merverdiavgift og reparasjoner for årene 2021, 2023 og 2025:

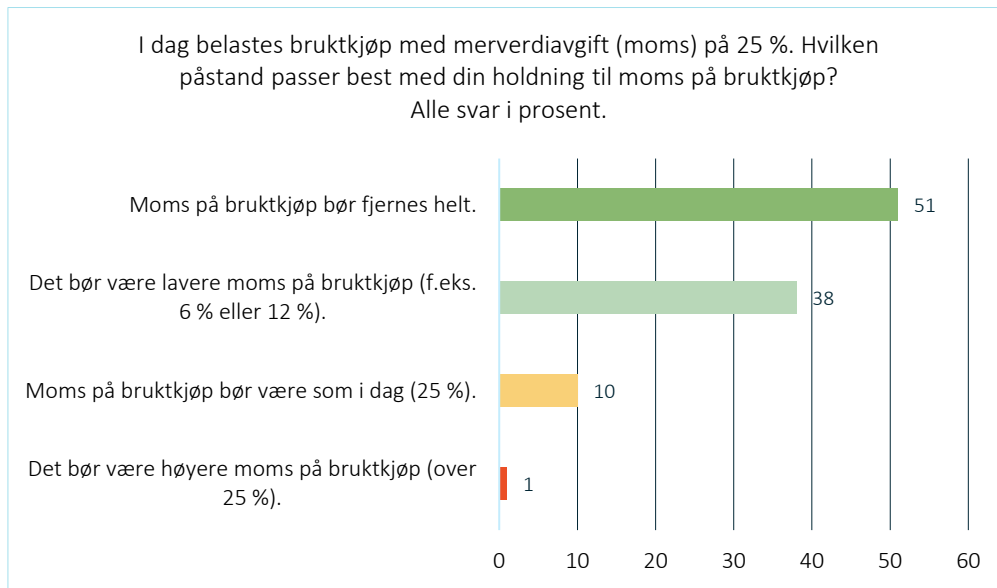


Kilde: Befolkningsundersøkelser om sirkulær økonomi gjennomført av Norstat for Forbrukerrådet, henholdsvis i mai/juni 2021, i februar 2023 og i april 2025.

Oslo Economics utredet høsten 2021 effektene av momskutt for reparasjoner på utvalgte produktområder, på oppdrag fra Forbrukerrådet. Konklusjonen var at momskutt ville ha en høy effekt for hvitevarer ved at flere ville velge å reparere fremfor å kjøpe nytt. Et slikt kutt vil på sikt også kunne ha god effekt for andre produktgrupper, slik som mobiltelefoner og datamaskiner.⁸ Forbrukerrådet mener derfor at en eventuell trinnvis innføring av et momsfritak kan begynne med å inkludere de produktgruppene hvor effekten i starten antas å være størst.

Det at pris er en viktig barriere for brukthandel, bekreftes også i en undersøkelse gjort av Norstat på vegne av Forbrukerrådet våren 2025. Der svarer rundt ni av ti at de mener merverdiavgiften på brukthandel enten bør reduseres kraftig eller fjernes helt. Omtrent like mange som ønsker seg momskutt på reparasjoner.

⁸ Virkninger av å fjerne eller redusere merverdiavgiften på reparasjon av forbrukervarer, Oslo Economics 2021: [oe-rapport-2021-63-virkninger-av-a-fjerne-eller-reducere-mva-pa-reparasjon-av-forbrukervarer.pdf](#)



Kilde: Befolkningsundersøkelse om sirkulær økonomi gjennomført av Norstat for Forbrukerrådet i april 2025.

Redusert merverdiavgift på brukthandel kan være et effektivt virkemiddel for å fremme gjenbruk og styrke den sirkulære økonomien. I dag belastes brukte varer ofte med samme avgift som nye, noe som gir nye produkter en kunstig prisfordel – til tross for at de har høyere miljøbelastning knyttet til produksjon og råvareuttak. Ekspertgruppen foreslår å forenkle avansemetoden for omsetning av brukte varer, blant annet gjennom å fjerne kravet om dokumentasjon av avanse for hver vare, og isteden beregne avanse samlet for alle varer per termin. Forbrukerrådet støtter en slik forenkling, men mener prinsipielt at merverdiavgiften på brukthandel bør reduseres eller fjernes i sin helhet, da det allerede har blitt betalt moms på varer da de ble kjøpt første gang.

Forbrukerrådet mener:

- Merverdiavgiften på reparasjonstjenester bør fjernes eller reduseres kraftig.
- Merverdiavgiften på brukthandel bør fjernes eller reduseres kraftig.

Kapittel 8: Temaer på tvers

I det følgende vil Forbrukerrådet kommentere noen «temaer på tvers», som Ekspertgruppen har tatt opp i sin rapport.

8.2 Standarder

I EU ser vi en utvikling der standardisering av produkter og tjenester i økende grad overtar for regulering. Denne trenden vil vi også se mer av i Norge, og vi må også forholde oss til standarder som blir utviklet i EU. For å sikre at standardene kommer forbruker til gode, må forbrukerperspektivet inkluderes i standardiseringsarbeidet fra start.



Forbrukerrådet mener det er viktig at føre-var-prinsippet for bruk av helse- og miljøskadelige kjemikalier blir innarbeidet i standardiseringsarbeidet. Se mer utfyllende om føre-var-prinsippet og kjemikaliregulering i våre kommentarer til kapittel 15.

8.3 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser kan være et kraftfullt virkemiddel for å fremme sirkularitet i mange sektorer. Ekspertgruppen har en defensiv tilnærming, og konkluderer med at mange valg som kan gjøre anskaffelsene mer sirkulære, ikke kan styres gjennom anskaffelsesloven. De mener at disse isteden må initieres av de offentlige virksomhetene selv. Forbrukerrådet mener at sirkularitet må vektlegges som et eget hensyn i offentlige innkjøp, og ikke bare inngå i den generelle vektingen av klima og miljøhensyn. Hvis ikke, risikerer vi at mer utbredte og målbare tiltak kan ende opp med å bli prioritert høyere.

Forbrukerrådet mener at offentlige anskaffelser kan være et svært effektivt virkemiddel for å drive fram utviklingen av en sirkulær økonomi, også utover det offentlige markedet. Når staten, fylker og kommuner etterspør sirkulære produkter og tjenester, skaper det offentlige en stabil og stor etterspørsel som gir leverandører incentiver til å utvikle slike løsninger. Eksempler kan være varer laget for lengre levetid, løsninger for reparasjon og ombruk, eller tjenester som tilbyr å leie fremfor å eie.

Offentlige anskaffelser kan slik fungere som en motor i utviklingen av sirkulære markeder. Det kan både modne markedet for sirkulære løsninger og bidra til mer innovasjon og investeringer. Store volum kan senke prisene, også for forbrukere og husholdninger. Offentlige krav til dokumentasjon vil kunne ha en effekt som sikrer økt standardisering og kvalitet. Sist kan en satsing fra det offentlige bidra til at sirkulære løsninger får større aksept og legitimitet i samfunnet. Det kan også gjøre at forbrukere i større grad får øynene opp for slike alternativer.

8.5 Delingsøkonomi

Forbrukerrådet er opptatt av at sirkulære forretningsmodeller også må være forbrukervennlige. Vi deler ekspertgruppens syn på at regelverket som regulerer delingstjenester ikke er tilpasset dagens utvikling. Forbrukerrådet er glade for at ekspertgruppen er positive til arbeidet med en forbrukerlov for leie av ting, og mener at en slik lov bør «sikre et like fullverdig forbrukervern som for forbrukerkjøp.» Undersøkelser Forbrukerrådet har gjort i henholdsvis 2023⁹ og 2024¹⁰ viser at dette ikke er tilfellet i dag. Derimot svikter de fleste aktører som leier ut biler, verktøy, klær og sportsutstyr på å sikre forbrukere grunnleggende forbrukerrettigheter.

⁹ Utleie av produkter og utstyr: Elendig forbrukervern hos tre av fire utleieaktører:

<https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/utleie-av-produkter-og-tjenester-elendig-forbrukervern-hos-tre-av-fire-utleieaktorer/>

¹⁰ Fortsatt elendig forbrukervern i utleiemarkedet: <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/fortsatt-elendig-forbrukervern-i-utleiemarkedet/>



Delingstjenester kan føre til omfattende og unødvendig innsamling av personopplysninger, som kontaktlister, lokasjonsdata eller tilgang til smarthus. Mange krever også sensitive opplysninger som pass, førerkort, bankkort eller biometriske data. Bruken av tjenestene gjør det mulig å kartlegge hjemmeadresse, arbeidssted og sosiale mønstre. I tillegg blir omtaler, bilder og interaksjoner stående lenge, og historisk adferd kan brukes til prisdiskriminering. Virksomhetene må gis veiledning om, og det må føres kontroll med, at personopplysningsloven følges også i denne sektoren. Mange delingstjenester legger til rette for å bruke andres ting eller bolig. Dette skaper en ekstra sårbarhet for at personlige opplysninger deles. Myndighetene må se på hvordan brukernes personvern kan ivaretas bedre innenfor slike tjenester.

Tiltakene som gjelder delingsøkonomi må ses i sammenheng med delmål 2 i samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi: «Det er etablert gode delingsløsninger som medfører at det deles mer og forbrukes mindre i norske lokalsamfunn.» For å se effekten av slike tiltak, vil Forbrukerrådet anbefale at det raskt besluttes måltall og indikatorer for samfunnsoppdraget.

8.6 Reparasjoner

Ekspertgruppen foreslår at det innføres en bransjestyrt reparasjonsordning for hvitevarer og elektronikk. Ordningen skal finansieres gjennom et gebyr fastsatt av bransjen, som legges på ved salg av nye produkter. Forbrukerne vil dermed ende opp med å betale for ordningen, enten direkte i form av gebyr, eller indirekte gjennom høyere priser.

Forbrukerrådet støtter likevel en slik ordning, da det vil bidra til å redusere pris som barriere for reparasjoner. Vi mener ordningen bør innføres raskt, og at det er viktig at den blir enklest mulig å benytte seg av for forbrukere. Ordningen bør finansieres både via bransjepåslag på tilsvarende nye produkter, og gjennom offentlig støtte. Vi mener at forbrukere bør betale en subsidiert pris, og at det må være de næringsdrivende som må dokumentere og innhente støtten i etterkant.

Alternativet der forbrukere må legge ut for hele reparasjonen og deretter be om refusjon, vil være uheldig for forbrukere med dårlig økonomi og de som opplever dokumentasjons- og rapporteringsløsningene som kompliserte. Forbrukerrådet er også kjent med at en slik reparasjonsordning i Østerrike ble endret etter flere tilfeller av juks fra næringsdrivende.¹¹ Det er viktig å lære av dette, for å få på plass gode nok kontroll- og sanksjonsmuligheter i en norsk ordning.

