

## 9 Merverdiavgift

### 9.1 Innledning

Merverdiavgift er en generell avgift på innenlandsk forbruk av varer og tjenester. Den alminnelige merverdiavgiftssatsen er 25 pst. Det er en redusert sats på 15 pst. for næringsmidler og en lav sats på 12 pst. for enkelte tjenester som persontransport, overnatting, allmennkringkasting samt adgang til kino, museer, fornøylesparker og store idrettsarrangementer.

For 2025 foreslås den alminnelige satsen og den reduserte satsen på 12 pst. videreført. Den reduserte satsen på 15 pst. foreslås utvidet til også å gjelde vann og avløp, se forslag til romertall II i stortingsvedtak om merverdiavgift for 2025 og forslag til endringer i merverdiavgiftsloven. I tillegg foreslås det å øke grensen for bagatellmessig verdi i merverdiavgiftsforskriften. Et slikt forslag er sendt på høring.

Det foreslås også språklige endringer i stortingsvedtaket om merverdiavgift.

### 9.2 Redusert merverdiavgiftssats for vann og avløp

#### 9.2.1 Innledning og bakgrunn

Regjeringen foreslår å redusere merverdiavgiftssatsen for vann og avløp fra 25 til 15 pst. Forslaget vil bidra til å redusere levekostnadene for husholdninger som har opplevd å få kjøpekraften redusert som følge av høy prisvekst og økt rente. En vanlig norsk husholdning vil få en avgiftsletelse på i størrelsesorden 500–1 500 kroner.

Merverdiavgiftsloven definerer vann fra vannverk som en vare, mens avløp håndteres som en tjeneste. Forslaget gjennomføres ved at merverdiavgiftspliktige virksomheter skal beregne redusert merverdiavgiftssats ved omsetning og uttak av vann fra vannverk og på vederlag for avløpstjenester.

Kommunene er en sentral aktør i disse sektorene. Ifølge Norsk Vann er om lag 85 pst. av den norske befolkningen tilkoblet det kommunale vann- og avløpsnett. Selv om kommunene har et særskilt ansvar for å sikre vann og avløp, vil den

reduserte satsen også gjelde når andre virksomheter ivaretar disse funksjonene.

Forslaget anslås å gi et provenyutap på om lag 4 mrd. kroner i helårsvirkning, hvorav 2 mrd. kroner bokføres i 2025.

Departementet viser til forslag til romertall II i stortingsvedtak om merverdiavgift for 2025. Departementet viser videre til forslag til endringer i merverdiavgiftsloven § 5-1 annet ledd og forslag til ny § 5-12 i merverdiavgiftsloven. Den nærmere utformingen av tiltaket vil bli regulert i forskrift. Denne skal på høring. Departementet tar sikte på at forskrift vil være fastsatt slik at tiltaket kan gjelde fra 1. mai 2025.

#### 9.2.2 Avgrensning av området med redusert merverdiavgiftssats

Forslaget innebærer at det skal beregnes merverdiavgift med 15 pst. for vederlag på omsetning av vann fra vannverk og for bortføring av avløpsvann. En stor andel av disse vederlagene oppkreves av kommunene, i form av vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av vass- og avløpsanleggslova. Denne loven legger føringer for gebyrer innkrevd i tilknytning til vann og avløp, se loven § 3 om kommunale vann- og avløpsgebyrer. Det følger av loven § 4 at gebyrene skal være engangsgebyrer for tilknytning og årsgebyr for årlig forbruk. Forslaget omfatter begge gebyrformer. Forurensningsforskriften § 16-1 første ledd begrenser gebyrenes størrelse. Etter bestemmelsen skal gebyrene ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.

Forslaget avgrenses ut fra hva som omsettes. Det vil dermed også omfatte tilfeller som faller utenfor bestemmelsen om kommunale vann- og avløpsgebyr. Private virksomheters vederlagskrav på sine abonnenter, og kommuners vederlagskrav ved omsetning av vann eller avløpstjenester til andre kommuner, vil følgelig være omfattet av forslaget om redusert merverdiavgiftssats.

Avløpstjenester til husholdningene antas i snver forstand å bestå av bortføring av svart- og gråvann, det vil si henholdsvis avløp fra toalett og vas-

kevann mv. I varierende grad kan avløpstjenesten også omfatte bortføring av overvann og industrielt avløpsvann. Bortføring av slikt avløpsvann vil også være omfattet dersom det ikke blir krevd særskilt vederlag for dette og det bortføres i samme anlegg som øvrig avløpsvann. Avløpstjeneste vil videre omfatte tømning av slamavskillere mv.

Forslaget om redusert sats er avgrenset til omsetning og uttak av bestemt vare og tjeneste. Forslaget omfatter ikke omsetning av innsatsfaktorer, selv om disse er til bruk for eller er nødvendige for slike leveranser. Entreprenør- og håndverkstjenester som en privatperson har til å etablere privat vannforsyning og avløpsanlegg, vil dermed være eksempler på tjenester som ikke omfattes av den reduserte satsen.

Det er behov for nærmere avgrensninger av forslaget. Slike avgrensninger vil gis i forskrift. Departementet tar sikte på å sende på høring et forslag om endringer i merverdiavgiftsloven i løpet av 2024.

Forslaget til ny § 5-12 om redusert sats for vann fra vannverk og avløpstjenester medfører behov for oppdatering av henvisningen i merverdiavgiftsloven § 5-1 annet ledd om redusert sats.

Departementet viser til forslag til romertall II i stortingsvedtak om merverdiavgift for 2025. Departementet viser videre til forslag til endringer i merverdiavgiftsloven § 5-1 annet ledd og forslag til ny § 5-12 i merverdiavgiftsloven.

