

Nærings- og fiskeridepartementet

Endringer i brukthandelsregelverket

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	4
1.1	Innledning	4
1.2	Spørsmål til høringsinstansene	6
2	Bakgrunn for lovforslaget.....	6
2.1	Innledning	6
2.2	Utviklingstrekk	9
2.2.1	Brukthandelsmarkedet.....	9
2.2.2	Politikk for å fremme en mer sirkulær økonomi	18
2.2.3	Heleri, hvitvasking og tyveri.....	20
2.3	Oversikt over brukthandelløyver	21
3	Gjeldende rett	23
3.1	Brukthandelsregelverket	23
3.1.1	Lovens virkeområde	23
3.1.2	Krav om løyve	25
3.1.3	Formkrav og saksbehandlingsregler.....	27
3.1.4	Godkjenning av lokaler	27
3.1.5	Oppbevaringsplikt	28
3.1.6	Protokollføringsplikt	28
3.1.7	Aktsomhetsplikt	29
3.1.8	Politiets kontroll og tilsyn	29
3.1.9	Forskriftshjemmel	29
3.1.10	Straff.....	29
3.2	Tilgrensende rett	30
3.2.1	Innledning.....	30
3.2.2	Regnskaps- og bokføringslovgivningen.....	30
3.2.3	Hvitvaskingsregelverket.....	33
3.2.4	Straffeloven	34
3.2.5	Retten til privatliv og forbud mot husransakelse	35
3.2.6	Straffeprosessloven	35

3.2.7	Auksjonsloven.....	36
3.2.8	Edelmetalloven.....	36
3.2.9	Kulturminneloven og internasjonale konvensjoner.....	36
3.2.10	Vandelskontroll	39
3.2.11	Reguleringer av plattformer	40
4	Departementets vurdering.....	40
4.1	Overordnet	40
4.2	Alternativer til dagens regelverk.....	43
4.2.1	Alternativ 1 – Oppheve brukthandelova og brukthandelforskriften	43
4.2.2	Alternativ 2 – Innsnevring av virkeområdet og endret løyveordning	46
5	Endring i andre lover	57
6	Administrative og økonomiske konsekvenser	57
7	Forslag til lov- og forskriftsendringer	58

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

1.1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i brukthandelsregelverket.

Dagens brukthandelsregelverk stiller en rekke krav til næringsvirksomheter som driver med kjøp og salg av brukte varer. Formålet med regelverket er å forebygge omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer, samt å hjelpe politiet med å spore opp slike varer. Regelverkets hovedkomponent er at alle virksomheter som driver med kjøp og salg av brukte varer må ha godkjenning (løyve) fra politiet. Regelverket gir også politiet omfattende adgang til å føre kontroll med brukthandelsvirksomhetene, og til å fastsette meldeplikt for virksomhetene ved mottak av spesifikke typer gjenstander. I tillegg stiller regelverket en rekke detaljerte krav til hvordan disse virksomhetene skal drives:

- Alle utsalgs- og oppbevaringssteder må være godkjent av politiet.
- Det må føres en oppdatert og detaljert protokoll over alle mottatte ting.
- Alle mottatte ting må oppbevares i minst 14 dager før de ødelegges, omgjøres eller videreselges.
- Selgere må fremvise identifikasjon og oppgi personalia.

Regelverkets krav gjelder alle typer brukte gjenstander uavhengig av hvor stor andel brukte varer som omsettes i virksomheten. Manglende etterlevelse av regelverket kan føre til tap av retten til å drive handelsvirksomhet med brukte varer, eller, i ytterste konsekvens, til bøter eller fengselsstraff. Regelverket ble utformet i en tid hvor brukte varer i hovedsak ble omsatt over disk i fysiske butikker. De siste årene har det vært store endringer i brukthandelsmarkedet. Regelverket er i dag i liten grad tilpasset den teknologiske utviklingen, nye handlemønstre og forretningsmodeller. Virksomheter som omfattes av regelverket pålegges omfattende kostnader og insentivene til å starte opp og utvide handelsvirksomhet med brukte varer svekkes.

Økt handel med brukte varer til ombruk og gjenbruk vil fremme utviklingen av en mer sirkulær økonomi. Utvikling av lønnsomme markeder for omsetning av brukte materialer er en annen vesentlig faktor, sammen med velfungerende markeder for resirkulerte råvarer. Dersom denne omstillingen skal lykkes, må måten samfunnet produserer og forbraker varer på endres vesentlig. Forlenget levetid, økt gjenbruk og økt gjenvinning av varer må i større grad bli den nye normen.

Regelverk som hindrer lovlig omsetning av brukte gjenstander, er uforenlig med disse målene. For å legge bedre til rette for omstilling til en mer sirkulær økonomi, må det gjøres enklere og mer attraktivt å drive med handel med brukte produkter.

Departementet har vurdert flere alternativer til dagens brukthandelsregelverk og presenterer i høringsnotatet to hovedalternativer; å oppheve brukthandellova og brukthandelforskriften (alternativ 1) og å vedta en ny lov med tilhørende forskrift

(alternativ 2). I alternativ 2 foreslås det å innsnevre virkeområdet i loven til enkelte varegrupper: kunstverk, samleobjekter, antikviteter, kulturgjenstander og varer av edelt metall, edelstener og perler, samt brukte motorvogner. Forslaget innebærer også en rekke forenklinger for de næringsdrivende sammenlignet med dagens regelverk. Det foreslås også å videreføre en justert form av løyveordningen og protokollføringsplikten og å oppheve oppbevaringsplikten på 14. dager. Departementet vurderer alternativ 1, kombinert med en overgangsordning for handel med brukte motorvogner inntil det er etablert en alternativ ordning for å ivareta de særlige behovene det er for tilsyn med slik handel, som det beste alternativet.

En ren oppheving av regelverket, uten videreføring av visse særregler, vil innebærer brudd på Norges plikter etter UNESCO-konvensjonen av 1970 om tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander og ulovlig overføring av eiendomsrett til kulturgjenstander. Konvensjonens artikkel 10 forplikter konvensjonsstatene til å pålegge antikvitetshandlere å føre en detaljert protokoll over kulturgjenstandene som omsettes. Konvensjonsbestemmelsen er i dag ivaretatt gjennom brukthandelsforskriften § 10. Departementet foreslår derfor at det videreføres regler om protokollføring av kulturgjenstander i annet regelverk dersom brukthandellova og brukthandelsforskriften oppheves.

Departementet vurderer derfor også midlertidige endringer i regelverket som kan gjelde inntil enten alternativ 1 eller alternativ 2 er vedtatt. Årsaken til dette er at det vil ta noe tid å innføre en særregel om protokollføring for kunst- og kulturgjenstander i annet regelverk for å følge opp Norges forpliktelse i UNESCO-konvensjonen. Departementet foreslår at det gjøres en omfattende avgrensning i virkeområdet til loven, som blant annet innebærer at det kun er næringsvirksomhet med brukte kunstverk, samleobjekter, antikviteter og kulturgjenstander, samt brukte varer av edelt metall, edelstener, perler og brukte motorvogner som omfattes.

Når det gjelder handel med brukte motorvogner, vurderes det i utgangspunktet nødvendig å opprettholde kravet om bevilling for slik handel inntil det er etablert en god alternativ ordning. Brukte motorvogner har ofte betydelig verdi, og omsetningen utløser rettigheter og plikter for kjøper og selger. Det er et velfungerende, brukervennlig marked for omsetning av brukte biler. Brukthandelbevilling benyttes i dag som verktøy for å forhindre svindel og omsetning av stjalne motorvogner. Dette gjelder særlig for biler som omsettes i bruktbilmarkedet, ved at vandelskontrollen som utføres før bevilling gir motvirker at kriminelle aktører får tilgang til Statens vegvesens systemer og de store bruktbilplattformene. Dette gjør det vanskeligere å omsette stjalne biler. Hvordan disse hensynene kan ivaretas uten å stille krav om brukthandelbevilling for forhandlere av brukte motorvogner bør derfor vurderes nærmere før kravet eventuelt oppheves.

Rask implementering av endringene er en fordel for alle virksomheter som i dag begrenses av brukthandelsregelverket og potensielle nye virksomheter. Departementet vurderer at dette kan være et bidrag for å legge bedre til rette for sirkulære forretningsmodeller på kort sikt.

1.2 Spørsmål til høringsinstansene

Departementet ber høringsinstansene ta stilling til departementets forslag om å oppheve brukthandellova, med en overgangsordning for brukte motorvogner

Høringsinstansene bes særlig vurdere om forslaget på en god måte balanserer hensynet til størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer og ønsket om å tilrettelegge for en mer sirkulær økonomi opp mot hensynet til å forebygge og bekjempe ulovlig omsetning av brukte varer.

Høringsinstansene bes om innspill til avgrensningen av virkeområdet til loven i alternativ 2 og forslaget om midlertidige endringer.

Departementet ønsker særskilt innspill på om brukte motorvogner bør omfattes, eller om det bør etableres et eget regelverk for handel med brukte motorvogner. Når det gjelder et eventuelt nytt regelverk, ønsker departementet innspill til hvilke hensyn som bør ivaretas og hvordan en hensiktsmessig kontroll kan etableres. Vi ber også særskilt om høringsinstansenes vurdering av om vandelsattest er et hensiktsmessig vilkår for tilgang til Statens vegvesens systemer og hvilke lovbrudd en slik vandelsattest eventuelt skal omfatte.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting har lenge vært underlagt særskilte krav. Helt tilbake til den gamle lov om handelsnæringen fra 1907 finner man krav om at handel med «brugte eller kasserede gjenstande» må ha særskilt tillatelse fra politiet. Slike særskilte regler for brukthandel har siden den gang vært videreført i ulike handelslovgivning. Før dagens brukthandellov ble vedtatt, var disse reglene å finne i handelsloven av 1980 i «kapittel 4 – handel med brukte og kasserte varer». Da handelsloven ble opphevet i 1999 ble de særskilte reglene for brukthandelsvirksomhetene videreført i en egen lov, brukthandellova, med tilhørende forskrift.