Flere regelverk, blant annet økodesignforordningen og regelverket om retten til reparasjoner, vil også på sikt bidra til at flere produkter vil være mulige å reparere.

¹¹ [Wie mutmaßliche Betrüger Millionen mit dem Reparaturbonus ergaunert haben - Panorama-derStandard.at](https://www.panorama-standard.at/en/wie-mutmaeliche-betrueger-millionen-mit-dem-reparaturbonus-ergaunert-haben-panorama-derstandard.at) › Panorama



Ekspertgruppen foreslår også mange nye avgifter. Forbrukerrådet anbefaler at inntekter fra disse blir benyttet på en måte som gjør det enklere og billigere for forbrukere å ta sirkulære valg, slik som reparasjoner.

Forbrukerrådet arbeider for momsfritak på reparasjoner, og er glade for at alle partier på Stortinget er positive til fritak eller redusert moms på slike tjenester, eller ønsker å vurdere dette. Vi mener at en reparasjonsordning ikke står i motsetning til et momsfritak, og at begge deler kan innføres for å gjøre reparasjoner mer attraktivt. Det vil bidra til lavere priser på reparasjoner generelt, samtidig som enkelte produktgrupper kan få ytterligere insentiver gjennom en egen ordning.

Gjør reparasjon enklere og tryggere

For at reparasjoner skal bli mer tilgjengelige, må det blant annet legges til rette for at det finnes reparasjonsbedrifter i hele landet. Disse må også ha den fagkompetansen som trengs for å kunne utføre reparasjoner av viktige forbrukervarer. Krav overfor større aktører som selger slike forbrukervarer om at de også skal tilby reparasjonstjenester kan være en pådriver, for å medvirke til at markedet for reparasjonstjenester blir større.

For å bygge opp et godt tilbud til vanlige forbrukere, er det også viktig at store aktører slik som det offentlige eller forsikringsbransjen velger å stille krav til reparasjon. Forbrukerrådet er blant annet kjent med at forsikringsselskapet Fremtind har vektlagt reparasjon for mobiltelefoner, og er oppe i 80 prosent reparasjon av mobilskader for sine kunder.¹² I en større analyse av bærekraftsarbeidet i norske forsikringsselskaper er det likevel kun to selskaper, henholdsvis Tryg og Storebrand, som får grønt lys i alle vurderte kategorier innenfor skadeforsikring.¹³ Det viser at forsikringsbransjen fortsatt har mye å gå på når det gjelder å stille krav om økt sirkularitet.

Det eksisterer mange barrierer for å reparere, og mange forbrukere mener blant annet at det er for tungvint. Tiltak som kan gjøre det enklere å velge reparasjon må innebære at hele reparasjonsprosessen må gå raskere, at forbruker får tilbud om låneprodukter hvis for eksempel mobiltelefon eller vaskemaskin skal repareres, at produktet enten blir hentet og levert, eller at reparasjonen foregår hjemme hos forbruker.

Forbrukere trenger videre informasjon om hvorvidt et produkt er reparerbart og hva som kan repareres, hvor og hvordan de kan få det reparert, og informasjon om, eller hjelp til, å gjøre mindre reparasjoner selv. Noe av dette vil styrkes gjennom økodesignregelverket som nå blir gjeldende både i EU og Norge. Det gjelder både informasjon om hvordan et produkt kan demonteres slik at

¹² Tall fra Fremtinds nettsider: <https://www.fremtind.no/sirkular-forsikring/mobilreparasjon/>

¹³ Se tabell side 6 i rapporten Bærekraftig skadeforsikring:

https://www.soderbergpartners.no/globalassets/no/om-oss/barekraft/2024_analyse_barekraftig-skadeforsikring.pdf



det kan repareres, krav til at dette skal kunne gjøres med vanlige verktøy, samt strenge krav til tilgang til reservedeler. Forbrukerrådet er også opptatt av at det skal være enkelt å få tak i deler som typisk er utsatt for slitasje. Forbrukerrådet er positive til reguleringer som vil øke mulighetene til reparasjon og som samtidig styrker forbrukernes rettigheter til å utføre reparasjon selv eller hos de aktørene de selv velger.

Tiltakene som gjelder reparasjoner må ses i sammenheng med delmål 2 i samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi: «Det er etablert nye initiativ og samarbeid som gir en betydelig økning i ombruk og reparasjon blant forbrukere, sivilsamfunn, næringslivet og offentlig sektor.» For å se effekten av tiltak, vil Forbrukerrådet anbefale at det raskt besluttet måltall og indikatorer for samfunnsoppdraget.

8.7 Forbrukerrettigheter:

Forbrukerrådet merker seg at ekspertgruppen i noen tilfeller deler Forbrukerrådets vurderinger av at det er nødvendig å styrke forbrukerrettighetene for å oppnå en mer sirkulær økonomi. Vi er glade for at utvalget bruker våre argumenter når de går inn for å utvide reklamasjonsfristene, og støtter uten forbehold dette forslaget:

«Reklamasjonsfristene i forbrukerkjøpsloven utvides til 3 år for alle varer og 6 år for varer som er ment å vare vesentlig lengre enn 3 år. Videre bør det innføres en bestemmelse om at fristen for å reklamere knyttes til tingens forventede levetid ved normal bruk, dersom tingen eller deler av den, ved vanlig bruk, er ment å vare vesentlig lenger enn 6 år.»

Dessverre går ekspertgruppen også langt i å foreslå svekkelser av forbrukernes rettigheter på andre områder. Det mener vi er uheldig, da vi frykter at det å svekke forbrukerrettighetene vil kunne bidra til motstand mot overgangen til en mer sirkulær økonomi. Det er ikke primært forbrukernes rettigheter som er årsaken til den lave sirkulærandelen i Norge. I stedet må virkemidlene i mye større grad fokusere på å legge til rette for at forbrukerne kan ta sirkulære valg. Virksomhetene må i tillegg stilles til ansvar for hvordan de bidrar til et økende kjøpepress, gjennom omfattende, personlig tilpasset og manipulerende markedsføring. Våre anbefalte tiltak mot kjøpepress er beskrevet i kapittel 4.

Nedenfor går vi gjennom de foreslåtte endringene i forbrukerrettigheter og kommenterer hvert enkelt forslag.

Reparasjon eller ny vare

Ekspertutvalget viser til at det i et miljøperspektiv er problematisk at selger, etter den nylige endringen av forbrukerkjøpsloven, som hovedregel kun har ett utbedringsforsøk for samme mangel. De argumenterer for at dette bør endres tilbake til slik det var før lovendringen, da selger som hovedregel hadde to forsøk på retting.



Ekspertgruppen påpeker at det uheldig for miljøet at forbrukeren kan velge ny vare fremfor reparasjon ved feil og mangler som gir rett på avhjelp. Etter dagens regelverk, har forbrukeren rett til å velge ny vare fremfor reparasjon, men dette har mange unntak, særlig hvis omlevering medfører uforholdsmessige store kostnader for selgeren. Høyesterett har presisert at terskelen er nådd der reparasjon vil være 2-3 ganger billigere. I praksis betyr dette at det ofte er selgeren, som har best kjennskap til kostnadene, som har en rett til å velge reparasjon. Dette er fordi omlevering som regel er to til tre ganger dyrere for relativt kostbare varer, der forbrukerne gjerne benytter seg av reklamasjonsretten. For billige varer vil kostnaden ved reparasjon ofte bli like dyr eller dyrere enn ny vare. I slike tilfeller velger ofte selger å omlevere ny vare, selv om forbruker kan kreve å få varen reparert. Dette skjer også der forbrukeren ønsker reparasjon. Når en mangelfull vare ikke blir reparert ender den ofte som søppel, og mange ressurser går ut av kretsløpet.

Forbrukerrådet uttalte i vårt høringssvar til de foreslåtte endringene i forbrukerkjøpsloven at, sitat: *«Selv om vi mener at forbrukere i noen tilfeller må tåle flere utbedringsforsøk i lys av det grønne skiftet, så er det alltid en forutsetning at hjelpen ytes uten kostnad og vesentlig ulempe, samt innen rimelig tid.»*¹⁴

Endringene i forbrukerkjøpsloven som trådte i kraft den 01.01.2024 svekket forbrukernes rettigheter til låneprodukt ved reparasjoner. Inntil da hadde loven gitt forbrukeren rett til et låneprodukt ved avhjelp. I den nye forbrukerkjøpsloven er dette tatt ut, og retten til erstatningsprodukt gjelder kun når «dette fremstår som rimelig ut fra forbrukerens behov». Fra å være en tydelig rettighet for alle, er dette nå endret til å være et forhandlingspunkt, der forbrukeren må argumentere for hvorfor erstatningsprodukt er nødvendig. Dette sikrer ikke likebehandling, og lar det i større grad være opp til forhandlere hvem som tilbys låneprodukt. Det er stor forskjell på hvor sterkt ulike forbrukergrupper står opp mot næringsdrivende i slike tilfeller, og dette kan særlig ramme forbrukere som allerede er i sårbare situasjoner.

For de fleste vil det ikke være mulig å klare seg flere uker uten for eksempel vaskemaskin eller mobiltelefon. Et tilbud om avhjelp i form av reparasjon uten låneprodukt kan i flere tilfeller ende med at forbruker heller kjøper et nytt produkt, fremfor å kreve sine rettigheter innenfor garanti- og reklamasjonsperioden.

Forbrukerrådet mener at en regelverksendring som gir økte plikter til reparasjon fremfor omlevering av vare kun bør gjennomføres hvis den samtidig innebærer en styrking av reparasjonsløpet. Det bør både stilles krav til at reparasjonen skal gå fort, og forbrukerne bør få tilbake den lovfestede rettigheten til erstatningsprodukt ved reparasjoner.

¹⁴ Forbrukerrådets høringssvar til endringer i forbrukerkjøpsloven i forbindelse med gjennomføringen av forbrukerkjøpsdirektivet: [Microsoft Word- Høringssvar v8 \(hele\)](#)



Ekspertgruppen foreslår også at det skal utredes og eventuelt lovfestes at næringsdrivende skal ha adgang til å omlevere en brukt eller overhelt vare. Forbrukerrådet er positive til dette, så lenge det i samme forskrift også tydeliggjøres hva som er en tilsvarende vare eller bedre. Det bør stilles klare krav til kvaliteten på slike erstatningsvarer. Dette inkluderer at varen skal være mangelfri, av samme modell, og i tilsvarende tilstand som den opprinnelige varen. Det bør også stilles krav til alder, gjenværende batterikapasitet og andre lignende klart definerte kvalitetsparametre. Forbrukerrådet mener at man også bør øke den gjenværende reklamasjonstiden med minst ett år når forbrukeren får utlevert en brukt vare til erstatning for en ødelagt vare.