### 9.2.3 EØS-rettslige vurderinger

Reduserte merverdiavgiftssatser for enkelte varer og tjenester kan innebære statsstøtte som må notiseres og godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), før tiltaket kan iverksettes, se punkt 2.5. Som følge av EUs merverdiavgiftsdirektiv kan EU-landene på dette området (omsetning av vann fra vannverk og avløpstjenester) innføre redusert sats uten notifikasjon til Kommisjonen og uten å oppfylle andre formelle kriterium eller prosedyrer.

Mange EU-land har reduserte satser på dette området. EØS-avtalen bygger på en grunnleggende forutsetning om et felles regelverk som blir praktisert likt av medlemslandene i hele EØS. Departementet antar at Norge, på samme måte som EU-landene, kan innføre redusert sats for merverdiavgift for vann fra vannverk og avløpstjenester uten notifikasjon, og det legges derfor ikke opp til å notifisere forslaget om reduserte satser til ESA.

### 9.2.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget antas å medføre et provenytnap på om lag 4 mrd. kroner i helårsvirkning. Forutsatt at forslaget innføres med virkning fra 1. mai 2025, vil det medføre et provenytnap på om lag 2,7 mrd. kroner påløpt og 2 mrd. bokført i 2025.

Forslaget vil medføre administrative kostnader både for Skatteetaten og virksomhetene. De nærmere avgrensningene av forslaget vil som nevnt bli sendt på høring. Høringsinstansene vil da blant annet bli bedt om å komme med innspill til tidspunktet for ikrafttredelse.

### 9.2.5 Ikrafttredelse

Forslaget krever nærmere avgrensninger i merverdiavgiftsloven, og utkast til forskriftsendringer skal sendes på høring. Det kan komme innspill i høringsrunden som tilsier at forslaget må justeres etter høringen. Den reduserte satsen bør derfor tre i kraft fra den tid departementet bestemmer, jf. forslag til romertall II i stortingsvedtak om merverdiavgift og vedtak om endringer i lov om merverdiavgift. Det tas sikte på at den reduserte merverdiavgiftssatsen på 15 pst. ved omsetning og uttak av vann fra vannverk og avløpstjenester kan gjennomføres med virkning fra 1. mai 2025.

## 9.3 Grensen for bagatellmessig verdi

Regjeringen foreslår å øke beløpsgrensen for hva som regnes som bagatellmessig verdi i merverdiavgiftsloven, til 200 kroner. Skattedirektoratet har på oppdrag fra departementet sendt forslaget på høring.

Den bagatellmessige verdien er i merverdiavgiftsloven definert til 100 kroner. Den har vært uendret siden 2010. Begrepet bagatellmessig verdi brukes i merverdiavgiftsregelverket på tre punkter. For det første brukes begrepet på varer og tjenester til bruk som gaver, eller som utdelinger i reklameøyemed. De faller utenfor merverdiavgiftsplikten hvis verdien av varen eller tjenesten er av bagatellmessig verdi. Slike gaver og utdelinger kan for eksempel være smaksprøver eller informasjonsmateriell. For det andre avgrenser begrepet hvilke gjenstander som skal unntas avgiftsbehandling ved salg av adgang til visse kulturelle arrangementer. Eksempler kan være programmer eller suvenirer. For det tredje er «bagatellmessig verdi» ett av vilkårene for at varesalg

fra veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner skal være unntatt fra merverdiavgiftsplikt.

*Skatteutvalget* peker i NOU 2022: 20 på at fritaket for varer og tjenester av bagatellmessig verdi kan være uhensiktsmessig i overgangen til en mer sirkulær økonomi. Skatteutvalget skriver at det er grunn til å tro at varer som deles ut gratis, har mindre verdi for mottakeren enn den fulle prisen, og at mange reklameartikler har kort levetid hos forbrukeren. En generell avskjæring av fradragsretten for varer som utdeles i reklameøyemed, det vil si også for varer av bagatellmessig verdi, vil gjøre slike utdelinger dyrere for merverdiavgiftspliktig virksomhet. Det ville kunne bidra til redusert uttak og avfall. Skatteutvalget viser videre til at en eventuell utredning av dette også bør vurdere hensynet til at regelverket skal være praktikabelt og ha legitimitet.

Departementet ga i Ot.prp. nr. 59 (2006–2007) uttrykk for at gratisutdeling i reklameøyemed bør utløse avgiftsplikt når verdien av utdelingen ikke er bagatellmessig. En viss økning av beløpsgrensen for hva som regnes som bagatellmessig verdi kan begrunnes i lys av at satsen siden 2010 har ligget fast på 100 kroner. Hvis en

legger til grunn prisveksten fra 2010, tilsier det at beløpet settes til 140 kroner. Danmark har en tilsvarende grense som utgjør om lag 160 norske kroner, mens Sveriges grense utgjør om lag 300 norske kroner.

Departementet foreslår å heve beløpet til 200 kroner, slik at bestemmelsene ikke undermineres av prisoppgangen. I samsvar med dette har Skattedirektoratet på oppdrag fra departementet sendt på høring et forslag om endring i beløpsgrensen for hva som regnes som bagatellmessig verdi etter merverdiavgiftsforskriften § 1-3-6. Det tas sikte på at endringen skal tre i kraft fra 1. januar 2025.

De administrative konsekvensene av å øke grensen antas å være beskjedne, både for de berørte virksomhetene og Skatteetaten. Økt beløpsgrense antas å gi en viss forenklingsgevinst for en del virksomheter.

Økt beløpsgrense medfører at flere varer og tjenester unntas merverdiavgift, og gir derfor et provenytap for staten. Forslaget om å øke beløpsgrensen kan på svært usikkert grunnlag anslås å gi et provenytap på 50 mill. kroner påløpt og 42 mill. kroner bokført i 2025.