Formålet med brukthandelsregelverket er å forebygge omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte ting, jf. lovens § 1.¹ Loven skal også lette politiets arbeid med å spore opp gjenstander som er stjalne eller ulovlig mottatte, jf. samme bestemmelse. Da handelsloven, etter forslag fra næringslovutvalget, ble opphevet i 1999, så departementet et behov for å videreføre særreglene for handel med brukte og kasserte ting.² Næringslovutvalget mente det forelå et klart behov for slike regler, ettersom samfunnet ønsket å komme helerivirksomhet til livs, og styresmaktene derfor burde ha kontroll med

¹ Beskrivelsen «ulovlig mottakne gjenstandar» rammer mottak av utbytte fra straffbare handlinger (heleri). For definisjon av heleri se straffeloven § 332

² Se ot.prp.nr.61 (1998-1999) på s. 7.

denne formen for handel.³ Nærings- og handelsdepartementet vurderte at dagjeldende regelverk fungerte godt, og foreslo derfor å videreføre reglene om brukte og kasserte ting relativt uendret.⁴

Regelverket fastsetter en rekke krav som alle som driver handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting må følge. Regelverkets kjerne er at alle som skal drive slik virksomhet må ha særskilt tillatelse fra politiet, kalt brukthandelløyve. Regelverket pålegger i tillegg disse virksomhetene å føre en særskilt og detaljert protokoll over tingene som kjøpes og selges med opplysninger om hvem tingene er mottatt fra, og til å oppbevare alle mottatte gjenstander i minst 14 dager før de omgjøres eller videreselges. Regelverket gir også politiet utvidet adgang til å kontrollere virksomhetenes forretningslokaler. Der tvangsmidler slik som ransaking etter straffeprosessloven § 192 normalt forutsetter at det foreligger skjellig grunn til mistanke for at vedkommende har handlet på en måte som kan medføre frihetsstraff, stilles det ikke tilsvarende krav for å kunne inspisere og føre kontroll med brukthandelsforretninger.

Selv om det ikke uttales uttrykkelig i lovens forarbeider, synes kravene i brukthandellova og brukthandelforskriften å bygge på en tanke om at omsetning av stjalne varer er et særlig problem blant brukthandelsvirksomheter. Forutsetningen synes å legge til grunn at problemet er så utbredt at det er nødvendig å gi politiet utvidet kontroll med hvem som driver disse virksomhetene, hva som omsettes i disse virksomhetene, samt enklere tilgang til disse virksomhetenes salgs- og oppbevaringslokaler for å i tilstrekkelig grad kunne forebygge problemet. Det er ikke begrunnet i lovens forarbeider hvorfor handel med brukte varer vurderes å utgjøre en særlig risiko for omsetning av stjalne varer sammenlignet med handel med andre varer. Det er imidlertid grunn til å anta at dette skyldes at brukthandelsforretninger tradisjonelt sett i mindre grad har operert med faste leverandørstrukturer enn det som er tilfellet for handel med nye varer. Etersom brukte varer allerede har vært omsatt i førstehåndsmarkedet, kan det være vanskelig både for brukthandelsvirksomhetene og privatpersoner som kjøper varer å vite hvor varene kommer fra. Mangelen på notoritet rundt varens opprinnelse kan øke potensialet for omsetning stjalne eller ulovlig mottatte varer.

Heleri og annen økonomisk kriminalitet er skadelig for samfunnet, og det er derfor gode grunner til å forebygge og motarbeide slik aktivitet. Alle regulerings nytteverdi må imidlertid veies opp mot regulerings kostnader. Når det gjelder brukthandelsregelverket er spørsmålet hvorvidt hindringene regelverket innebærer for omsetningen av brukte varer veies opp for av den forebyggende effekten regelverket har for omsetning av stjalne varer.

Brukthandelsregelverket medfører kostnader for både næringslivet og samfunnet. Kravene som stilles i brukthandellova og forskriften innebærer administrativt arbeid for næringsdrivende som ønsker å omsette brukte varer.

³ Se ot.prp.nr.61 (1998-1999) på s. 23.

⁴ Se ot.prp.nr.61 (1998-1999) på s. 24.

I tillegg til det vanlige arbeidet som inngår i det å drive en handelsvirksomhet, har brukthandlere ekstra administrativt arbeid knyttet til å fylle ut søknader om løyve og til å føre særskilt og detaljert protokoll over alle varene som omsettes i virksomheten. Protokollføringsplikten kommer i tillegg til bokføringspliktene i bokføringsregelverket, se nærmere om dette i punkt 3.2.2.

Krav om løyve fra politiet, som skal omfatte alle som skal stå for handelen i virksomheten, og som gjelder både innkjøpssted, oppbevaringslokaler og utsalgssted, innebærer et etableringshinder ved at virksomhetene må vente på godkjenning fra politiet før de kan sette i gang med handelen. Ved endringer i virksomhetens drift vil det være behov for ny bevilgning. Dette gjelder både der det er nye personer som involveres, men også ved behov for f.eks. ytterligere lagringsplass eller helt nye lokaler, ettersom alle lokaler skal forhåndsgodkjentes av politiet. Etter forskriftens § 3a første avsnitt skal saksbehandlingstiden være åtte uker for søknader om brukthandelsløyve. Imidlertid skal ikke søknaden anses som innvilget dersom fristen oversittes, jf. §3 a andre avsnitt. Behandling av søknader om løyve kan derfor i realiteten ta lenger tid enn det som er forskriftsfestet. Departementet har mottatt tilbakemeldinger fra aktører som hevder at det i noen tilfeller har tatt mellom 6 og 12 måneder å få sin søknad behandlet. Usikkerhet knyttet til hvor lang tid det vil ta å få nødvendig løyve, utgjør en barriere mot å starte med handelsvirksomhet med brukte varer, og ved det legges til rette for økt gjenbruk og sirkulærøkonomi.

Regelverket utgjør også et hinder for utvikling av nye forretningsmodeller. Oppbevaringsplikten kan for eksempel være til hinder for forretningsmodeller som forutsetter høy omsetningshastighet. Saken om brukthandelsbutikken Loppeliten i Bergen er et eksempel.⁵ Butikken selger brukte barneklær og utstyr. Forretningsmodellen baserer seg på at privatpersoner kan leie hylleplasser i den fysiske butikken, og bestemme hvilken pris varene skal selges for. Loppeliten står for infrastruktur og salget av varene.⁶ Brukthandelsforskriftens krav om at varer må oppbevares i minst 14 dager før de kan videreselges stenger i utgangspunktet for en slik forretningsmodell, ettersom varene ikke kan plasseres i utsalgshyllene uten først å ha oppfylt oppbevaringsplikten. Loppeliten var derfor nødt til å søke dispensasjon fra politiet, som de i første omgang fikk avslag på.⁷

Det er ikke noen begrensning på hvor mange brukte varer en virksomhet må selge før den omfattes av regelverket. Det er dermed ikke kun tradisjonelle brukthandelsforretninger som omfattes av regelverket. Kravene gjelder alle virksomheter som selger brukte varer.

Dersom den norske økonomien skal bli mer sirkulær, er det en forutsetning at en større andel av varene som omsettes er brukte. Et regelverk som gjør det mer utfordrende å drive med salg av brukte varer enn salg av nye varer, støtter opp under et lite bærekraftig

⁵ Se bl.a. denne artikkelen i dagbladet: [Loppeliten - «Usaklig forskjells-behandling» \(dagbladet.no\)](https://www.dagbladet.no/nyheter/2023/07/24/loppeliten-usaklig-forskjells-behandling)

⁶ Jf. beskrivelse på deres nettside [Slik fungerer det \(loppeliten.no\)](https://www.loppeliten.no)

⁷ Loppeliten fikk først avslag på søknaden om dispensasjon, men fikk medhold etter klage til Politidirektoratet

produksjons- og konsummønster. Regelverk som gjør det vanskeligere å selge brukte ting enn nye ting innebærer derved samfunnsmessige kostnader. Spørsmålet om det er nødvendig å ha byrdefulle særregler for handel med brukte varer er slik sett en avveining mellom behovet for å forebygge heleri på den ene siden, og behovet for å lette omstillingen til en mer sirkulær økonomi på den andre siden.

Flere av virkemidlene i brukthandelsregelverket er lite benyttet. Både brukthandelsvirksomheter og politiet selv opplyser at det i dag i liten grad foretas rutinemessige kontroller av brukthandelsforretningene, og at politiet av hensyn til begrensede ressurser i liten grad prioriterer sporing av stjålne gjenstander. At regelverkets virkemidler i liten grad benyttes til å spore opp stjålne gjenstander og avdekke ulovlig omsetning av varer, taler for at de omfattende pliktene som pålegges brukthandlerne i liten grad er proporsjonale med regelverkets måloppnåelse.

I lys av utviklingen samfunnet har gjennomgått siden regelverket ble innført, er det grunnlag for å stille spørsmål ved om dagens brukthandelsregelverk er et egnet og nødvendig verktøy for å forebygge omsetning av stjålne eller ulovlig mottatte varer, og om nedsidene ved omfattende regulering av brukthandelsvirksomhetene veies opp for ved den eventuelle heleriforebyggende effekten reglene har.

I 2019 sendte departementet et forslag om å oppheve brukthandellova på høring. Det var i hovedsak tre alternativer som da ble utredet. Et alternativ var å ikke gjøre endringer i loven. Et annet alternativ var å oppheve hele loven. Et tredje alternativ var å oppheve loven, men beholde en særskilt bestemmelse om politiets utvidede tilgang til å kontrollere handelslokalene til brukthandelsvirksomheter. Departementet mottok i alt 34 høringsvar. Av disse var noen positive til å oppheve regelverket, andre hadde innvendinger. Ingen av alternativene som ble hørt fikk særlig utbredt tilslutning. Departementet har benyttet innspill fra høringen som bakgrunn for notatet som nå sendes på høring.

Videre i dette kapittelet beskrives utviklingstrekk innenfor brukthandelsmarkedet, regjeringens politikk for å fremme en mer sirkulær økonomi, statistikk for utviklingen av heleri, hvitvasking og tyveri og en oversikt over brukthandelsløyver.

2.2 Utviklingstrekk

2.2.1 Brukthandelsmarkedet

Salg av brukte varer skjer via ulike kanaler og forretningsmodeller. Handelen kan blant annet skje direkte mellom privatpersoner, fra butikker til privatpersoner og mellom næringsdrivende. Videre kan omsetningen av brukte varer skje via markeds plasser på nett, der selgerne kan være både privatpersoner og næringsdrivende. Regelverket for brukthandel er begrenset til å gjelde næringsdrivende som omsetter brukte varer, jf. brukthandellova § 1.

De siste årene har det vært store omstillinger innenfor handelsnæringen.⁸ Utviklingen av ny teknologi – og at handelsnæringen tar teknologien i bruk – bidrar til at omstillingen skjer i et høyt tempo og på mange områder samtidig. Endringene drives blant annet frem av økt netthandel. Nye forretningsmodeller utvikles, logistikkstrukturer effektiviseres og konkurransen fra utenlandske aktører øker.

Teknologien tas i bruk på mange områder som er synlige og i direkte interaksjon med kundene. Digitale teknologier integreres i hele verdikjeden, og handelsvirksomhet foregår i økende grad på digitale plattformer. Stikkord er tingenes internett, kunstig intelligens, robotisering og automatisering og virtuell virkelighet.

Mye av omstillingen innenfor handelsnæringen ligger i å utvikle forretningsmodeller som utnytter mulighetene som ligger i ny teknologi og endret adferd hos konsumentene. Et utviklingstrekk er at skillet mellom fysiske butikker og nettbutikker viskes ut. Netthandel gjør det også enklere å kutte ut tradisjonelle ledd i verdikjeden, og produsenten kan selge varer direkte til kunden. Bruken av betalingsløsninger via mobiltelefoner øker.