Svekkede rettigheter til frakt og utvidet returrett

Ekspertgruppen foreslår at nettbutikkers tilbud om gratis frakt til forbrukeren og ved retur til nettbutikken, skal begrenses eller forbys. I tillegg foreslås det å arbeide opp mot EU for en endring av reglene i angrerettloven. Her er det to regler som foreslås endret: 1) Forbrukerens rett til å få tilbake fraktkostnaden for å sende varen fra selgeren til forbrukeren i angrerettoppgjøret, samt 2) regelen om gratis frakt fra forbrukeren tilbake til selgeren ved brudd på opplysningsplikten.

Forbrukerrådet mener at et forbud mot gratis frakt vil være problematisk. Mange forbrukere vil oppleve dette som et gode de mister. Samtidig er det ikke et gode uten utfordringer. En undersøkelse gjennomført av YouGov på vegne av Forbrukerrådet i 2024 viste at hver femte forbruker har kjøpt mer enn de planla for å komme over beløpsgrensen for gratis frakt¹⁵. Gratis frakt og retur av varer, senker terskelen for å kjøpe varer man ikke nødvendigvis er sikker på at man ønsker. Forbrukerrådet mener likevel at et slikt forbud er lite hensiktsmessig fordi det vil være vanskelig å håndheve, og at det lett kan omgås gjennom andre tilbuds- og rabattløsninger.

Ekspertgruppen foreslår også å forby ordninger hvor forbrukeren betingelsesløst kan levere tilbake varen og få kjøpesummen refundert utover angrerettlovens frist på 14 dager. Begrunnelsen er at dette ofte medfører at varene ikke kan selges videre. Forbrukerrådet mener at et generelt forbud mot åpent kjøp ikke er hensiktsmessig, men at det imidlertid kan være fornuftig når det er snakk om varer som ikke lar seg selge igjen på grunn av for eksempel hygieniske årsaker.

Flere aktører, som for eksempel Elkjøp og Power, har løsninger der de selger returnerte varer som "B-varer" til en redusert pris avhengig av tilstanden. Slik kan forbrukere få kjøpt omtrent nye produkter med garanti, men til en litt lavere pris fordi pakningen enten har vært åpnet eller fordi produktet har en ripe e.l. Dette stiller seg annerledes innenfor såkalt 'fast fashion', der produkter som returneres er gått av moten og dermed ikke kan selges på nytt.

Ekspertgruppen foreslår videre å utvide beløpsgrensen der angreretten ikke lenger gjelder fra 300 kroner til 500 kroner. De vil også at Norge skal arbeide for at en slik beløpsgrense også skal gjelde for nettsalg. Forbrukerrådet støtter ikke å heve beløpsgrense på angreretten. I praksis vil dette

¹⁵ [sporreundersokelse-vedleggsformat.pdf](#)



forslaget gi flere konkurransefordeler til forhandlere av billige varer med lav kvalitet, slik som for eksempel internasjonale netthandelsplattformer som Shein og Temu. Dette er aktører som ikke er underlagt de samme kravene til produktkvalitet og -sikkerhet.¹⁶

Forbrukerrådet mener at forslagene om å forby gratis frakt og å svekke angreretten er å starte i feil ende. Det må stilles økte krav til virksomhetene i stedet for å svekke forbrukerrettighetene. Det bør stilles krav om at det ikke er lov å kaste eller destruere varer som er returnert etter slike rettigheter, slik som det ble innført i Frankrike allerede i 2022.¹⁷

Utvide forbrukerrettigheter som vil bidra til mer sirkulære løsninger

Forbrukerrådet mener at myndighetene bør utvide rettighetene for sirkulært forbruk som ombruk, reparasjon og deling. Disse bør bli minst like gode som de er ved tradisjonelt lineært forbruk etter forbrukerkjøpsloven.

Forbrukerrådet vil for det første anbefale at man utreder garanti på reparasjoner. Dette vil styrke forbrukernes trygghet og øke konkurransedyktigheten til reparasjoner sett opp mot å kjøpe et nytt produkt. Det bør også utredes å få etablert en garantiordning for brukte varer, noe som vil gjøre bruktkjøp fra butikk mer attraktivt.

Vi mener også det er nødvendig å styrke forbrukerrettighetene for levetid på produkter, gjennom økte krav til langvarige programvareoppdateringer og tilgang på reservedeler. Dette er blant annet inkludert i økodesignregelverket fra EU. I tillegg bør det stilles krav til at både reservedeler og bruksmateriell skal kunne leveres fra uavhengige aktører. Det er et problem at forbrukere må bytte ut produkter som egentlig fungerer, fordi de ikke lenger får nødvendige programvareoppdateringer. Mange opplever også at ulike produkter ikke er kompatible med hverandre, fordi de bare kommuniserer med enheter fra samme produsent eller med samme type operativsystem. Det kan for eksempel gjelde smartklokker og mobiltelefoner, eller ulike typer smarthusssystemer. Det finnes også programvareoppdateringer knyttet til abonnementsløsninger for bruksmateriell som innebærer at produkter man eier ikke fungerer uten et aktivt abonnement. Et eksempel er blekkpatroner til printere.

I tillegg mener vi at det må stilles krav til standarder som sikrer at produkter fra ulike produsenter kan kommunisere med hverandre (interoperabilitet) og at man kan overføre data fra et system til et annet (dataportabilitet). Det hindrer samtidig innelåsing der forbrukere basert på et kjøp føler

¹⁶ [@HYPERLINK "https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/forbrukerorganisasjonene-i-eu-vil-temme-temu/"](https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/forbrukerorganisasjonene-i-eu-vil-temme-temu/)
[Forbrukerorganisasjonene i EU vil temme Temu – Forbrukerrådet@:](https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/klager-inn-fast-fashion-giganten-shein-lokker-deg-til-impulskjop/)

¹⁷ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/klager-inn-fast-fashion-giganten-shein-lokker-deg-til-impulskjop/>
[Hva skjer med varer som blir returnert? Ofte billigst å kaste dem: https://www.forskning.no/samfunn-okonomi/det-er-ofte-billigere-for-nettbutikker-a-kaste-varer-som-kommer-i-retur-enn-a-selge-dem-pa-nytt-igjen/2132972](https://www.forskning.no/samfunn-okonomi/det-er-ofte-billigere-for-nettbutikker-a-kaste-varer-som-kommer-i-retur-enn-a-selge-dem-pa-nytt-igjen/2132972)



seg presset til å fortsette å kjøpe produkter fra samme produsent for å kunne beholde nødvendig funksjonalitet.

Forbrukerrådet mener også at det er nødvendig å få på plass en mer balansert håndverkertjenestelov med strengere krav til tjenesteyter og styrkede forbrukerrettigheter. Håndverkertjenestemarkedet er et utfordrende marked for mange forbrukere.¹⁸ Stor maktubalanse mellom tjenesteyter og forbruker gjør at det er for liten bruk av skriftlige avtaler og samkjøring mellom partene. Dette gjør markedet til et høykonfliktmarked, noe som er en potensiell barriere for et økende og velfungerende marked for reparasjoner.

Håndheving av regelverk

Forbrukerrådet er positive til innføring og utvikling av regelverk som bidrar til å styrke forbrukernes muligheter og rettigheter innenfor en sirkulær økonomi. Samtidig er det en utfordring at mange forbrukere mangler kjennskap til rettighetene sine, og at mange bedrifter ikke oppfyller krav som stilles til dem. I praksis betyr dette at mange forbrukere som har rett, ikke får rett. Når reklamasjonsrettigheter ikke oppfylles betyr det også færre drivere for at produkter i praksis får lenger levetid.

Forbrukerrådet er særlig bekymret for at internasjonale netthandelsplattformer som Temu og Amazon omgår regelverket og ikke må ta ansvar på lik linje med bedrifter etablert i Norge. Vi mener at disse bør ha det samme økonomiske og praktiske ansvaret overfor forbrukere som forhandlere registrert i Norge. Det gjelder både med tanke på krav til kvalitet og produktsikkerhet, markedsføring, avfallshåndtering og andre forbrukerrettigheter. Vi trenger både regelverk og håndheving som hindrer at noen forretningsmodeller skaper gratispassasjerer.

8.8 Forbrukerbevissthet

Ekspertgruppen vektlegger informasjon som et sentralt tiltak for å få forbrukere til å ta mer sirkulære valg. Forbrukerrådet er helt enig i at det er nødvendig at forbrukere både skal få kunnskap om bærekraft og sirkulær økonomi generelt og om slike kvaliteter ved enkeltprodukter. Vi opplever likevel ikke at det primært er manglende forbrukerbevissthet som bidrar til lav sirkularitet i den norske økonomien.

I Opinions undersøkelse «Forbruker og bærekraft» i 2024 oppga ni av ti at de kunne redusere sitt materielle forbruk uten at det gikk ut over livskvaliteten. I årets tilsvarende undersøkelse er det kun 13 prosent som sier at et lavere materielt forbruk vil være negativt for dem. Det er altså ikke forbrukernes holdninger som står i veien for et lavere materielt fotavtrykk. Det er derfor nødvendig å se på hvilke andre faktorer som har betydning for at forbrukere kan gå fra bærekraftige holdninger til et mer bærekraftig forbruk.

¹⁸ [Håndverkertjenester- Et utfordrende marked for forbrukerne – Forbrukerrådet:](https://www.forbrukerradet.no/rapporter/handverkertjenester-et-utfordrende-marked-for-forbrukerne)

<https://www.forbrukerradet.no/rapporter/handverkertjenester-et-utfordrende-markedfor-forbrukerne/>



Forbrukere møter mange både praktiske og sosiale barrierer for å ha et mer bærekraftig og sirkulært forbruk. Tiltakene må vektlegge at man ikke bare får informasjon om sirkulære løsninger, men at disse også er fysisk tilgjengelige, billigere, tryggere og enklere å gjennomføre.

Forbrukerrådet er opptatt av at informasjon og bevisstgjøring må komme i tillegg til, ikke istedenfor, tiltak som legger til rette for mer sirkulære valg.

God forbrukerinformasjon er likevel også en nødvendig forutsetning for at forbrukere skal kunne ta gode valg. Et stort flertall av befolkningen ønsker informasjon om hvor lenge et produkt vil vare og om det kan repareres.¹⁹ Forbrukerrådet er derfor positive til at økodesignregelverket vil bety at mer informasjon vil bli tilgjengelig i digitale produktpass, men vil advare mot å tro at dette dekker forbrukeres behov for lett forståelig informasjon i kjøpsøyeblikket. Det må også stilles krav til informasjon om levetid, reparerbarhet og annen lett forståelig og godt dokumentert bærekraftsinformasjon på produkter eller emballasje. Informasjonen bør som hovedregel være tilgjengelig på norsk. Ordlyd og illustrasjoner må være lett forståelig for forbrukere uten fagkunnskaper. Det må også stilles krav til tilsvarende informasjon i nettbutikker.

Slik informasjon kan bidra til at det blir enklere for forbrukere å skille mellom produkter som oppfyller kvalitetskravene som settes som del av økodesignforskriften, og produkter som mangler disse. Det kan også bidra til å gi norske butikker et konkurransefortrinn sett opp mot internasjonale nettbutikker som selger produkter med få eller ingen kvalitetskrav.

8.9 Utdanning og kompetanse

Forbrukerrådet er enige med ekspertgruppen i at det er behov for økt kompetanse innen reparasjoner, vedlikehold og tradisjonelle håndverksfag i en sirkulær økonomi. Forbrukerrådet mener det er behov for en betydelig styrking av fagutdanningene i Norge, særlig innen yrker som skomakere, skreddere, møbelsnekkere, elektroreparatører og lignende håndverks- og tekniske fag. Slike yrkesgrupper er avgjørende for å kunne tilby gode reparasjonstjenester og for å kunne gi forbrukerne reelle alternativer til å kjøpe nytt.

Samtidig ser vi at mange av disse fagene har opplevd en nedgang i både status og rekruttering over flere år. For å møte den økte etterspørselen etter reparasjonstjenester, må det derfor legges til rette for en systematisk oppbygging av fagutdanningstilbudet, både gjennom økt rekruttering til videregående yrkesfag og gjennom livslang læring og omskolering for voksne. En satsing på fagutdanning kan også bidra til lokal verdiskaping, bevaring av tradisjonshåndverk og gi økt sysselsetting i hele landet.

Forbrukerrådets rapport om reparasjoner og levetid, 2023:

<https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/06/sirkulaer-okonomi-2023-rapport.pdf>



Forbrukerrådet mener det er avgjørende å starte oppbyggingen av fagutdanningene nå, ettersom det tar tid å utdanne nye fagarbeidere med den kompetansen som kreves innen reparasjonstjenester. Utdanningsløpene innen yrkesfag varer gjerne flere år, og i tillegg kommer nødvendig praksis og erfaring før fagarbeiderne fullt ut kan møte kravene i arbeidsmarkedet. Dersom vi venter for lenge med å styrke disse utdanningene, risikerer vi å stå uten tilstrekkelig kapasitet når behovet for reparasjonstjenester øker i takt med innføringen av sirkulære løsninger. Ved å handle tidlig kan vi sikre at Norge har et faglig fundament på plass når den sirkulære økonomien for alvor setter fart.

Forbrukerrådet mener også at det er behov for å styrke praktisk kompetanse hos befolkningen generelt, slik at flere kan gjøre enklere reparasjoner og vedlikehold selv, slik som å lappe et hull i et klesplagg, bytte bremseklosser på sykkel eller feste et løst stolben. Dette bør i større grad vektlegges i grunnskoleutdanningen, samt at det bør gis støtte til lavterskelkurs og reparasjonsverksteder der folk kan få hjelp og opplæring.

Forbrukerrådet mener at:

- Standardiseringsarbeidet må både hensynta forbrukerperspektivet, og innarbeide et tydelig føre-var-prinsipp for helse- og miljøskadelige kjemikalier for å sikre et giftfritt kretsløp.
- Offentlige anskaffelser bør brukes som driver for sirkularitet gjennom å stille krav om innkjøp av sirkulære produkter og tjenester. Eksempler er krav til holdbarhet, reparerbarhet og resirkulert innhold. Det vil styrke utviklingen av sirkulære løsninger gjennom økt etterspørsel, og bidra til at produkter etter hvert også kan tilbys billigere til forbrukere.
- Det må innføres en forbrukerlov for leie av ting, for å sikre et like fullverdig forbrukervern ved leie som ved forbrukerkjøp.
- Det må stilles tydelige krav til reparerbarhet for produkter (som i EUs økodesigndirektiv og EUs regelverk om retten til reparasjoner). Dette bør inkludere rett til tilgjengelige reservedeler og manualer. Kravene må gradvis strammes til og utvides til å omfatte stadig flere produktgrupper.
- Det å innføre en reparasjonsordning står ikke i motstrid til at det samtidig også innføres momskutt på reparasjoner. Begge tiltak vil gjøre reparasjoner mer attraktivt. Reparasjoner av en rekke produkter blir rimeligere med momskutt, samtidig som det gis ekstra insentiver for noen produktgrupper gjennom reparasjonsordning.
- Reklamasjonsfristene i forbrukerkjøpsloven bør utvides fra to til tre år for alle varer og fra fem til seks år for varer som er ment å vare vesentlig lengre enn tre år. For ting som er ment å vare vesentlig lenger enn seks år bør fristen for å reklamere knyttes til tingens forventede levetid ved normal bruk.



- Regelverksendringer som gir økte plikter til reparasjon fremfor omlevering av vare bør kun gjennomføres hvis forbrukervernet i reparasjonsløpet styrkes, gjennom krav til at reparasjon skal skje raskt og med rett til erstatningsprodukt mens produktet er til reparasjon.
- Næringsdrivende skal ha adgang til å omlevere brukt/overhalt vare, men bare dersom det også stilles krav til at denne er mangelfri, og av samme modell og tilstand, eller bedre, enn det opprinnelige produktet. Gjenværende reklamasjonstid må økes med minst ett år når man får utlevert en brukt vare til erstatning for en ødelagt vare.
- Forslag om å utvide beløpsgrensen der angreretten ikke lenger gjelder fra 300 kroner til 500 kroner må avvises, blant annet fordi det vil unnta mange forhandlere og nettsalgsplasser som selger billige varer med lav kvalitet.
- Det bør utredes å innføre garanti på reparasjoner. Dette vil styrke forbrukernes trygghet og gjøre reparasjoner mer attraktive sett opp mot alternativet med å kjøpe et nytt produkt. Det bør også utredes å få etablert en garantiordning for brukte varer, noe som vil kunne gjøre bruktkjøp fra butikk mer attraktivt.
- Forbrukere skal slippe å måtte bytte ut fullt brukbare produkter med nye. Regelverket for å sikre langvarig programvarestøtte for elektroniske varer som datamaskiner, fjernsynsapparater og mobiltelefoner, mv. må styrkes. Det samme gjelder krav til interoperabilitet og dataportabilitet.
- Fremfor å svekke forbrukerrettighetene må det isteden stilles økte krav til virksomheter som bidrar til et økende kjøpepress. Det bør stilles krav om at det ikke skal være tillatt å kaste eller destruere fullt brukbare varer som returneres, etter modell av regelverket som ble innført i Frankrike i 2022.
- Merking av forbrukervarer og digitale produktpass må gi forbrukere god og lett forståelig informasjon om produktenes miljøpåvirkning, materialinnhold og reparasjonsmuligheter.
- Det er behov for å styrke fagutdanningene i Norge, særlig innen yrker som skomakere, skreddere, møbelsnekker, elektrereparatører og lignende håndverks- og tekniske fag. Slike yrkesgrupper er avgjørende for å kunne tilby gode reparasjonstjenester i fremtiden.

DEL 4

Kapittel 9: Plast

Bruken av plast har økt kraftig de siste tiårene, og særlig engangsplast og plastemballasje utgjør en stor miljøutfordring. Forbrukerrådet er enig med ekspertgruppen i at plast på avveie i naturen er et forurensningsproblem, uavhengig av om plasten er materialgjenvunnet eller ikke. Plast er bærer av mange helse- og miljøskadelige kjemikalier, og disse spres til mennesker og natur gjennom bruk og når produktet er avfall. Plast brytes sakte ned, og mikroplast i naturen og i kroppene våre er et økende miljø- og helseproblem.



Mye plast brukes kun i kort tid før den blir avfall, ofte uten å bli materialgjenvunnet. For å redusere miljøbelastningen knyttet til plastproduksjon og plastavfall, er det helt nødvendig å redusere unødvendig plastbruk, spesielt i emballasje, og samtidig legge til rette for økt ombruk og gjenvinning av den plasten som brukes. Et viktig tiltak er å øke bruken av sekundær råvare – altså plast som er gjenvunnet fra tidligere produkter – fremfor å produsere ny plast fra fossile råmaterialer. Dette reduserer ikke bare ressursuttaket, men også klimagassutslipp og forsøpling.

For å få til en reell endring må det skapes økonomiske incentiver som gjør det lønnsomt å bruke resirkulert plast og designe produkter for ombruk og materialgjenvinning. Derfor bør det på plass en produsentansvarsordning for alle produkter som inneholder plast. Denne må både ha et livsløpsperspektiv og økomodulerte vederlagsordninger, slik at produkter som designes for lang levetid, reparerbarhet og gjenvinning, samt bruker resirkulerte materialer, har lavere vederlag enn de som har høyere miljøbelastning. Se våre kommentarer til kapittel 15 for mer om produsentansvarsordninger.

Videre bør plast- og emballasjeavgifter belønne bruk av sekundære råvarer og straffe unødvendig eller lite resirkulerbar plastbruk. Forbrukerrådet mener at avgiftene bør differensieres etter hvor mye resirkulert materiale produktet inneholder, hvor lett det lar seg gjenvinne, og om emballasjen er tilrettelagt for ombruk. Jo høyere innhold av sekundær råvare, desto lavere avgift – og motsatt: produkter med høy andel jomfruelig plast eller dårlig design for gjenvinning bør ilegges høyere avgift. På denne måten kan myndighetene styre markedet i retning av en mer sirkulær økonomi og redusere avhengigheten av nye fossile ressurser.

God avfallshåndtering vil redusere miljøproblemene fra plast noe, men også der det er gode gjenvinnings- og pantesystemer finnes det lekkasje av helse- og miljøskadelige kjemikalier fra emballasje til mat og drikke.²⁰ Se mer om dette i våre kommentarer til kapittel 15. Forbrukerrådet mener at det derfor også er et mål i seg selv å redusere plastbruken totalt. Dette er spesielt viktig for produkter i plast eller med høy plastandel, der man ser særlig store utfordringer enten fra produksjons-, bruks- eller avfallsfasen.

Forbrukerrådet mener at:

- Det må etableres ordninger for produsentansvar for alle produkter som inneholder plast. Disse må inkludere livsløpsperspektiv og økomodulerte vederlagsordninger.
- Plast- og emballasjeavgifter må innrettes slik at plastbruk basert på sekundære råvarer blir rimeligere, mens plastbruk basert på primære råvarer og som er lite resirkulerbar blir dyrere.

²⁰ [Bisfenoler må ut av mat- og drikkeemballasje nå – Forbrukerrådet](https://www.forbrukerradet.no/sistenytt/bisfenoler-ma-ut-av-mat-og-drikkeemballasje-na/): <https://www.forbrukerradet.no/sistenytt/bisfenoler-ma-ut-av-mat-og-drikkeemballasje-na/>



- Det bør også på plass tiltak for å redusere den totale plastbruken, for å unngå økende helse- og miljøutfordringer.

Kapittel 10: Elektronikk

Ekspertgruppen redegjør godt om utfordringer knyttet til innsamling og håndtering av avfall fra elektrisk og elektronisk utstyr. Likevel foreslår de i liten grad konkrete virkemidler som kan bidra til å øke reparasjonsgraden av og forlenge levetiden til EE-produkter, samt redusere avfallsstrømmene og behovet for utvinning av nye råmaterialer. Ekspertgruppen mener at Norge bør følge utviklingen i EU tett, med hensyn til rask implementering av nye regelverk på EE-området, fremfor å utvikle nasjonale særordninger og virkemidler.