Digitale løsninger gjør det mulig å koble markedsførings- og kjøpsprosessen på nye måter, og digital kundeinformasjon er en driver for innovasjon i forretningsmodeller. Selskaper som sitter på store datamengder, god teknologi og kompetanse til å optimalisere individtilpasset markedsføring, prissetting og logistikk, har et fortrinn i konkurransen om kundene. Det er også økende oppmerksomheten om hvordan næringen kan bidra til å fremme mer sirkulære løsninger og bærekraftig produkter.

De store endringene i forretningsmodellene i handelsnæringen, finner vi også igjen i brukthandelsmarkedet. Et særtrekk er at en stor del av omsetningen skjer direkte mellom privatpersoner og at det har vært en sterk vekst i omsetningen på markeds plasser på nett. Finn.no, tise.no, Facebook osv. er eksempler på digitale markeds plasser der privatpersoner legger ut annonser for salg av klær, møbler, interiørartikler og mer.

Videre ser vi blant annet at store kjedeaktører og enkeltbedrifter utvikler konsepter for salg av både nye og brukte produkter og at nye aktører utvikler nye forretningsmodeller for videresalg av brukte varer. Vi ser for eksempel at aktører som IKEA og Bergans har startet med gjenkjøp og resalg av egne varer. Noen aktører reparerer også brukte varer før de selges på nytt.

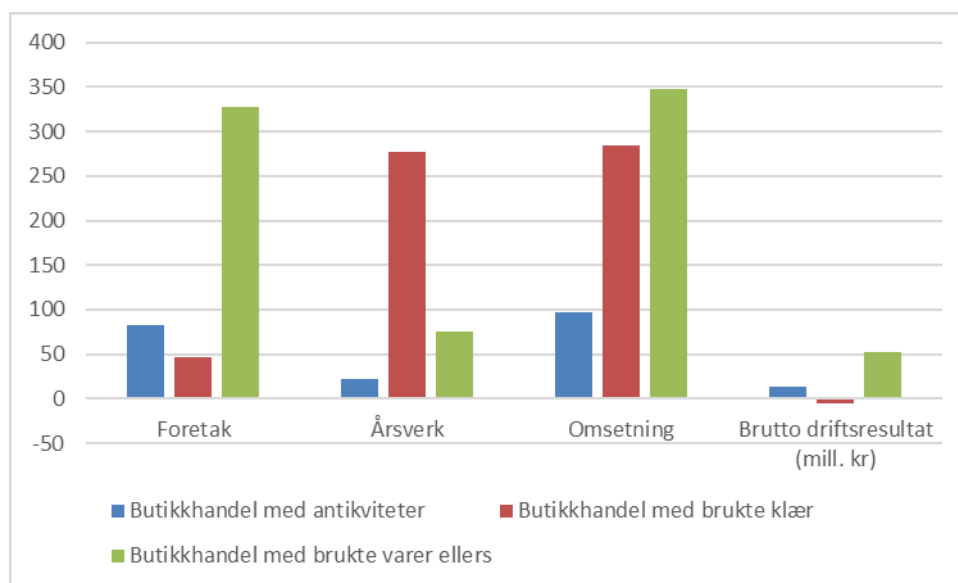
SSBs næringsstatistikk inneholder informasjon om butikkhandel med brukte varer. Men som nevnt ovenfor foregår handelen med brukte varer på mange ulike måter. Det er derfor vanskelig å gi en dekkende beskrivelse av markedet kun basert på denne statistikken. Det er også et stort spenn i varene som omsettes, og i realiteten er det mange ulike separate markeder der brukthandel foregår. Nedenfor gis en særskilt omtale av butikkhandel med brukte varer, bruktbilmarkedet og den digitale markeds plassen FINN.no.

⁸ Meld. St. 9 (2018–2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*

2.2.1.1 Butikkhandel med brukte varer

Innenfor varehandelsstatistikken er det en kategori for butikkhandel med brukte varer. Den består av tre undergrupper: butikkhandel med antikviteter (NACE 47.791), butikkhandel med brukte klær (NACE 47.792) og brukthandel med varer ellers (NACE 47.799). Sistnevnte omfatter brukte møbler og innbo, bøker mv.⁹ Figur 2.1 nedenfor viser aggregerte tall for foretak, årsverk, omsetning og brutto driftsresultat for disse bransjene i 2021.

Figur 2.1 Butikkhandel med brukte varer i 2021- antall foretak, årsverk, omsetning og brutto driftsresultat (mill. kroner)(målt som foretak)



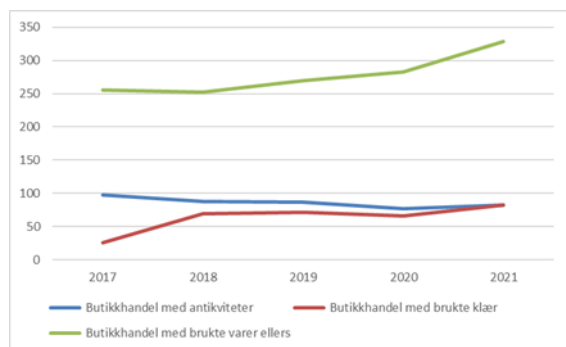
Kilde: SSB tabell 12910

I 2021 var det totalt 455 foretak, 375 årsverk og en omsetning på 728 mill. kroner innenfor kategorien butikkhandel med brukte varer. Flest foretak (327), størst omsetning og størst brutto driftsresultat finner vi innenfor kategorien handel med brukte varer ellers. Sysselsettingen er størst innenfor butikkhandel med brukte klær (277 årsverk).

Figur 2.2 og 2.3 nedenfor viser utviklingen fra 2017-2021 i antall bedrifter og årsverk innenfor de tre kategoriene for butikkhandel med brukte varer.

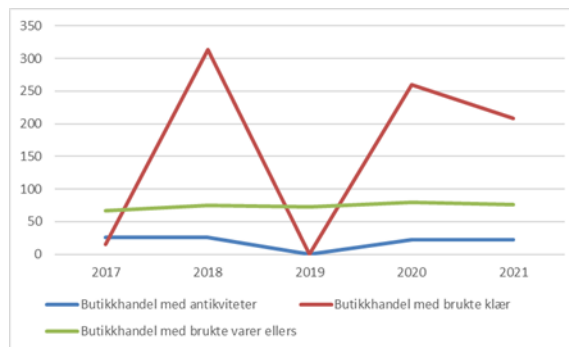
⁹ https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/_attachment/85512?_ts=13b2d1a6dc8

Figur 2.2 Antall bedrifter i butikkhandel med brukte varer i 2017-2021



Kilde: SSB tabell 12910

Figur 2.3 Sysselsetting i butikkhandel med brukte varer i 2017-2021 (bedrifter og årsverk)



Kilde: [SSB tabell 12910](#). I figur 2.3 vises ikke tall for 2019 av konfidensialitetshensyn. SSB har ikke publisert tall for å unngå å identifisere virksomheter.

Innenfor **butikkhandel med antikviteter** har det vært en nedgang i antall foretak og bedrifter fra 97 til 82 i perioden 2017-2021. I statistikken skilles det mellom foretak og bedrifter, men innenfor denne bransjen er det like mange foretak som bedrifter i perioden.¹⁰ Sysselsettingen, målt i antall årsverk, er redusert fra 26 til 22. Omsetningen falt fra 146 mill. kroner til 97 mill. kroner og driftsresultatet økte fra om lag 11 mill. kroner til 14 mill. kroner.

I kategorien **butikkhandel med brukte klær** har det vært vekst i både antall foretak (fra 22 til 26) og antall bedrifter (26-82) i femårsperioden. Sysselsettingen i bedriftene økte fra 15 årsverk i 2017 til 208 årsverk i 2021. Figur 2.3 viser en kraftig vekst i sysselsettingen fra 2017 til 2018. I 2019 oppgir ikke SSB tall for sysselsettingen på grunn av konfidensialitetshensyn. I 2020 er sysselsettingen noe lavere enn i 2018 og nedgangen fortsetter fra 2020 til 2021. Omsetning økte fra 15 mill. kroner i 2017 til 284 mill. kroner i 2021 (målt i foretak). Samlet lønnsomhet på foretaksnivå, her målt ved brutto driftsresultat, var negativ i 2019, 2020 og 2021.

¹⁰ SSB skiller i denne statistikken mellom foretak og bedrifter/virksomheter. Bedrift og virksomhet er i denne sammenheng det samme, og det er i hovedsak ordet «bedrift» SSB bruker i denne statistikken og tabellen. Forholdet mellom foretak og bedrift/virksomhet er at en bedrift/virksomhet er en underenhet i et foretak. En nærmere beskrivelse av dette gis her: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/finn-detaljerte-tall-om-utvikling-i-naeringer>

Innenfor kategorien **butikkhandel med brukte varer ellers** er det en vekst i antall bedrifter i fra 256 i 2017 til 328 i 2021. Veksten var spesielt høy fra 2020 til 2021. Sysselsettingen i bedriftene økt fra 67 til 76 årsverk i femårsperioden.

2.2.1.2 Bruktbilmarkedet

Markedet for omsetning av kjøretøy står for en stor del av verdiskapingen, omsetningen og sysselsettingen innenfor bruktmarkedet i dag. Biler har relativt lang levetid, høy verdi og omsettes ofte i løpet av levetiden. Ved utgangen av 2022 var det om lag 2,9 mill. personbiler og 508 000 varebiler i Norge.¹¹ Gjennomsnittsalderen var 10,8 år for personbiler og 9,4 år for varebiler, og har vært stabil de siste 10 årene.¹² Det er krav til registrering av eierskifte av brukte kjøretøy i kjøretøyregisteret til Statens vegvesen. Dette gir myndighetene god oversikt over transaksjonshistorikken når brukte biler skifter eier. Det er også et bruktmarked for blant annet båter, andre kjøretøy og deler til kjøretøy.

Det er mange forhandlere som kun selger brukte biler, men tradisjonelt har også nybilforhandlere solgt brukte biler. Det har vært en stor endring i forretningsmodellene de siste årene. Et særtrekk ved bruktbilmarkedet er at plattformen FINN.no er den dominerende markedsplassen som benyttes både av bruktbilforhandlerne og privatpersoner. Et annet utviklingstrekk er fremveksten forhandlere som kun videreformidler salg av kjøretøy.

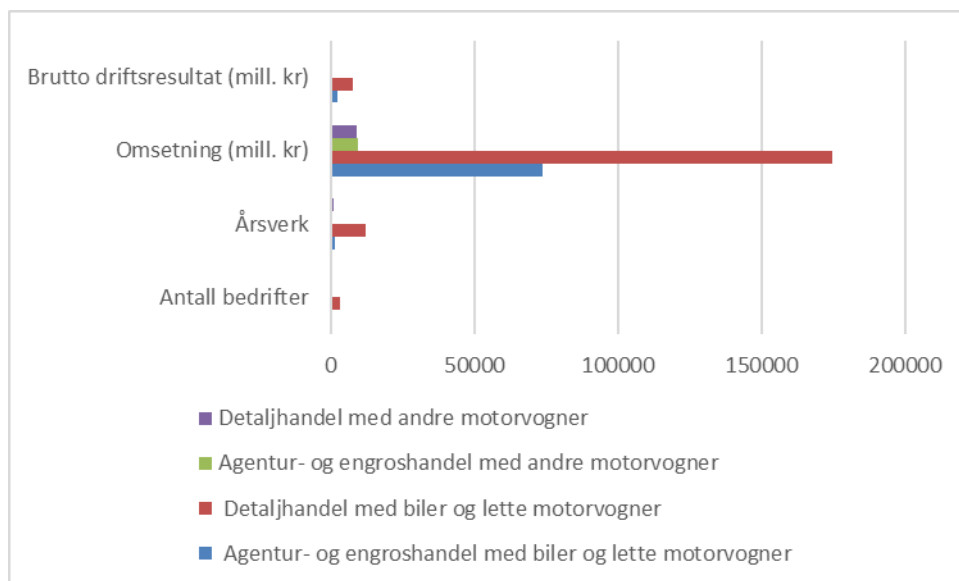
SSBs varehandelsstatistikk har en kategori for handel med motorvogner (NACE 45.1). Statistikken skiller imidlertid ikke mellom omsetning av nye og brukte motorvogner. De fleste nybilforhandlere selger også brukte biler. Statistikken for handel med motorvogner er derfor relevant for å si noen om størrelsen på bilmarkedet.

Statistikken skiller mellom agentur – og engroshandel og detaljhandel for biler og lette motorvogner og andre motorvogner. Figur 2.4 nedenfor viser antall bedrifter, årsverk, omsetning og brutto driftsinntekt for disse kategoriene i 2021.

Figur 2.4 Handel med motorvogner i 2021 antall bedrifter, årsverk, omsetning og brutto driftsresultat (mill. kroner) (målt i bedrifter)

¹¹ [Norges Bilbransjeforbund](#) og Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV)

¹² SSB: [Tabell 05528](#)



Kilde: SSB tabell 12910

Detaljhandel med biler og lette motorvogner er den klart største kategorien med 3 153 bedrifter (2 759 foretak), 12 282 årsverk, omsetning på om lag 175 mrd. kroner og samlet brutto driftsresultat på om lag 7,8 mrd. kroner. Innenfor handelen med biler og lette motorvogner er omsetningen i detaljleddet over dobbelt så stort som i agentur- og engroshandelen. Dette samsvarer med opplysningene fra eierskiftestatistikken som omtales nedenfor, som viser at det årlig selges om lag tre gnager så mange brukte som nye biler. Det har vært en vekst i bilmarkedet de siste årene. Fra 2017-2021 økte omsetningen innenfor handel med motorvogner fra 121 mrd. kroner til 175 mrd. kroner. Sysselsettingen økte i den samme perioden fra 11 645 årsverk til 12 282 (målt på bedriftsnivå).

2.2.1.3 Statens vegvesen registrerer eierskifter

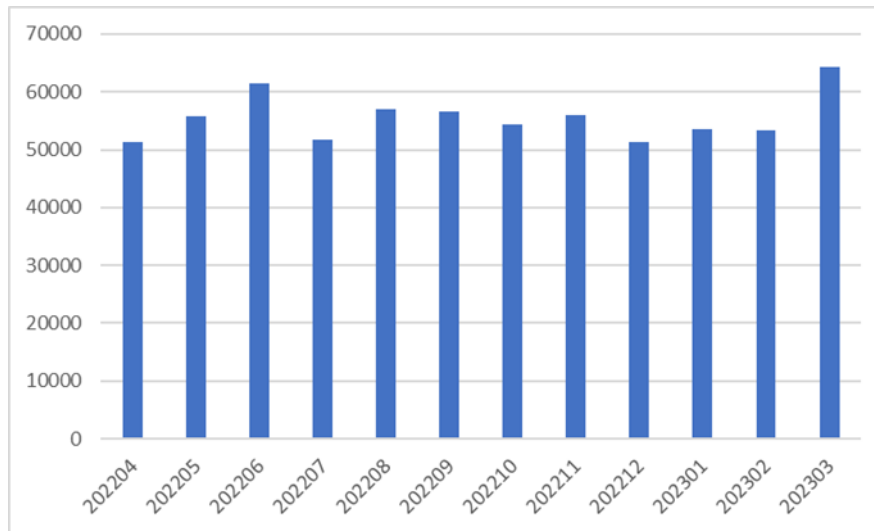
Statens vegvesen har informasjon som kan belyse hvor mange næringsdrivende som omsetter brukte biler. Etaten har en nettbasert løsning som bruktbilforhandlere kan benytte seg av for omregistrering av kjøretøy som heter Autosys kjøretøy bransjeløsning. For å få tilgang til dette systemet må bruktbilforhandlerne inngå avtale med Statens vegvesen. For å inngå avtale stiller Statens vegvesen som vilkår at bruktbilforhandlerne har brukthandelsbevilling. I april 2023 var det inngått 3 899 slike avtaler, inkludert alle avdelinger for virksomheter som har flere enn ett «utsalgssted». Krav om brukthandelløyve gjelder ikke dem som kun selger nye kjøretøy. Disse avdelingene har også tilgang til Autosys kjøretøy bransjeløsning, men vil kun kunne førstegangsregistrere kjøretøy. Det er 352 utsalgssteder som kun har avtale om tilgang til å registrere nye kjøretøy. Det er dermed 3 547 utsalgssteder som har mulighet til å omregistrere brukte kjøretøy.

Fra april 2022 til og med mars 2023 ble det gjennomført 666 827 eierskifter av brukte biler i bransjeløsningen av forhandlere med avtaler. Eierskifte registreres både ved kjøp av

og ved salg av kjøretøyet, dvs. to ganger pr kjøretøy. Det ble altså solgt 333 414 bruktbiler via forhandlere i denne perioden.

Figur 2.5 nedenfor viser eierskifter foretatt av forhandlere per måned. I mars 2023 ble registrert 64 350 eierskifter av forhandlere, som tilsvarer 32 175 bruktbiler.

Figur 2.5 Eierskifter registrert av bruktbilforhandlere som har inngått avtale med Statens vegvesen om tilgang til Autosys kjøretøy bransjeløsning i april 2022-mars 2023

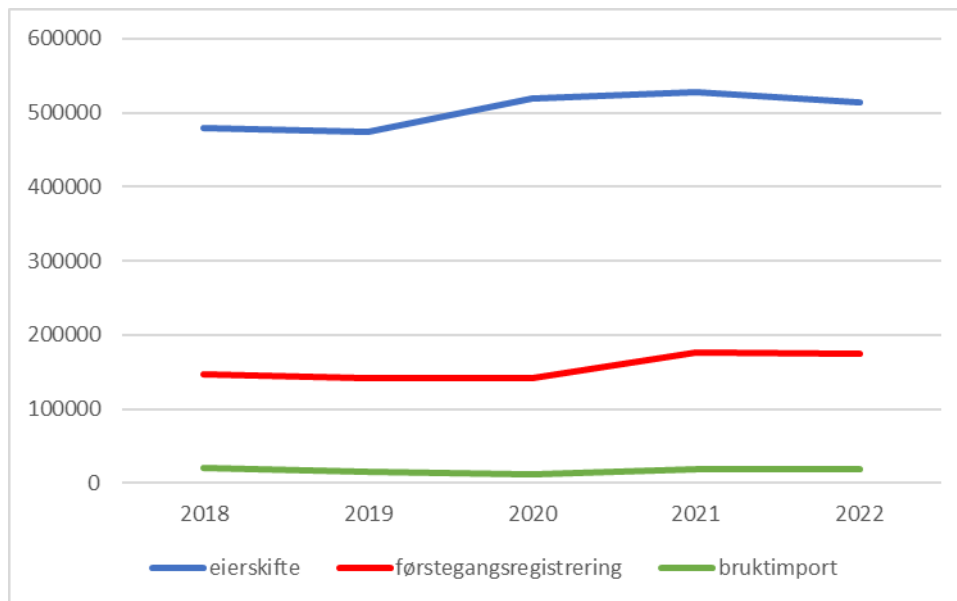


Kilde: Statens vegvesen

Statistikk for registrering av biler, kan beskrive bruktbilmarkedets andel av bilmarkedet. Når en bruktbil selges, registreres det som et eierskifte. For nybiler og bruktimport, foretas det en førstegangsregistrering. I 2022 var det 513 289 brukte personbiler som skiftet eier og 174 300 personbiler som ble førstegangsregistrert. Det omsettes dermed om lag tre ganger så mange brukte biler som nye per år Norge. I 2022 ble det i tillegg importert 18 513 personbiler fra utlandet. I 2022 ble det nyregistrert 28 309 varebiler og registrert 91 940 eierskifter.

Figur 2.6 nedenfor viser utviklingen i perioden 2018-2022 for eierskifte, førstegangsregistrering og bruktimport av personbiler. Det var en nedgang i omsetningen av brukte biler fra 2018 til 2019, vekst i 2020 og 2021 etterfulgt av en nedgang i 2022.

Figur 2.6 Førstegangsregistrering, eierskifte og bruktimport av personbiler fra 2018-2022



Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV)

2.2.1.4 FINN.no – en digital markeds plass for brukte varer

FINN.no har utviklet en stor digital markeds plass for omsetning av brukte vare med forretningsområdene «Torget» og «Motor».

På Torget er de mest besøkte varekategoriene møbler og interiør, elektronikk og hvitevarer, sport og friluftsliv, klær, kosmetikk og tilbehør. Torget har hver uke mellom 250 000 og 270 000 nye annonser og mellom ni og ti millioner besøk på annonsene. Det er mulig å annonsere varer enten som privat annonsør, via bedriftsløsningen eller som privat forhandler. 97 prosent av publiseringene på Torget er fra private. Det er ulike lover og regler som gjelder ved kjøp fra næringsdrivende enn fra privatpersoner. Bedrifter betaler for annonsering. Privatpersoner kan annonsere gratis. Torgets privatannonsering er kun for privatpersoner. Dette bidrar til at kjøper kan vite om selger er næringsdrivende eller ikke.