Forbrukerrådet støtter at EU/EØS-regelverk som er relevant på elektronikkområdet bør gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig. Samtidig kan ikke Norge unnlate å handle fordi man venter på EU. Behovet for forsterkede tiltak understrekes av at Norge, ifølge de siste rapporteringene, ikke ligger an til å nå EU-mål for innsamling av EE-avfall.

Forbrukerrådet mener det er behov for bedre ordninger for å få forbrukere til å levere inn elektronisk avfall, som husholdningsapparater, mobiltelefoner, datamaskiner, hvitevarer og brunevarer. Slike produkter inneholder ofte verdifulle og kritiske råvarer som sjeldne jordarter, metaller som kobber, litium, gull og palladium, og andre komponenter som kan gjenvinnes eller brukes på nytt. I dag havner store mengder elektronikk i restavfallet eller lagres i hjemmene uten å leveres inn, noe som fører til tap av ressurser og potensielt skadelig avfallshåndtering.

Dette kan løses ved en panteordning, gjennom at forbrukerne ved innlevering enten får betalt for restbrukstiden for produktet, eller en andel av den iboende verdien knyttet til kritiske råmaterialer som finnes i produkter som ikke kan repareres eller ombrukes. Det kan også være aktuelt å ha en kombinasjon av flere av disse tiltakene for å skape en direkte økonomisk motivasjon for forbrukerne til å levere inn brukte produkter til riktig behandling.

Ordningen kan fungere ved at man betaler en pant ved kjøp av elektroniske produkter, som man får tilbake ved innlevering til godkjente returpunkter. Dette vil være en modell som er gjenkjennelig for norske forbrukere, ettersom det i Norge allerede eksisterer en velfungerende panteordning for flasker og bokser.

Panten eller refusjonsstørrelsen på elektronisk avfall kan tilpasses produktets type, størrelse og ressursinnhold, slik at det reflekterer den potensielle restverdien av produktet i seg selv eller materialene det inneholder. Dette vil ikke bare sikre høyere innsamlingsgrad, men også legge til rette for bedre sortering, demontering og gjenvinning. For enkelte produkter i god stand vil det være aktuelt med ombruk direkte, mens andre kan demonteres slik at komponenter og råmaterialer kan gjenbrukes i nye produkter.



Ved å samle inn mer elektronisk avfall gjennom en panteordning kan man etablere mer effektive og kontrollerte prosesser for utsortering av kritiske råvarer, som ellers kan gå tapt i avfallsstrømmen. Det vil redusere behovet for å hente ut nye ressurser fra naturen – ofte i land med svake miljøstandarder og stor miljøbelastning – og samtidig styrke europeisk og norsk råvaresikkerhet. I tillegg vil en slik ordning kunne bidra til grønn verdiskaping i form av nye jobber innen reparasjon, ombruk, og materialgjenvinning. Dette gjør en panteordning for elektronisk avfall til et viktig grep for å fremme sirkulær økonomi i praksis, og for å sikre at verdifulle ressurser sirkulerer lengst mulig i verdikjeden.

Forbrukerrådet mener at:

- Det bør innføres en panteordning der forbrukerne får betalt ved innlevering av elektronisk avfall. Beløpet bør gjenspeile en andel av den iboende verdien knyttet til kritiske råmaterialer som finnes i produkter som ikke kan repareres eller ombrukes.

Kapittel 11: Batterier og kjøretøy

Overgangen til elektrisk mobilitet og grønnere energiløsninger har skapt en kraftig økning i bruken av litiumbatterier, både i husholdningsprodukter og i elbiler. Disse batteriene inneholder verdifulle og kritiske metaller som litium, kobolt, nikkel og mangan. Ved å samle inn brukte batterier og resirkulere dem kan disse metallene gjenbrukes i nye batterier, i stedet for at de går tapt som avfall. Dette er avgjørende for å redusere behovet for uttak av nye råvarer, som ofte skjer i land preget av menneskerettighetsbrudd, farlige arbeidsforhold og store miljøødeleggelser. Økt sirkularitet for batterier vil i tillegg styrke beredskapen ved å sikre tilgang til kritiske metaller innenfor Europas og Norges egne ressurskretsløp.

EUs batteriforordning trådte i kraft i februar 2024, men er foreløpig ikke innført i norsk rett. Forordningen innfører strengere krav til hele livsløpet til batterier, fra råvareutvinning til gjenvinning, pålegger krav til innsamling, resirkulering, og bruk av resirkulerte materialer i nye batterier. Forordningen er sentral i elektrifiseringsstrategien, samtidig som den motvirker ressursknapphet på kritiske råmaterialer. Forbrukerrådet mener at kravene i batteriforordningen bør implementeres i norsk lovverk.

Panteordning for batterier

Forbrukerrådet mener at en viktig nøkkel for å lykkes med økt innsamling er å gjøre det enkelt og lønnsomt for forbrukere å levere inn brukte batterier. Erfaringene fra panteordningen for flasker og bokser viser at økonomiske insentiver har stor effekt på returgraden. En tilsvarende ordning for ordinære husholdningsbatterier, der man får en liten sum tilbake når batteriene leveres inn, kan være et effektivt virkemiddel for å øke innsamlingsmengden betydelig. Slik vil man kunne hente ut metaller som ellers ville blitt liggende i skuffer og skap, eller som havner i restavfallet.



Forbrukerrådet vil derfor anbefale at det utvikles og innføres en panteordning for husholdningsbatterier.

Når det gjelder elbilbatterier er problemstillingen mer kompleks. Disse batteriene er store, verdifulle og inneholder en høy konsentrasjon av kritiske metaller. På den ene siden kan en panteordning også her gi et tydelig insentiv til at bileiere, verksteder og skraphandlere leverer inn hele batteripakker når bilene vrakes. På den andre siden eksisterer det allerede en økonomisk motivasjon, fordi bruktbatterier i praksis har en markedsverdi. Likevel kan en regulert panteordning bidra til å sikre at alle batterier faktisk går inn i et spor for gjenvinning eller gjenbruk, i stedet for å bli eksportert ukontrollert eller lagret under utrygge forhold. Forbrukerrådet mener at det bør utredes om det vil kunne være hensiktsmessig å innføre en panteordning for elbilbatterier, der elbileiere får et beløp i tillegg til vrakpanten ved innlevering av gammel bil. Eventuelt bør man se på om det kan etableres andre løsninger som vil sikre gjenbruk av elbilbatterier.

Ombruk av brukte bildeler

Forbrukerrådet støtter Ekspertgruppens forslag om å gjøre bilverksteder pliktige til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy som er utenfor garantitiden, så fremt slike deler er tilgjengelige. Økt ombruk av bildeler vil redusere behovet for uttak av nye råvarer, og være positivt for miljøet. Mange forbrukere stiller seg også positive til dette.²¹

Vi vil samtidig ta til orde for at krav om økodesign også innføres for nye biler. Mange forbrukere opplever at reparasjon av selv ganske små feil eller skader ender opp med å koste betydelige beløp, fordi man ofte også må erstatte deler av bilen som ikke er skadet eller ødelagt. Ett eksempel kan være små bulker eller riper hvor bileier ofte ender opp med å skifte ut en unødvendig stor del av karosseriet. Det bør innføres insentiver som bidrar til økt grad av reparasjon av biler med ulike skader eller mangler, på bekostning av utskifting og bytte av gamle deler med nye.

Ekspertgruppen peker på manglende oppregulering av vrakpantesatsen som en mulig viktig årsak til at antallet kjøretøy som leveres til vraking har gått ned de siste årene. Forbrukerrådet mener dagens vrakpantesats på 3 000 kroner for kjøretøy, som har vært uendret siden 2014, bør økes. Dette vil kunne sikre at flere gamle biler leveres inn.

Elbilfordeler

Forbrukerrådet mener at avgiftsregimet for elbiler fortsatt bør sikre at det skal lønne seg å velge elbil framfor fossilbil ved nybilkjøp. Forbrukerrådet har likevel forståelse for ekspertgruppens syn om at de store støtteordningene for elbiler har gjort privatbilisme mer fordelaktig enn mer sirkulære transportløsninger som kollektivtrafikk, sykkel og gange, samt deleløsninger for bil. En reduksjon i elbilfordelene bør følges av mer støtte til tiltak som støtter opp om mindre

²¹ NTB: 4 av 5 vil ha brukte bildeler. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18629699/4-av-5-vil-ha-brukte-bildeler>



ressurskrevende og mer sirkulære transportformer. Det må også tas hensyn til at inntil videre vil bildelingstjenester og tilsvarende være mest aktuelt i urbane strøk, og at mange i distriktene i lang tid fremover vil ha privatbilen som sitt primære transportmiddel.

Forbrukerrådet mener at:

- Det bør innføres en panteordning for husholdningsbatterier, og utredes om det også bør innføres for elbilbatterier.
- Bilverksteder bør ha en plikt til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy som er utenfor garantitiden, så fremt slike bildeler er tilgjengelige.
- Krav om økodesign bør innføres for nye biler, slik at reparasjon av små feil eller skader ikke innebærer å skifte eller erstatte deler av bilen som ikke er skadet eller ødelagt, med påfølgende unødvendig høye kostnader.
- Avgiftsregimet for elbiler bør fortsatt sikre at det skal lønne seg å velge elbil fremfor fossilbil. Samtidig bør elbilfordelene gradvis reduseres i takt med at elbilandelen øker.
- Støtten til mindre ressurskrevende og mer sirkulære transportformer som kollektivtrafikk, sykkel og gange samt bildelingsløsninger må økes.
- Dagens vrakpantsats på 3 000 kroner for kjøretøy har vært uendret siden 2014 og bør økes. Dette vil kunne snu de siste årenes utvikling der antallet kjøretøy som leveres til vraking har gått ned.

Kapittel 12: Tekstiler

Forbrukerrådet er enige med ekspertgruppen i at det er store negative miljøbelastninger fra tekstilsektoren, og at disse også er knyttet til det totale volumet. Som ekspertgruppen skriver: «*Det er derfor en stor utfordring at det produseres store mengder tekstiler av lav kvalitet med kort levetid, og at markedsføringen av tekstiler bidrar til kortvarige motetrender*». Forbrukerrådet mener derfor at problemene knyttet til overforbruk og overproduksjon ikke løses gjennom EU-kravene til bedre sortering og økodesign, selv om disse i seg selv er gode tiltak.

Forbrukerrådet har tidligere dokumentert problematisk markedsføringsteknikker fra aktører på det norske markedet innenfor sport og mote²², og manipulerende design hos Shein²³, som primært markedsfører 'superfast fashion'. Slik markedsføring får forbrukere til å kjøpe mer enn de hadde tenkt, og er utbredt på tekstilfeltet. Når det gjelder markedsføring for øvrig viser vi til våre kommentarer knyttet til kapittel 4.