I april 2023 var de mest besøkte varekategoriene på FINN Motor bil, motorsykkel, båt, traktor, bobil, campingvogn og bygg og anlegg. FINN Motor har til enhver tid mellom 60 000 og 70 000 annonser liggende ute og mellom fire og fem millioner besøk på annonsene hver uke. Det selges mellom 10 000 - 12 000 biler i uken via FINN motor. Om lag 60 prosent av bilene selges av forhandler og 40 prosent selges privat. FINN stiller krav om at næringsdrivende som skal selge kjøretøy via markeds plassen kan fremvise brukthandelløyve på forespørsel.

Private kan annonseres som privat annonsør, mens næringsdrivende kan annonsere via bedriftsløsningen. Både private og næringsdrivende betaler for annonsering. Motors privatannonsering er kun for privatpersoner. 19. april 2023 var det publisert 239 193 annonser for biler til salg hittil i år. Gjennomsnittsprisen på bilene var 292 933 kroner og det var om lag 269 millioner besøk på annonsene.

Facebook er et eksempel på en annen markeds plass med mange ulike grupper for bruksalg. Infrastrukturen plattformene leverer er kategorisert som tjeneste (en markeds plass), hvor kjøpere og selgere kan møtes. Nettbil er et annet eksempel innenfor bruktbilmarkedet. Plattformeierne som leverer tjenester driver etter dagens regelverk derfor ikke selv «handelsverksemd med brukte og kasserte ting», jf. brukthandellova § 1, og er derfor ikke underlagt brukthandellovas krav. Privatpersonene med moderat omsetning på disse plattformene er heller ikke omfattet av regelverket. For både foretak og privatpersoner gjelder regelverket fullt ut dersom virksomheten som drives er av et slikt omfang at den anses som «næring», jf. brukthandellova § 1 andre setning. Som følge av de endrede handlemønstrene er det i dag en betydelig redusert andel av det totale brukthandelsmarkedet som reguleres av brukthandelsregelverket.

Formålet med brukthandelsregelverket er å forebygge omsetningen av stjålne eller ulovlige mottatte varer, samt å hjelpe politiet med å spore opp disse slik at de kan returneres til rette eier. Begrunnelsen for restriksjonene som loven oppstiller er først og fremst å sikre at ikke slik handel blir en kanal for å omsette stjålne gjenstander.¹³ Loven bidrar til dette ved å gi politiet særskilte kontrollmuligheter med salgskanalene hvor stjålne varer kan omsettes. Da loven ble vedtatt, var det i hovedsak brukthandelsbutikker som var potensielle salgskanal for slike varer. Aktører som ønsker å selge tyvgods, kan i dag selge tingene sine direkte gjennom nettportaler fremfor å selge dem til en konvensjonell brukthandelsforretning. Brukthandelsregelverket regulerer slikt sett kun en liten del av de potensielle plattformene for omsetning av stjålne eller ulovlig mottatte varer.

Utviklingen i handlemønstre gir grunnlag for å stille spørsmål ved om det er forholdsmessig å beholde et strengt regelverk for kun én av handelskanalene for ulovlig omsetning av varer, når det finnes andre handelskanaler hvor tilsvarende regulering ikke eksisterer.

2.2.1.5 Nye betalingsløsninger og regnskapsregler

Den teknologiske utviklingen har også medført nye betalingsløsninger. I dag er betaling med bankkonto, gjennom bruk av kort og Vipps, den mest utbredte oppgjørsformen i Norge. Der kontanter etterlater få spor med hensyn til hvem som kjøper og selger en gjenstand, etterlater betaling med bankkort eller Vipps en transaksjonshistorikk som blir liggende for ettertiden. Lagring av transaksjonshistorikken forutsetter ikke fysisk oppbevaring, og er sporbar for partene selv og for offentlige myndigheter med tilgang til denne informasjonen. Skattemyndigheten har etter skatteforvaltingsloven §§ 10-1 og 10-2 hjemmel til å kreve utlevert denne typen informasjon gjennom ordinære bokettersyn. Dette innebærer at det i ettertid vil være mulig å spore hvem som er mottaker og sender av penger ved kjøp og salg av gjenstander, og på hvilket tidspunkt betalingen ble gjennomført.

¹³ Jf. Ot.prp.nr. 61 (1998-1999) på s. 23.

Den digitale transaksjonshistorikken var ikke tilgjengelig da brukthandelregelverket ble etablert. Endringene moderne betalingssystemer har gitt, innebærer at andre strukturer gir informasjon som fysiske protokoller tidligere ga. Der fysiske protokoller tidligere ga informasjon om en gjenstands opphav, fremkommer denne informasjonen i dag også i selskapets regnskaper. Protokoller som verktøy for å bevare notoritet rundt varene som omsettes i brukthandelsforretningene har derfor en mindre rolle i dag enn tidligere.

2.2.2 Politikk for å fremme en mer sirkulær økonomi

Dagens forbruk er ikke bærekraftig. Vi står overfor en klimakrise, forurensningskrise og en naturkrise. FNs klimapanelers hovedbudskap er at det trengs raske og kraftige utslippskutt dersom verden skal nå 1,5-gradersmålet. Den siste rapporten fra panelet viser at dette er krevende. Norge har et mål om å kutte utslipp med 55 prosent innen 2023, sammenlignet med 1990. FNs naturpanelers rapport fra 2019 viser at vi globalt utrydder dyr, planter og økosystemer i et tempo vi aldri før har sett. I desember 2022 ble det enighet om et globalt rammeverk for naturmangfold (naturavtalen) som Norge har sluttet seg til. Avtalen setter felles mål for å bevare naturen, oppnå bærekraftig forvaltning og bruk og bekjempe årsakene til nedbygging og forvitring av økosystemer. Klima og natur skal være en ramme for all politikk for regjeringen.

Å legge til rette for en mer sirkulær økonomi er et sentralt grep for å møte utfordringene. I en sirkulær økonomi utnyttes naturressurser og produkter effektivt og så lenge som mulig, i et kretsløp der minst mulig ressurser går tapt. Det innebærer blant annet å tenke nøye gjennom hva som er det reelle behovet før nye naturressurser båndlegges. Produkter som allerede er produsert, utnyttes så lenge som mulig. Myndighetene kan fremme overgangen til en mer sirkulær økonomi ved hjelp av nye reguleringer og økonomiske virkemidler. Eksempler på sistnevnte er skatter, avgifter og støtteordninger.

Et velfungerende brukmarked kan bidra til økt omsetning av brukte varer og redusere behovet for ny produksjon. Samtidig kan det legge grunnlaget for nye forretningsmodeller, arbeidsplasser og økt verdiskaping.

2.2.2.1 Overordnet rammeverk for økodesign

Ett av de viktigste områdene under EUs grønne giv er omstilling til sirkulær økonomi. En mer ressurseffektiv økonomi skal redusere samlet klima- og miljøbelastning fra produkter og verdikjeder i Europa og globalt, styrke EUs konkurransekraft og sikre tilgangen til viktige ressurser i EU og EØS. Målet er et mer bærekraftig produksjons- og forbruksmønster.

Det største nye grepet for å fremme sirkularitet er et forsterket produktrammeverk for bærekraftige produkter. Ut fra erkjennelsen av at så mye som 80 prosent av produkters bærekraftsegenskaper blir bestemt i designfasen, er det foreslått et omfattende, rettslig bindende rammeverk for å fremme bærekraftig designede produkter (økodesign).

Gjeldende økodesigndirektiv omfatter energirelaterte produkter og hovedfokuset har vært på energieffektivitet. Forslaget til økodesignforordning som skal overta for dette, skal med

få unntak (mat, medisiner og fôr) omfatte alle slags produkter. Det er ventet at regelverket blir vedtatt senest vårene 2024.

Forslaget til ny økodesignforordning vurderes som EØS-relevant og akseptabelt. Økodesignforordningen setter de overordnede rammene. I tillegg skal det utarbeides egne produktspesifikke regelverk (delegerte rettsakter) med konkrete reguleringer av bærekraftkrav for ulike produktgrupper. Det kan stilles krav til produkter om;

- holdbarhet
- pålitelighet
- ombrukbarhet
- adgang til oppgradering
- reparerbarhet
- mulighet for vedlikehold og istandsetting
- innhold av kjemiske stoffer som gir grunn til bekymring
- energiforbruk eller energieffektivitet
- ressursforbruk eller ressurseffektivitet
- innhold av materialgjenvunnet råvare
- mulighet for prefabrikering og materialgjenvinning
- mulighet for materialgjenvinning av råvarer/gjenvinnbarhet
- klima- og miljøfotavtrykk
- forventet avfallsgenerering

Kommisjonen har sendt på høring et forslag til hvilke produktspesifikke regelverk de vil starte med. Aktuelle kandidater er blant annet aluminium, maling og lakk, møbler, fiskegarn- og fiskeutstyr, papir, papirmasse og papp, tekstiler og sko. Det er ventet at Kommisjonen vil fatte en beslutning om hvilke regelverk som blir prioritert, innen mars 2024.

Alle produkter som er regulert i delegerte rettsakter under økodesignforordningen skal ha digitale produktpass. Dette vil gjøre det lettere for aktørene langs hele produktets verdikjede og for forbrukerne å gjøre mer informerte valg. Samtidig vil arbeidet for tilsynsmyndighetene forenkles. Digitale produktpass skal bidra til å gjøre reparasjoner, ombruk og materialgjenvinning enklere.

2.2.2.2 Sirkulære løsninger i handelsnæringen og andre næringen

Handelsnæringen spiller en nøkkelrolle i omstillingen til en mer sirkulær økonomi ved å legge premisser for de produktene som selges, ved å hjelpe forbrukerne til gode miljøvalg og ved å legge til rette for bærekraftig forbruk. Regjeringen vil legge til rette for at varehandelen og tjenestenæringene i større grad enn i dag kan omsette sirkulære produkter og løsninger og på den måten være en del av sirkulære verdikjeder. Endringer i brukthandelsregelverket som legger til rette for og muliggjør nye, sirkulære forretningsmodeller, inngår i dette arbeidet.

De nye mulighetene til å stille bærekraftkrav til produkter gjør at forretningsmodeller som innebærer reparasjon, ombruk eller gjenbruk trolig vil få en mer fremtredende plass innenfor handelsnæringen. Med ombruk menes i denne sammenheng ny utnyttelse av et

produkt i dets opprinnelige form (Rognlien 2002, Holte og Rolstad 2005).¹⁴ Gjenbruk refererer til å bruke et produkt på en annen måte enn det opprinnelig var ment for. Det betyr også at flere virksomheter etter dagens regelverk trolig vil bli omfattet av brukthandelsregelverket dersom det ikke gjøres endringer. Trolig vil skillet mellom brukthandelsvirksomhet og handel med nye produkter, i stor grad viskes ut. Europakommisjonens forslag til ny Økodesignforordning omfatter blant annet en mulighet til å sette krav til ombruk og materialgjenvinning til alle typer varer, med noen få unntak. Departementet forventer vekst i omsetningen av brukte varer/materialer i mange flere næringer enn handelsnæringen fremover. Bygg- og anleggsnæringen og industrien er to eksempler. Brukthandelsregelverket gjør det vanskeligere å drive næringsvirksomhet med omsetning av brukte varer enn nye. Dersom en i fremtiden skal ha et særskilt regelverk som regulerer brukthandel, er det viktig at dette blir treffsikkert og minst mulig byrdefullt for virksomhetene slik at regelverket ikke står i veien for omstillingen av økonomien i en ønsket retning.

2.2.3 Heleri, hvitvasking og tyveri

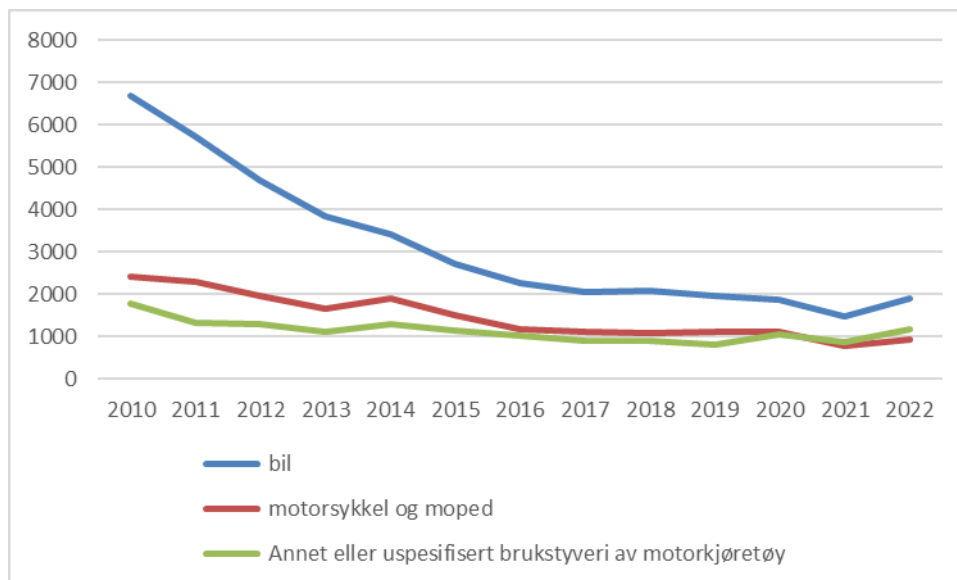
Brukthandelregelverket er et virkemiddel for å bekjempe kriminalitet. Regelverket skal både bidra til å forebygge omsetning av tyvgods og gjøre det lettere for politiet å spore opp stjålne gjenstander. SSBs statistikk over anmeldte lovbrudd belyser utviklingen i disse formene for kriminalitet.

Hovedtrenden de siste ti årene er en sterk nedgang i anmeldte tyverier totalt. I 2010 var det 151 234 anmeldelser, mens tallet nesten var halvert i 2021 til 79 133. Figur 2.7 nedenfor viser anmeldte lovbrudd for tyveri av motorkjøretøy fra 2010-2022. For biler har det vært en sterk nedgang fra 6 689 anmeldt forhold i 2010 til 1 911 i 2022. Det har også vært en fallende trend i anmeldte tyverier for motorsykler og mopeder. Ser vi på sykler derimot, har det vært en vekst i anmeldte tyverier fra 14 787 i 2010 til 19 789 i 2022.¹⁵

¹⁴ Hentet 26.4.2023 fra: <https://sirken.no/blogg/gjenvinning-ombruk-eller-gjenbruk>

¹⁵ Kilde: SSB tabell 08484

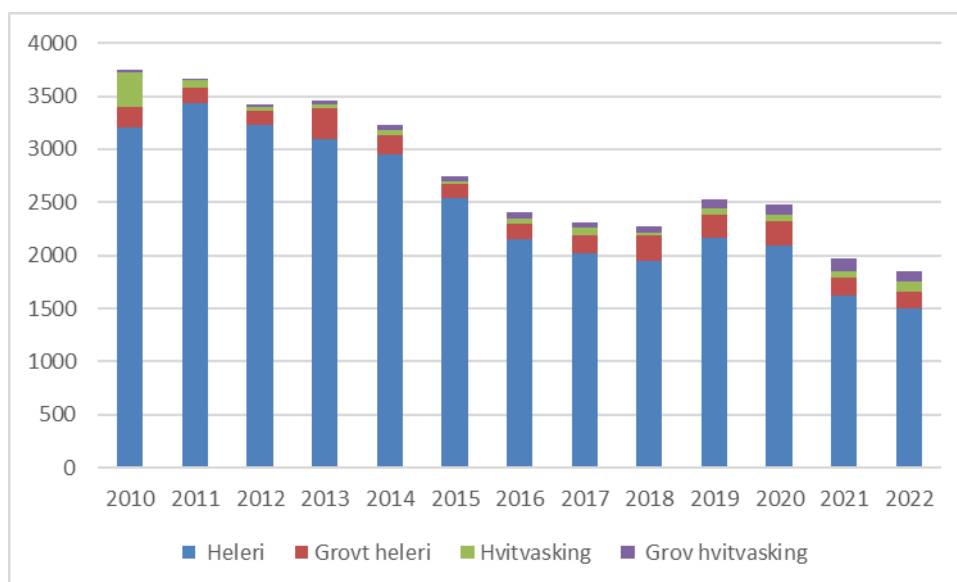
Figur 2.7 Anmeldte lovbrudd; tyveri av motorkjøretøy Anmeldte lovbrudd; tyveri av motorkjøretøy i 2010-2022



Kilde: SSB tabell 08484

Det har også vært en klar nedgang i anmeldelser knyttet til heleri og hvitvasking de siste årene. Statistikken til SSB skiller mellom heleri, grovt heleri, hvitvasking og grov hvitvasking. Figur 2.8. viser utviklingen innenfor disse kategoriene fra 2010 til 2022. Heleri er den største kategorien, med 3 205 anmeldte lovbrudd i 2010 og 1 501 i 2022.

Figur 2.8 Anmeldte lovbrudd: heleri og hvitvasking i 2010-2022



Kilde: SSB tabell 08484

2.3 Oversikt over brukthandelløyver

For å kartlegge hvor mange virksomheter som har brukthandelløyve, og hvordan antall løyvehavere har utviklet seg over tid, har departementet innhentet informasjon fra

Politidirektoratet. Politidistriktene har ulik saksbehandlingspraksis, og det eksistere ikke noe sentralt register over brukthandelsbevillinger. Registreringene i de ulike politidistriktene er gjort med ulikt detaljnivå. Mens noen har oppgitt hvilken bransje virksomhetene tilhører, har andre ikke dette. Flere av politidistriktene viser til at det er krevende å ha oversikt over bevillinger gitt tilbake i tid, blant annet på grunn av bytte av saksbehandlingssystemer. Dette kompliseres ytterligere ved at det har vært praktisert ulikt om bevillingene har vært tidsbegrenset eller ikke. Mangel på samordning mellom politidistriktene åpner for at virksomheter som får bevilling nektet eller tilbaketrasket i ett politidistrikt, kan reetablere seg i et annet politidistrikt. Tallene som er sammenfattet i tabellen nedenfor må derfor anses som grove anslag på antall bevillinger. Presisjonsnivået er ulikt i de ulike politidistriktene. Tallene gir allikevel en pekepinn på omfanget av løyvesystemet.

Et grovt anslag viser at det er 7 687 løyver fordelt på de 12 politidistrikter i Norge. Tabellen nedenfor viser usikre anslag på antall brukthandelløyver fordelt på de ulike politidistriktene per i dag. Der vi ikke har mottatt tall eller anslag, har vi gjort egne anslag basert på mottatt informasjon fra Politidirektoratet.

Tabell 2.1 Brukthandelløyve fordelt på politidistrikter

Politidistrikt	Antall løyver
Agder	450
Finnmark	77
Innlandet	700
Møre og Romsdal	338
Nordland	265
Oslo	(2 000) Oslo opplyser at de de siste 10 årene har mottatt rundt 3300 søknader (2013-2022). De opplyser videre at de avviser om lag 40 pst. av søknadene.
Sør-Vest	(1 000) Sør-Vest opplyser at de i perioden 2018-2023 mottok 740 søknader. Vider anslår de at de før 2018 mottok om lag 100 søknader per år. De antar videre at de avslår 10 pst. av søknadene per år. Basert på dette anslår vi at de i perioden 2014-2023 er innvilger 1040 bevillinger.
Sør-Øst	1 000
Troms	70
Trøndelag	(490) I perioden 2013- 2023 er det innvilget 490 løyver. Det mangler tall fra Trondheim sentrum, som trolig har det største omfanget av søknader.
Vest	500 Vest opplyser at det reelle tallet kan være 15-20 pst.

	høyere.
Øst	797
Totalt	7 687

Kilde: Tabell utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet på bakgrunn av informasjon fra Politidirektoratet

Vest politidistrikt dekker 39 kommuner i Vestland fylke med til sammen nesten 600 000 innbyggere. I Vest politidistrikt er det gitt løyve til rundt 500 virksomheter til å drive brukthandelvirksomhet. Vest politidistrikt har kategorisert virksomhetene etter hva slags bransjer virksomhetene operer innenfor. Basert på en grovtelling av disse, fremgår det at rundt 75 pst. av virksomheten operer innenfor bruktbilmarkedet eller i tilknytning til dette markedet. Bland de resterende 25 prosentene finner vi virksomheter innenfor blant annet møbler, gull, byggevarer, skrapmetall, hvitevarer, mobil, elektronikk, interiør, klær, bøker, båt, gull og sølv, frimerker, data, sport og fritid, barneutstyr, CD-er og LP-er og landbruksmaskiner. Dette er ikke en uttømmende liste over typer brukthandelsvirksomheter.

3 Gjeldende rett

3.1 Brukthandelsregelverket

3.1.1 Lovens virkeområde

Særbestemmelsene om handel med brukte varer «brukthandelsregelverket» er fastsatt i lov av 22. desember 1999 nr. 105 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandelloya) og tilhørende forskrift av 22. desember 1999 nr. 1379 om handelsverksemd med brukte eller kasserte ting mv. og forskrifter gitt i medhold av denne. Loven inneholder syv paragrafer, og oppstiller et løyvekrav, forskriftshjemmel, straffehjemmel og ikraftsettings- og overgangsregler. Hoveddelen av reguleringene fremgår av forskriften, som gir utfyllende regler og detaljerte krav som brukthandelsvirksomhetene må etterfølge.

Brukthandelloya gjelder «handelsverksemd med brukte og kasserte ting», jf. § 1. Begrepet «handelsverksemd» er nærmere definert i § 1 andre avsnitt som «handel med varer i næring for eiga eller framand rekning og i eige eller i framand namn. Opptak av bestilling av varer i næring for seinare levering vert òg rekna som handelsverksemd». I forskriften § 1 andre avsnitt presiseres det at betegnelsen «handel» omfatter salg, medregnet auksjonsvirksomhet, og oppkjøp med sikte på salg av brukte eller kasserte ting, både enkeltgjenstander og vareparti. Betegnelsen omfatter òg formidling av slik virksomhet, jf. formuleringen «framand namn» i brukthandelloya § 1 andre avsnitt.