²² [1 av 2 har kjøpt mer enn planlagt: Slik håndterer du kundeklubbene – Forbrukerrådet:](https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/1-av-2-har-kjopt-mer-enn-planlagt-slik-handterer-du-kundeklubbene/)

<https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/1-av-2-har-kjopt-mer-enn-planlagt-slik-handterer-du-kundeklubbene/>

²³ [Klager inn fast fashion-giganten Shein: – Lokker deg til impulskjøp – Forbrukerrådet:](https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/klager-inn-fast-fashion-giganten-shein-lokker-deg-til-impulskjop/)

<https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/klager-inn-fast-fashion-giganten-shein-lokker-deg-til-impulskjop/>



Tekstilavgift

På bakgrunn av det store volumet og de negative miljøbelastningene har Forbrukerrådet forståelse for utvalgets standpunkt om at det er behov for, sitat: *«virkemidler som ikke bare fokuserer på å forlenge tekstilenes levetid, men også virkemidler som mer direkte påvirker volumet av nye tekstiler som settes på markedet»*.

Forbrukerrådet er for ordninger som sikrer at forurenser betaler, og mener det er viktig å raskt få på plass en produsentansvarsordning for tekstiler. Denne ordningen bør ha fokus på miljøbelastning i et livsløpsperspektiv, og vederlagene bør økomoduleres. Forbrukerrådet vil minne om at lang levetid for klær ikke bare bør inkludere at stoffet tåler bruk, men også at plaggene brukes lenge, og ikke blir sosialt utdatert etter få gangers bruk og dermed kastes eller blir liggende i skapet. En god produsentansvarsordning vil bidra til lavere renovasjonsgebyrer for å håndtere tekstilavfallet, og dermed komme forbrukere til gode. Se mer om vårt syn på produsentansvarsordninger i våre kommentarer til kapittel 15.

Ekspertgruppen foreslår også å innføre en tekstilavgift. Det er krevende for Forbrukerrådet å støtte innføring av en avgift som øker forbrukernes utgifter, særlig i en dyrtid der mange sliter med å få økonomien til å gå opp. Forbrukerrådet mener samtidig at når det gjelder klær og tekstiler er det høye forbruket av billige varer med lav kvalitet og liten nytteverdi, et større problem enn at folk ikke får tak i klærne de trenger. Den økende bruken av plastbaserte fibre, særlig i 'fast fashion' og fra internasjonale netthandelsplattformer som Shein og Temu, gjør også at forbrukere utsettes for uønskede kjemikalier og mikroplast. Forbrukerrådet Tænk i Danmark har testet innholdet av evighetskjemikaliene PFAS i vanntette jakker, og fant dette i nesten samtlige jakker fra Amazon, Shein og Temu, mens det var mindre i bruk i tilsvarende jakker kjøpt i danske butikker.²⁴

Forbrukerrådet tar ikke stilling til om det er riktig å innføre en slik avgift. Vi mener også at dette må ses i sammenheng med en kommende produsentansvarsordning for tekstiler. Skulle en slik avgift bli innført støtter vi at det skal betales både for vekt og antall, slik ekspertgruppen foreslår. Den bør i så fall på sikt også økomoduleres på lik linje med produsentansvarsordningen. Det bør også vurderes om fraktformen skal ha betydning, slik at produkter som for eksempel sendes med fly får høyere avgift enn de som fraktes på mindre miljøbelastende vis.

Forbrukerrådet mener videre at det er avgjørende at inntektene fra en eventuell innføring går direkte tilbake til tiltak som reduserer forbrukernes kostnader på tekstilfeltet. Skal det bli dyrere å kjøpe nytt må det offentlige samtidig legge til rette for mer ombruk, og gjøre det enklere og billigere for forbrukere å ta vare på klærne og tekstilene de allerede har. Midlene fra en tekstilavgift kan for eksempel brukes til opplærings- og tilskuddsordninger for reparasjon (for øvrig

²⁴ [Næsten garanti for PFAS i jakker fra Amazon, Shein og Temu](https://taenk.dk/test/kemitest-jakker/pfas-i-jakker): <https://taenk.dk/test/kemitest-jakker/pfas-i-jakker>



utdypet i kapittel 8), støtte til sortering og forberedelse til ombruk, samt reduserte fraktkostnader for brukte tekstiler.

Vi har med interesse lest vurderingene av VOEK-ordningen, og mulighetene for at den kan brukes til å innføre et forenklet system for å innkreve tollavgift, og eventuelt også en tekstilavgift. Vi er opptatt av likebehandling av aktører i et fungerende marked, og mener at det er nødvendig å sikre lik behandling av varer uavhengig av hvor de er kjøpt.

Forbrukerrådet mener at:

- Det må etableres en produsentansvarsordning for tekstiler. Ordningen bør ha fokus på miljøbelastning i et livsløpsperspektiv, og vederlagene bør økomoduleres.
- Dersom det på sikt innføres en tekstilavgift bør denne baseres på vekt og antall, slik ekspertgruppen foreslår. Det er også avgjørende at inntektene fra en eventuell innføring går direkte tilbake til tiltak som reduserer forbrukernes kostnader til klær og tekstiler. Det kan være gjennom å legge til rette for mer ombruk, samt gjøre det enklere og billigere for forbrukere å reparere og ta vare på tekstilene de allerede har.
- Det må finnes løsninger som sikrer likebehandling, og det bør ses på om VOEK-ordningen kan brukes til å sikre innbetalinger av flere avgifter.

Kapittel 13: Bygg, anlegg og eiendom

Norske forbrukere bruker omtrent 80 milliarder på oppussing hvert år. I tillegg kommer møbler, interiør og utstyr til boliger og fritidsboliger. Estimer viser at omtrent halvparten av utgiftene til oppussing gjøres av estetiske hensyn. Selv om mange ønsker å ta miljøvennlige valg når de gjør dette, opplever de også at det er vanskelig. Det viser at det er nødvendig å gjøre det enklere å ta bærekraftige valg knyttet til egen bolig.

Det er nødvendig med tiltak som bidrar til at både boligbygging, rehabilitering og oppussing blir mer sirkulært. Her trengs det mer kunnskap om årsaker til at forbrukere tar ulike valg. Hva er årsakene til at fungerende møbler byttes ut med noe nytt for å tilpasses en trend? Hvorfor inkluderes ofte ikke energieffektiviseringstiltak i rehabiliteringsprosjekter? Hvilken rolle kan regelverk og håndverkere spille for å hjelpe forbrukerne å ta mer sirkulære valg? Problemstillingene er belyst i noe forskning og mediaartikler, men kunnskapsgrunnlaget er ikke tilstrekkelig.²⁵

Forbrukerperspektivet bør inkluderes i arbeidet med den foreslåtte strategien som skal øke ombruken av brukte og materialgjenvunnede produkter. Spesielt bør man vurdere hvordan det skal

²⁵ [Den store vindaugebløffen? Strid om klimagevinsten ved å skifte vindauge – NRK Vestland, Interiørbulimi – Ytring og Glem energieffektivisering med dagens ordninger! | Tu.no](https://www.nrk.no/vestland/xl/den-store-vindaugebløffen_-strid-om-klimagevinsten-ved-a-skifte-vindauge-1.17191053); https://www.nrk.no/vestland/xl/den-store-vindaugebløffen_-strid-om-klimagevinsten-ved-a-skifte-vindauge-1.17191053



bli enkelt, trygt og økonomisk gunstig for husholdningene å ta sirkulære valg ved oppussing, vedlikehold og nybygg.

Forbrukerrådet har merket seg at det er foreslått en rekke endringer i tek17 for å øke sirkulariteten. Det er også foreslått avgift på uttak av jomfruelig råvare og for deponering (se kapittel 15 for mer utfyllende om sistnevnte). Selv om ekspertgruppen argumenterer godt for flere av disse tiltakene, er vi bekymret for at de i sum kan gi forbrukere og husholdninger økte boligkostnader. Bolig utgjør en høy og økende andel av husholdningenes budsjetter²⁶. Hvis det innføres avgifter og strengere regelverk må man se disse i sammenheng med støtteordninger for sirkulære valg, slik at forbrukerne ikke får økte boligkostnader.

Forbrukerrådet ser at fritaket for dokumentavgift for nybygg utgjør en utfordring, ved at det gjør nybygg mer attraktivt opp mot bruktbolig og rehabiliteringer. Vi mener likevel at løsningen om å fjerne særordningen for nybygg ikke er et godt svar, da det vil føre til en uforholdsmessig økning i utgifter til bolig for mange forbrukere. Vi mener derfor at det heller bør søkes andre løsninger for å møte dette.

Forbrukerrådet er positive til at offentlige innkjøp kan bidra til å skalere ombruksløsningene, øke graden av reparasjon og forlenge levetiden på bygg og byggevarer. Dette vil på sikt også styrke forbrukermarkedet for de samme varene og tjenestene.

Sirkulær arealpolitikk

Arealpolitikken gir sentrale føringer for bygg, anlegg og eiendom. De siste årene har Norge opplevd en dramatisk nedbygging av små og store naturområder, noe som utgjør en alvorlig trussel mot artsmangfoldet. Verdifull natur, som tidligere har vært hjem for et rikt plante- og dyreliv, må i stadig større grad vike plass for næringsparker, hyttefelt og infrastruktur. Denne utviklingen skjer uten en helhetlig nasjonal plan eller koordinert styring, noe som øker faren for irreversible naturtap lokalt.

Forbrukerrådet mener at tap av naturmangfold utgjør en trussel mot en bærekraftig utvikling, og at terskelen for å akseptere tap av natur er for lav i Norge i dag. I vårt høringssvar til Naturrisikoutvalgets utredning «I samspill med naturen» (NOU 2024:2), påpekte vi at planprosesser i kommunene i større grad må ta hensyn til natur og artsmangfold. Dette for at vi skal kunne lykkes med å forhindre tap av viktige naturområder, bevare biologisk mangfold, unngå privatisering av strandsonen og sikre allmennheten god tilgang til naturopplevelser og friluftsliv.

Forbrukerrådet mener det er nødvendig med et strengt tiltakshierarki for beslutninger som påvirker natur og biologisk mangfold. Hovedregelen må være at man først skal planlegge for å

²⁶ SSB. Det er blitt mye dyrere å bo. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/artikler/det-er-blitt-mye-dyrere-a-bo>



unngå negative virkninger på natur. I tilfeller der skade ikke kan unngås, må det settes inn tiltak for å begrense disse mest mulig, og for å istandsette eller restaurere naturområder.²⁷

Dette er også viktig ut fra et beredskapsperspektiv. Intakte økosystemer gir oss naturkvaliteter og økosystemtjenester som rent vann, og pollinering av planter. Når naturens evne til å levere disse tjenestene svekkes kan det ha store økonomiske og helsemessige konsekvenser for samfunnet og forbrukerne.