Lovens virkeområde omfatter dermed all handel med brukte og kasserte ting som skjer i næring. Loven får også anvendelse for formidling av slik omsetning, slik som ved avholdelse av auksjoner og annet kommisjonssalg.

Loven presiserer ikke hvilke kriterier som stilles for at en vare skal anses som «brukt», og begrepet omtales heller ikke i forarbeidene. Ut ifra en normal språklig forståelse tilsier ordlyden isolert sett at en vare først vil anses som «brukt» når den har vært tatt i bruk eller benyttet til et formål. Etter en slik forståelse vil en jakke som er kjøpt av en privatperson, men som kun har hengt i et klesskap og aldri blitt benyttet, ikke anses som en brukt vare. Heller ikke overskuddsmateriale fra en byggeplass vil anses som brukt ut ifra en slik forståelse. Denne forståelsen av bruktbegrepet samsvarer dårlig med formålet om å forebygge at brukthandelsbutikker benyttes som omsetningskanaler for stjalne varer, ettersom stjalne varer også kan være ubrukte, f.eks. dersom varen er stjålet fra en butikk. Samtidig kan varepartier av ubrukte varer som selges i pop-up butikker, «lagersalg» ol. neppe ansees som brukte varer. Det er ikke klart at formålet med regelverket tilsier at det skal være ulike regler for salg av ubrukte varer som er kjøpt inn fra enkeltpersoner eller tilfeldige tilbydere og brukte varer som tilbys gjennom faste leverandørkanaler. Slike varepartier kjøpes hovedsakelig inn fra næringsdrivende, enten fra forhandler, fra konkursbo eller grossist og det er etter departementets vurdering ikke holdepunkter for å si at omsetning av ubrukte varer ervervet på denne måten faller inn under brukthandelregelverkets virkeområde.

Etter departementets syn er det mer nærliggende å definere brukte varer slik at regelverket gjelder for omsetning av varer som har vært eid av en privatperson eller et selskap som kjøpte tingen med andre formål enn å videreselge, slik at det ikke skal regnes utgående mva. ved salg. Selgers intensjon ved ervervet kan imidlertid være vanskelig å fastslå, men hvordan varen er bokført i selgers regnskaper vil gi en viss indikasjon.

Det er kun handel med brukte varer som skjer «i næring» som omfattes av regelverket. Det er i liten grad spesifisert i forarbeidene hva som menes med «i næring». Det er ikke definert hvordan næringsvirksomhet i brukthandelslovens forstand er å forstå. Salg foretatt av et selskap, typisk et aksjeselskap, vil i all hovedsak være næringsvirksomhet, da selskaper nettopp har næringsvirksomhet som formål. Det er vanskeligere å definere om salg foretatt av fysiske personer selger en vare som ledd i næringsvirksomhet eller i kraft av å være en privatperson. Hvorvidt den fysiske personen omsetter varer under et registrert enkeltpersonforetak eller sitt eget fødselsnummer kan gi en indikasjon, men er ikke avgjørende. Avgrensningen innebærer, som nevnt ovenfor, at privatpersoner som selger en og annen ting som utgangspunkt ikke omfattes av regelverket. Salg av brukte gjenstander fra privatpersoner forutsettes dermed å ha et visst omfang før det kan anses som næringsvirksomhet. Virksomheter som driver uten fortjenestemål og med begrenset omsetning, slik som frivillige organisasjoner, vil også kunne falle utenfor regelverkets virkeområde.¹⁶ Det er ikke angitt i loven eller forskriften nøyaktig hvor

¹⁶ Se departementets tolkningsuttalelse fra 2022

grensen for hva som er «næring» skal gå. Det kan være nærliggende å se hen til merverdiavgiftslovens bestemmelser om næringsvirksomhet, se merverdiavgiftloven § 2-1, men også blant annet foretaksregisterloven og stiftelsesloven har bestemmelser som innebærer at det må trekkes skiller mellom næringsvirksomhet og annen virksomhet.¹⁷

Forskriften både presiserer og utvider regelverkets virkeområde. Det presiseres i forskriftens § 1 at begrepet «handel» omfatter salg, medregnet auksjonsvirksomhet, og oppkjøp med sikte på salg av brukte eller kasserte ting, både enkeltgjenstander og vareparti, jf. § 1 annet ledd. Forskriftens § 2 fastsetter at forskriften gjelder tilsvarende for den som til bruk i egen virksomhet kjøper eller bytter til seg platina-, gull-, og sølvvarer, edelstener, perler og smykker. Utvidelsen i forskriftens § 2 innebærer at det for de nevnte varekategoriene ikke stilles vilkår om videresalgsformål for at kjøp skal utløse plikt om brukthandelløyve, gitt at varene kjøpes av en «virksomhet». Forskriftens § 2 andre avsnitt fastsetter at forskriften tilsvarende gjelder for ting den handlende tar imot ved innløsning av pantelånsetlar. Det fremgår indirekte av forskriftens § 12 at mottak, kjøp og salg av gjenstander ment for industriell destruksjon/og eller gjenvinning også er omfattet av brukthandellova, ettersom det presiseres i denne bestemmelsen at denne typen næringsvirksomhet er unntatt forskriftens §§ 10 og 11.

Det er ikke tvilsomt at loven gjelder for brukthandelsvirksomheter som kun selger brukte ting. Virkeområdet er imidlertid ikke avgrenset til foretak som kun eller i hovedsak selger brukte gjenstander. Dette innebærer at også virksomheter som primært selger nye varer vil være underlagt regelverket dersom noen av varene som selges er brukte i brukthandellovens forstand. Det innebærer at loven og forskriften, ved et virkeområde slik som beskrevet ovenfor, for eksempel gjelder virksomheter som reselger varer de har tatt inn, enten i form av returrett eller for reparasjon og resalg.

3.1.2 Krav om løyve

Kjernen i brukthandelsregelverket er kravet om løyve. Etter lovens § 2 første avsnitt krever "[h]andelsverksemd med og oppkjøp med sikte på sal av brukte og kasserte ting, medrekna brukte kunstgjenstandar og antikvitetar" løyve fra politiet. Det presiseres i forskriften § 3 fjerde avsnitt at ingen kan starte handelen før han har løyve. Det kreves løyve for alle steder der virksomheten drives, både på innkjøpssted og salgssted. Det fremkommer ikke av loven eller forskriften hvilket politidistrikt som skal gi løyve der handelen skjer digitalt, men utfra formålet med loven antas at løyve skal innehas der varene er lagret og selskapets forretningskontor, se til eksempel foretaksregisterloven § 3-1 første avsnitt nr. 3, og der protokollen faktisk føres hvis dette ikke gjøres der selskapet har sitt registrerte forretningskontor. Myndigheten til å gi løyve til brukthandelsvirksomhet eller eventuelt trekke den tilbake er delegert til politiet, jf. brukthandellova § 2 første avsnitt. Søknader om løyve i et politidistrikt skal sendes til og avgjøres av vedkommende politimester. Dersom det skal drives handel i flere politidistrikter, skal søknaden sendes til

¹⁷ Se stiftelsesloven § 4 og foretaksregisterloven §§ 2-1 og 4-1

den politimesteren der virksomheten har sitt hovedkontor. I slikt tilfelle skal de berørte politimestrene uttale seg før løyve gis.

Politidirektoratet er klageinstans for vedtak om å nekte eller trekke tilbake løyve etter brukthandellova § 2, jf. forskriftens § 5.¹⁸

Det følger av brukthandellova § 2 andre avsnitt at løyve kan nektes og trekkes tilbake dersom måten virksomheten drives på eller andre forhold gir «grunn til å frykte misbruk». Loven gir ingen angivelse av hva som skal regnes som «misbruk» av brukthandelløyve, men dersom en ser formuleringen i lys av lovens formål, er det nærliggende å tolke «misbruk» dithen at det må foreligge grunn til å frykte at søkeren vil drive med forsettlig eller uaktsom omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte gjenstander. Loven oppstiller ikke klare vurderingskriterier for når det foreligger «grunn til å frykte misbruk», utover at den må skyldes «måten verksemda vert driven på» eller «andre forhold».

Det presiseres i forskriften § 3 andre ledd at det ved behandlingen av søknaden kan legges vekt på tidligere domfellelser eller bøtelegginger når «når dei kan gi grunn til å frykte for misbruk av løyvet». Domfellelse eller bøter for ran, tyveri, heleri eller lignende de siste to årene vil under enhver omstendighet føre til avslag på søknaden. Det er imidlertid ikke en forutsetning for å avslå søknad om brukthandelsløyve et det er begått en straffbar handling. Avslag kan dermed også begrunnes med andre forhold. Det er ikke presisert nærmere hvilke andre forhold som skal eller ikke skal vektlegges i politiets vurdering. Regelverket åpner med dette for stor grad av skjønn ved vurdering av søknadene. At vurderingen åpner for stor grad av skjønn øker risikoen for forskjellsbehandling; både i form av at ulike politidistrikt kan behandle den samme søknaden ulikt, og at ulike søkere kan behandles ulikt innad i samme politidistrikt. Uklare vilkår kan også åpne for at terskelen for å nekte bevilling legges for lavt hos Politiet i vurdering av hva som kan være «grunn til å frykte misbruk», jamfør dom fra lagmannsretten», jf. bl.a. LB-2019-192986.

Det kreves ikke brukthandelløyve for auksjonsvirksomhet som er drevet av advokater, jf. brukthandellova § 3. Advokater er allerede underlagt krav om bevilling og må oppfylle krav til hederlig vandel etter domstolloven § 220.

Det følger av brukthandelforskriftens § 6 andre avsnitt at løyve kan være tidsavgrenset dersom politiet finner det formålstjenlig. Praksis i dag virker å være at løyve gis med begrenset varighet, som oftest på fem år. Dette innebærer at virksomheten må søke om løyve på nytt før gjeldende løyve utløper. Dersom virksomheten ikke får innvilget nytt løyve før utløpet av gjeldende løyve, må virksomheten stenge ned driften i påvente av politiets behandling.

¹⁸ Brukthandellova § 2 andre avsnitt andre setning sier at vedtak kan klages inn for «departementet». I dag er praksis imidlertid at Politidirektoratet behandler klagen på disse vedtakene. Brukthandellova § 4 gir hjemmel til å fastsette forskrift om «verksemd som nemnd i § 2». Det er § 2 som fastsetter løyveplikten og klageadgang. Brukthandellova § 2 viser til forvaltningsloven (fvL.) §§ 28 til 34. I fvL. § 28 står det at vedtak kan påklages «til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)».