Ekspertgruppen fremhever i sin rapport at innføring av en naturavgift vil sette en pris på nedbygging av natur, og dermed vil kunne synliggjøre kostnadene ved slik nedbygging. Forbrukerrådet støtter tiltak som gir en mer sirkulær arealpolitikk, og mener at en slik naturavgift vil kunne bidra til at det i større grad bygges ut på grå arealer fremfor på grønne arealer. Dette er også viktig for å bedre kunne tilpasse seg til klimaendringer. For eksempel vil levende natur ta opp vann og bremse skadevirkningene ved styrtregn, mens harde flater ikke har en slik effekt.

Forbrukerrådet mener at:

- Bolig utgjør en høy og økende andel av husholdningenes budsjetter. Hvis det innføres avgifter og strengere regelverk må man se disse i sammenheng med støtteordninger for sirkulære valg slik at boligkostnadene for norske husholdninger ikke øker.
- Det er nødvendig med et strengt tiltakshierarki for beslutninger som påvirker natur og biologisk mangfold. Hovedregelen må være at man først skal planlegge for å unngå negative virkninger på natur. I tilfeller der skade ikke kan unngås, må det gjøres tiltak for å begrense omfanget mest mulig, og for å istandsette eller restaurere naturområder.

Kapittel 14: Bioressurser

Forbrukerrådet ser at utvalget foreslår mange tiltak som vil peke i retning av et mer bærekraftig og sirkulært matsystem. Flere av tiltakene vil bidra til å redusere klimagassutslipp, nedbygging og ødeleggelse av natur, miljøforurensing fra blant annet havbruk og landbruk, samt bidra til økt produksjon av korn, frukt og grønt til menneskemat i Norge. Dette vil på sikt bidra til økt beredskap gjennom at flere av innsatsfaktorene gjenvinnes i et nasjonalt kretsløp, der matproduksjonen også foregår på en måte som er innenfor naturens tåleevne. Dette er svært positivt for norske forbrukere, da mange ønsker å ta bærekraftige matvalg, både av hensyn til egen helse, klima og miljøet.

Samtidig er Forbrukerrådet bekymret for at de foreslåtte tiltakene vil øke matprisene, som de siste årene har økt betraktelig mer enn prisveksten generelt. Bare i juli 2025 steg matvareprisene med 5,9 prosent. Dette påvirker også matforbruket. Hele 37 prosent av befolkningen har endret

²⁷ Forbrukerrådets høringsvar om naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge:
<https://storage02.forbrukerradet.no/media/2024/08/horingssvar-fra-forbrukerradet-om-naturrisiko.pdf>



kosthold som følge av høyere priser, og endringen er størst blant de med lavest inntekt. Dette må også ses i sammenheng med at færre følger kostrådene anbefalinger for inntak av blant annet fisk, frukt og grønt.²⁸ Overvekt, fedme og usunt kosthold er store folkehelseutfordringer med alvorlige konsekvenser både for den enkelte og for samfunnet.

Vi er også bekymret for at økte råvarekostnader som følge av regelverksendringer i primærproduksjon, kan veltes over på forbruker. Vi mener derfor det er nødvendig å ta i bruk flere tiltak for å sikre at alle forbrukere kan ta opplyste valg, og ha råd til både trygg og sunn mat.

Forbrukerrådet har tidligere (blant annet i høringen til NOU 2019:11 om «Enklere merverdiavgift med en sats») tatt til orde for at sunne matvarer relativt sett bør være billigere enn usunne matvarer, for å fremme et sunnere kosthold i befolkningen. Vi mener derfor myndighetene bør innføre lavere merverdiavgift på sunne matvarer som frukt og grønnsaker, enn på andre typer næringsmidler.²⁹

Vi er videre positive til forslag som kan bidra til at en større andel av restråstoff og avfall fra land- og havbruk kan gjenbrukes til dyrefôr og gjødsel. Samtidig er det viktig at eventuelle endringer av lov og forskrift ikke går på bekostning av mattryggheten, eller bidrar til økt spredning av alvorlige sykdommer mellom dyr, og mellom dyr og mennesker.

Forbrukerrådet viser for øvrig til våre uttalelser som del av matsvinnutvalget og i høringen til den nylig vedtatte matsvinnloven.³⁰ Vi er glade for at loven er kommet på plass, og at den vil kunne bidra til å hindre at spiselig mat blir kastet og til at næringsmidler ikke går ut av verdikjeden. Samtidig mener vi at virksomhetene må pålegges et tydeligere ansvar ikke bare for å kartlegge, vurdere og forebygge matsvinn i egen virksomhet, men også på tvers av verdikjeden, og ut mot forbruker.

Vi vil også minne om at et viktig forslag fra Matsvinnutvalget var å styrke det systematiske informasjonsarbeidet rettet mot forbrukere, slik at flere vet hvordan de kan redusere eget matsvinn hjemme.

²⁸ [Ny undersøkelse: 37 prosent sier dyrere mat har endret kostholdet deres:](https://www.vg.no/nyheter/i/wgWoRd/ny-undersokelse-37-prosent-sier-dyrere-mat-har-endret-kostholdet-deres)

<https://www.vg.no/nyheter/i/wgWoRd/ny-undersokelse-37-prosent-sier-dyrere-mat-har-endret-kostholdet-deres>

²⁹ Forbrukerrådets høringssvar: Enklere merverdiavgift med en sats:

<https://storage02.forbrukerradet.no/media/2019/08/horingssvar-fra-forbrukerradet-om-enklere-merverdiavgift-med-en-sats.pdf>

³⁰ Forbrukerrådets innspill til lov om forebygging og reduksjon av matsvinn

<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/visning-av-skriftlig-innspill/?dnid=61325&h=10005466>



Forbrukerrådet mener at:

- Tiltak som sikrer en mer sirkulær matproduksjon ikke må gi økte matpriser for forbruker. Sunne matvarer bør relativt sett være billigere enn usunne, for eksempel gjennom at frukt og grønnsaker ilegges en lavere mva-sats enn andre typer næringsmidler.
- Det er positivt at det er kommet på plass en ny lov om forebygging og reduksjon av matsvinn. Samtidig bør virksomhetene ha et større ansvar for å hindre matsvinn hos forbruker, og informasjonsarbeidet rettet mot forbrukere bør styrkes.

Kapittel 15: Avfall

Norge har et av verdens høyeste materielle forbruk per person. Dette er en viktig årsak til at vi også har svært høy avfallsmengde. Det norske materialfotavtrykket økte med 6 prosent fra 2018 til 2022, fra 197 millioner tonn til 208 millioner tonn. Denne veksten tok dessverre igjen de forbedringene som har vært på sirkularitet i den samme perioden.³¹ Forbrukerrådet mener at man bør se på hva som skiller Norge og Sverige, når nordmenn har omtrent dobbelt så høy mengde husholdningsavfall per person som det svensker har.

Målene i EUs avfallsdirektiv handler i stor grad om hvor høy andel av avfallet vårt som går til materialgjenvinning, og i mindre grad om det å redusere den totale mengden avfall i utgangspunktet. Materialgjenvinning er viktig, men det alene er ikke nok for å oppnå en mer sirkulær økonomi. For å få til det, må vi også fokusere på tiltak som treffer høyere i avfallshierarkiet, slik som avfallsforebygging og ombruk. Det er en utfordring at produkter som reddes fra å bli avfall ikke nødvendigvis blir registrert som potensielt avfall. Forbrukerrådet mener at man bør vurdere å vekte total avfallsreduksjon høyere enn materialgjenvinningsmålene hvis disse står i motstrid.

Vi mener også at det må stilles flere krav til materialgjennvinning. Det bør både innføres minstekrav til materialgjenvinningsgrad for nye produkter, og det må stilles krav om bruk av resirkulerte materialer der dette er mulig. Samtidig er det nødvendig med standarder for kvalitetsgjenvinning av plast, metaller og tekstiler.

Føre-var-prinsippet er nødvendig for giftfrie kretsløp

Forbrukerrådet mener det er positivt at ekspertgruppen vektlegger at man må sikre giftfrie kretsløp. Vi synes likevel ikke at dette er tilstrekkelig ivarettatt blant forslagene som er lagt fram.

Forbrukerrådet mener vi må begynne å følge et mye strengere føre-var-prinsipp for bruk av potensielt helse- og miljøskadelige kjemikalier. Dette krever strengere reguleringer for hvordan produkter lages, og ikke bare for avfallshåndteringen. Ved å benytte føre-var-prinsippet, sørger man for at usikkerhet om potensielt skadelige effekter ikke brukes som grunnlag for passivitet. I

³¹ Circularity Gap Report Norway 2025: [Circularity+Gap+Report+Norway_2025+Update_komprimert.pdf](#)



stedet tar man hensyn til mulig skade før den skjer, noe som gir bedre beskyttelse for både dagens forbrukere og fremtidige generasjoner.

Vi mener videre at dagens reguleringer av kjemikalier går altfor tregt. I dag går det ofte flere år fra de første studiene viser potensielle skadelige effekter, til reguleringer begrenser bruken. Uten føre-var-regulering i en sirkulær økonomi, vil man ende opp med å gjenvinne og gjenbruke materialer med en høy andel av stoffer som kan være til skade for helse og miljø.

Erfaringene med reguleringene av det hormonforstyrrende stoffet Bisfenol A (BPA) er et godt eksempel. Ifølge Folkehelseinstituttet har BPA «vært mistenkt for å ha helseskadelige effekter på blant annet nervesystemet, reproduksjonen (fruktbarhet og svangerskap) og adferd. I tillegg er det mulig at stoffet har effekter på overvekt og regulering av blodsukkeret».³² Forbrukerrådet foreslo i 2013 et totalforbud mot stoffet. Mattilsynet uttalte den gang at «frykten for BPA i metallemballasje er grunnløs». I samme artikkel uttalte de også at «De mengdene som forekommer i hermetikk er såpass lave at vi ikke mener de har noen betydning for folks helse og mattrygghet»³³ Etter dette har reguleringen gått etappevis. I 2014 ble grenseverdien for tolerabelt daglig inntak av stoffet, satt ti ganger lavere av EFSA (EUs organ for mattrygghet), etter nye forskningsfunn om helsefare. I 2023 ble grenseverdien satt ned igjen, denne gangen 20 000 ganger lavere.

Ut fra dagens kunnskap, burde BPA aldri blitt tatt i bruk i emballasje og annet som er i kontakt med mat. Hadde man vektlagt føre-var-prinsippet enda sterkere, ville man ventet på mer kunnskap før potensielt skadelige stoffer ble tatt i bruk. Forbrukerrådet har fått gjennomført flere undersøkelser knyttet til BPA i mat og emballasje, og funnene viser at stoffet lekker ut i mat fra mat- og drikkevareremballasje og at det fortsatt finnes i emballasje til barnemat selv om dette ikke lenger er tillatt.^{34 35} FHI har påvist at nesten alle barn i Norge har utrygt høye nivåer av BPA i kroppene sine.³⁶ Dette mener vi er svært bekymringsverdig.

Dette og lignende eksempler viser at det er nødvendig med et taktskifte i dagens regulering av miljøgifter, der man i mye større grad legger føre-var-prinsippet til grunn framfor krav til omfattende dokumentasjon av skadeeffekter. Man må begynne å stille strenge krav til dokumentasjon på at bruken av kjemikalier i et produkt *ikke* er helse- eller miljøskadelig, *før*

³² [Bisfenol A \(BPA\) og helserisiko- FHI](https://www.fhi.no/kl/miljogifter/fakta/bisfenol-a-og-helserisiko---faktaar/): <https://www.fhi.no/kl/miljogifter/fakta/bisfenol-a-og-helserisiko---faktaar/>

³³ Vil ha forbud mot bisfenol A i matemballasje. https://www.nrk.no/nyttig/_- horer-ikke-hjemme-i-menneskefode-1.10979080

³⁴ [Skadelige mengder av dette kjemikaliet lekker ut av mat- og drikkeemballasje](https://www.forskning.no/kjemi-miljo-miljogifter/skadelige-mengder-av-dette-kjemikaliet-lekker-ut-av-mat-og-drikkeemballasje/2516733): <https://www.forskning.no/kjemi-miljo-miljogifter/skadelige-mengder-av-dette-kjemikaliet-lekker-ut-av-mat-og-drikkeemballasje/2516733>

³⁵ [Ulovleg stoff funne i barnemat-emballasje: Forbrukerrådet krev strakstiltak – Forbrukerrådet](https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ulovlig-stoff-funnet-i-barnemat-emballasje-forbrukerradet-krever-strakstiltak/): <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ulovlig-stoff-funnet-i-barnemat-emballasje-forbrukerradet-krever-strakstiltak/>

³⁶ [Miljøgifter i norske barn- FHI](https://www.fhi.no/publ/2023/miljogifter-i-norske-barn/): <https://www.fhi.no/publ/2023/miljogifter-i-norske-barn/>



produktet kan slippes på markedet. Man må også i større grad regulere stoffgrupper, for å unngå at skadelige enkeltstoffer erstattes med stoffer med lignende egenskaper og skadevirkninger. Jo lenger det enkelte produkt får være i et kretsløp, desto større effekt kan treg regulering av skadelige kjemikalier få.

Dagens system gir fordeler til dem som produserer uten åpenhet og uten grundig testing, mens ansvarlige produsenter som forsøker å dokumentere innholdet i sine varer, får høyere kostnader. En omvendt bevisbyrde vil stimulere til mer ansvarlig produktutvikling, mer åpenhet og større trygghet for forbrukeren. Det vil også kunne bidra til å fase ut farlige kjemikalier før de rekker å gjøre skade – heller enn å håndtere konsekvensene i ettertid.

Det er spesielt viktig å hindre at det importeres varer med innhold av kjemikalier som er faset ut i Norge og EU, som så går inn i sirkulære kretsløp her. Dette gjelder alle former for import, men vi ser økende problemer knyttet til internasjonale netthandelsplattformer. Med dagens regelverk regnes den enkelte forbruker som ansvarlig importør når de kjøper produkter fra slike plattformer. Dette fører til manglende etterlevelse av importregler, da den jevne forbruker hverken kjenner regelverket eller egen status som ansvarlig importør.

Forbrukerrådet mener det er positivt at farlig avfall nesten utelukkende behandles på godkjente mottak. Vi er likevel bekymret for at en del farlig og potensielt farlig avfall ikke blir registrert og håndtert riktig. Norske forbrukere har spesielt høyt og raskt økende forbruk av varer fra plattformer som Temu og andre ikke-europeiske nettbutikker. Flere tester utført av europeiske forbrukerorganisasjoner viser at svært mange produkter fra Temu inneholder uønskede helse- og miljøskadelige kjemikalier.³⁷ Dette utgjør en risiko både for den enkeltes helse og for miljøet, og er også til hinder for gode sirkulære systemer og avfallshåndtering.

Vi vet at produkter fra Temu og lignende nettmarkedsplasser ofte har svært varierende kvalitet, og har grunn til å tro at en del slike produkter blir kastet. Samtidig er det vanskelig for forbrukere å vite hvordan slike produkter skal håndteres når de kastes. Et eksempel kan være en lekehund som inneholder bly og dermed bør behandles som farlig avfall, men enkelt kan ende opp i restavfall eller som EE-avfall. Dette viser at det er behov for reguleringer som forhindrer at manglende produktsikkerhet i praksis blir et konkurransefortrinn gjennom lave priser. Det er også behov for strengere kontroll, håndheving og utvidet forbrukerinformasjon.

³⁷ BEUC: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2025-007_Tests_of_Temu_Products_by_Consumer_Groups.pdf



Styrkede produsentansvarsordninger og avfallshåndtering

Sirkulær verdiskaping vil være avhengig av gode ordninger for innsamling, ombruk og gjenvinning av produkter fra vanlige forbrukere. Forbrukerrådet mener at dagens ordninger for å sikre gjenbruk og gjenvinning ikke fungerer godt nok.

Produsentansvarsordninger er et viktig virkemiddel i arbeidet for å redusere avfall og fremme en mer sirkulær økonomi. Slike ordninger innebærer at produsenter og importører får ansvar for produktene sine også etter at de er blitt avfall.

For at produsentansvar virkelig skal bidra til mer sirkulært forbruk, må ansvaret utvides fra å gjelde kun håndtering av avfall, til å omfatte hele produktets livsløp – fra design og produksjon, til bruk, gjenbruk og gjenvinning. Det må dermed stilles tydeligere krav til både materialbruk, holdbarhet og dokumentasjon av produktenes miljøegenskaper. Dette vil bidra til at produkter i større grad lages for å vare lenger, kunne repareres og lett tas fra hverandre for materialgjenvinning. I tillegg må flere produktgrupper omfattes. Forbrukerrådet er særlig opptatt av at det lages, og raskt kommer på plass, produsentansvarsordninger for tekstiler og for alle produkter som inneholder plast.

Når produsenter får økonomiske insentiver til å lage produkter som har lang levetid og lav miljøpåvirkning, skapes det et driv for innovasjon og grønn omstilling. Økomodulering av vederlagene er et sentralt virkemiddel for å få dette til. Dette handler om at vederlagene differensieres, slik at produkter som designes for lang levetid, reparerbarhet og gjenvinning, samt bruker resirkulerte materialer, har lavere vederlag enn de som har høyere miljøbelastning. Et godt utformet produsentansvar kan dermed både redusere avfallsmengdene og gjøre det lettere for forbrukere å ta miljøvennlige valg. Dette krever at smutthullene i dagens lovverk blir tettet, og at man styrker kontroll og oppfølging, slik at alle aktører som selger produkter blir behandlet likt. Forbrukerrådet foreslår at det vurderes om dagens VOEC-ordning kan brukes til å sikre at netthandelsplattformer og andre aktører som ikke er med i produsentansvarsordninger, likevel betaler det de skal.

Forbrukerrådet vil minne om at reglene ikke er maksgrenser, og flere land, blant annet Frankrike, har strengere regler og virkemidler for avfallsbegrensing. Forbrukerrådet mener at Norge bør benytte seg av denne muligheten til å for eksempel få bedre reparasjons- og gjenbruksordninger for hvitevarer, småelektronikk og tekstiler.

Forbrukerrådet har forståelse for at deler av næringslivet vil ønske likest mulig ordninger og rammevilkår på tvers av landegrenser. Gitt dagens utvikling i EU, der det foreslås å svekke flere miljøkrav, er det lite sannsynlig å få med alle land på produsentansvarsordninger som er strengere enn minimumskravene i EUs rammedirektiv for avfall. Dette taler for å se på mulighetene for å samarbeide med andre land som ønsker ambisiøse ordninger, herunder for eksempel de andre nordiske landene.



Avfallsgebyrer og sirkulært avgiftssystem.

Forbrukerrådet støtter prinsippet om at forurensere betaler, og er derfor positiv til et system med differensiert avfallsgebyr for forbrukere. Dette kan også bidra til å gjøre det mer attraktivt for forbrukere å sikre at produkter går videre til ombruk eller gjenvinningsløsninger framfor å kaste brukbare ting de ikke bruker. Forbrukerrådet ser også at dette kan være utfordrende der det er felles avtale om avfall for flere husholdninger, slik som i borettslag og sameier. Dette trengs det gode løsninger for. Innføring av differensiert avfallsgebyr må følges av tiltak som gjør de sirkulære valgene enklere og mer økonomisk gunstige for forbrukere.

Forbrukerrådet ser at det er mange argumenter for deponiavgift, men vil påpeke at midlene som eventuelt kommer inn fra en slik avgift bør brukes for å gjøre det enklere for forbrukere og næringsliv å hindre at det er behov for å deponere avfall. Dette kan for eksempel være at avgiften delvis finansierer støtteordninger for reparasjoner eller går til å utvikle bedre systemer for materialgjenvinning.

Forbrukerrådet vil be om at det i en eventuell utredning av deponiavgift vurderes å innføre et avgiftssystem der kostnaden øker jo kortere materialenes livssyklus er, og jo mer av ressursverdien som går tapt. En slik hierarkisk avgiftsmodell vil øke de forholdsmessige avgiftene på deponering opp mot ombruk og materialgjenvinning, og på den måten stimulere til at ressurser holdes i kretsløpet lengst mulig.

Forbrukerrådet mener at:

- For å oppnå en mer sirkulær økonomi er det nødvendig å fokusere på tiltak høyt i avfallshierarkiet, slik som avfallsforebygging og ombruk. I tillegg må det stilles økte krav til materialgjenvinning både med tanke på mengde og kvalitet.
- Det er nødvendig med et taktskifte i reguleringen av miljøgifter. Føre-var-prinsippet må legges til grunn for å unngå at potensielt skadelige stoffer inngår i sirkulære kretsløp. Bevisbyrden for bruk av kjemikalier bør sikres ved strengere krav til dokumentasjon på at bruken av kjemikalier i produktet ikke er helse- eller miljøskadelig før produktet kan slippes på markedet.
- Produsentansvarsordninger er et viktig virkemiddel i arbeidet for å redusere avfall og fremme en mer sirkulær økonomi. De må utvides til flere produktgrupper. En videreutvikling bør innarbeide livsløpsperspektiv og økomodulerte vederlag, som vil motivere til bedre produktdesign, økt gjenvinning og lavere miljøbelastning.
- Innføring av differensiert avfallsgebyr må følges av tiltak som gjør de sirkulære valgene enklere og mer økonomisk gunstige for forbrukere.



Oslo, den 5. september 2025

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord (s.)
Konst. direktør

Elin Volder Rutle (s.)
Fagsjef bærekraft