3.1.3 Formkrav og saksbehandlingsregler

Krav til innhold i, og behandling av, søknader om løyve er nærmere presisert i forskriften §§ 3 til 7. Som nevnt skal søknad om bevilling etter brukthandelloven i et politidistrikt skal sendes til og avgjøres av vedkommende politimester, jf. § 3. Dersom det skal drives handel i flere politidistrikter, skal søknaden sendes til den politimesteren der virksomheten har sitt hovedkontor. I disse tilfellene skal de berørte politimestrene uttale seg i saken før bevilling utstedes.

Søknad om løyve skal skrives på et eget skjema som en får hos politiet, jf. § 4.

Etter forskriften § 6 første avsnitt fastsetter krav til minimumsopplysninger som løyve skal inneholde. Det skal inneholde løyveinnehavers navn og privatadresse, navn og privatadresse for den som skal stå for handelen når det er en annen enn løyveinnehaveren, og hovedgrupper av ting løyvet gjelder for og politidistriktet løyvet gjelder for.

Dersom det er en annen enn løyvehaver som skal stå for handelen, må også vedkommende ha løyve, jf. § 3 tredje ledd. Dette innebærer at dersom en brukthandelsvirksomhet har flere salgsansatte, må samtlige ha løyve fra politiet. Bestemmelsen oppstiller ikke noe unntak basert på hvor mange ansatte virksomheten har, og gjelder derfor i utgangspunktet også for en virksomhet med mange titalls ansatte.

Dersom søker er en juridisk person, skal bevilling gis til foretaket ved en navngitt person i ledelsen, jf. § 3 fjerde ledd. Det fremkommer ikke hvilken rolle vedkommende skal ha i foretaket, og følger med det ikke sammenslutningsrettens alminnelige regler om ansvar for forvaltning av selskapet.¹⁹

Det følger av forskriftens § 3a første avsnitt at saksbehandlingstiden for søknad om løyve etter lovens § 2 skal være åtte uker. Det presiseres imidlertid i forskriftens § 3a andre avsnitt at regelen i tjenestelovens § 11 andre ledd om at løyve anses som gitt når saksbehandlingsfristen er gått ut, ikke gjelder søknad om løyve til å drive brukthandelsvirksomhet. Handel kan ikke starte opp før bevilling er gitt.

Det er Politidirektoratet som er klageinstans for de avgjørelsene som treffes i bevillingsspørsmålene, jf. § 5.

3.1.4 Godkjenning av lokaler

Forskriften stiller detaljerte krav til hvordan innehaveren av brukthandelsløyve skal drifte virksomheten. Et av kravene er at brukthandel kun kan drives fra steder eller rom som er godkjent av politiet, jf. § 8. Tilsvarende gjelder for oppbevaringssteder og lignende. Dette innebærer at dersom en brukthandelsvirksomhet skal bytte utsalgssted eller lager, må de avvente godkjenning fra politiet før de kan ta de nye lokalene i bruk. Regelen innebærer også at det ikke er tillatt å innrette handelen slik at gjenstanden overleveres direkte fra

¹⁹ For aksjeselskaper er det selskapets styre som etter aksjeloven § 6-12 har ansvaret for forvaltningen av selskapet, og daglig leder står etter § 6-14 for den daglige ledelsen av selskapet. Hva som er å regne som ledelsen i selskapet er generelt definert, og vil måtte bygge på en skjønsmessig vurdering.

opprinnelig eier til kjøper, men stiller krav til mellomlagring hos brukthandler. Dette gjelder uavhengig av om brukthandler kjøper varen inn for egen regning og risiko, eller om den formidles gjennom kommisjonssalg. Kravet gjelder imidlertid ikke når en brukthandelsvirksomhet kjøper en vare fra en annen brukthandelsvirksomhet, jf. § 11 andre avsnitt.

3.1.5 Oppbevaringsplikt

Etter § 11 har løyvehaveren oppbevaringsplikt for alle mottatte varer. Gjenstander kan etter denne bestemmelsen ikke ødelegges, omarbeides eller selges før 14 dager etter mottak. Som ovennevnt er det ikke tillatt å oppbevare ting som handelen omfatter utenfor de stedene som er godkjent av politiet. Dette medfører et krav til at alle gjenstandene som omsettes fysisk skal hentes inn og lagres i 14 dager før de kan videreselges. Reglene stenger i utgangspunktet for forretningsmodeller hvor ikke brukthandleren selv oppbevarer varene.

Det følger av § 11 andre avsnitt at første avsnitt ikke gjelder dersom tingen er overdratt fra en handlende som har løyve etter § 3. Reglene vil imidlertid gjelde for løyvehaveren som overdrar tingen. Bestemmelsen innebærer etter sin ordlyd at dersom en brukthandelsvirksomhet kjøper en brukt vare fra en annen brukthandelsvirksomhet med løyve, gjelder ikke oppbevaringskravet for brukthandelsvirksomheten som kjøper den brukte varen. Brukthandelsvirksomheten som selger varen, må imidlertid oppbevare varen i minst 14 dager før den kan selges videre.

Oppbevaringsplikten gjelder ikke for handel med motorvogner som er registreringspliktige etter lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikklova) § 15 eller mottak, kjøp og salg av gjenstander ment for industriell destruksjon og/eller gjenvinning med unntak av edle metaller, bl.a. platina, sølv og gull, jf. § 12. For andre varer kan politiet gjøre unntak fra kravet om oppbevaring, jf. § 11 tredje avsnitt.

3.1.6 Protokollføringsplikt

Etter § 10 første avsnitt skal den handlende føre protokoll godkjent av politiet over alle mottatte ting. Plikten til å føre protokoll gjelder enten tingen er mottatt mot vederlag eller ikke. Protokollen skal føres kronologisk og til enhver tid være à jour, og den skal oppbevares i ti år fra det tidspunkt opplysningene om tingen ble ført inn. Protokollen skal inneholde detaljerte opplysninger om når tingen er mottatt, navn og adresse til den personen tingen er mottatt fra, opplysninger om hva slags legitimasjon som er fremvist og merknad om at den er i orden, nummer på tingen, tydelig merking og forklaring av tingen, og opplysninger om hvor mange, størrelse, mengde og vekt. Protokollføringsplikten etter brukthandelsforskriften kommer i tillegg til bokføringslovens regler, se mer om disse i punkt 3.2.

Protokollføringsplikten gjelder ikke for handel med motorvogner som er registreringspliktige etter lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikklova) § 15 eller mottak, kjøp og salg av gjenstander ment for industriell destruksjon og/eller gjenvinning, med unntak av

edle metaller, bl.a. platina, sølv og gull, jf. § 12. For andre varer kan politiet i enkelttilfeller gjøre unntak for plikten til å føre protokoll, jf. § 10.

3.1.7 Aktsomhetsplikt

Brukthandleren har etter forskriftens § 9 første avsnitt en generell aktsomhetsplikt. Forskriften § 9 andre avsnitt pålegger selger å legitimere seg, og brukthandlere kan etter forskriften § 9 tredje ledd ikke motta varer fra personer under 18 år. Som vi kommer tilbake til i punkt 3.2.4., innebærer straffeloven § 335 allerede at uaktsomt heleri kan straffes. Det er uklart om forskriftens § 9 er ment å ha en selvstendig funksjon.

3.1.8 Politiets kontroll og tilsyn

Som det fremkommer ovenfor, er det detaljerte krav til hvordan brukthandelsvirksomheter skal driftes. Det er politiet som fører kontroll med at bestemmelsene i forskriften overholdes, jf. forskriftens § 14 første ledd. Politiet kan til enhver tid kontrollere forretnings- og oppbevaringsstedet, jf. forskriftens § 14 andre ledd. Den handlende plikter, på oppfordring fra politiet, å vise protokollen og de tingene han besitter på forretnings- og oppbevaringsstedet, samt kontor, bakrom eller lignende som ligger i tilknytning til virksomheten. Det er ikke stilt vilkår om at politiet skal ha mistanke om at virksomheten omsetter stjålne varer for å foreta slik kontroll. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for kontroll med bakgrunn i mistanke om annen ulovlig virksomhet.

Dersom en brukthandler får mistanke om at den som tilbyr ting for salg, har fått tingen i hende ulovlig eller av andre grunner ikke har rett til å avhende den, skal han straks melde fra til politiet, jf. § 15. En person som mottar eller skaffer seg utbytte av en straffbar handling vil i utgangspunktet kunne straffes etter straffeloven § 332. Se mer om dette i punkt 3.2.4.

Etter § 16 kan politiet, når de finner det formålstjenlig, bestemme at en handlende skal melde ifra når han tar imot visse typer ting, for eksempel ved å pålegge ham å sende inn oversiktslister eller lignende. Arrangører av antikk- og samlermesser, bruktmarkeder og lignende plikter å sende liste over påmeldte deltakere til politiet samtidig med melding eller søknad om arrangementet etter politiloven.

3.1.9 Forskriftshjemmel

Brukthandelova § 4 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om virksomhet som nevnt i §§ 2 og 3, og til å gi forskrifter om meldeplikt til politiet og om føring av protokoll osv. for foretak som skaffer seg brukte og kasserte ting til bruk i egen bedrift. Etter brukthandelforskriften § 17 kan departementet gi nærmere regler om handel som skal foregå i særskilte omsetningsformer og for handel med særskilte typer av ting.

3.1.10 Straff

Brukthandelova § 5 fastsetter at «[d]en som forsettlig eller aktlaust bryt føresegner gitt i eller i medhald av denne lova, vert straffa med bøter eller under skjerpande forhold med

fengsel i inntil tre måneder». Straffehjemmelen gir adgang til å straffe virksomhetene som er omfattet av loven dersom de bryter noen av pliktene som er fastsatt i loven eller i forskriften.

3.2 Tilgrensende rett

3.2.1 Innledning

Alle som driver næringsvirksomhet med varehandel er underlagt en rekke krav, og må forholde seg til ulike regelverk. For virksomheter som driver med brukthandel, kommer disse reguleringene i tillegg til de som følger av brukthandelova og brukthandelforskriften. Dette er til dels regler som ivaretar de samme formålene som brukthandelsregelverket. Alle virksomheter som driver med varehandel må blant annet følge regnskaps- og bokføringslovgivningen, hvitvaskingsregelverket og skatteregelverket. Samtidig inneholder straffeloven egne straffebud som retter seg mot økonomisk kriminalitet og forebygging av gjentatt kriminalitet. Det vil i det følgende redegjøres for noen av disse rettsreglene.

Interessen til de personene som har blitt utsatt for vinningslovbrudd ivaretas gjennom formuesretten, erstatningsretten og kontraktsretten, som etablerer sivilrettslige regler som beskytter deres økonomiske interesser. Lov om godtroerverv av løsøre (godtroervervsloven) regulerer bl.a. hvilke rettigheter kjøper har når selger ikke hadde rett til å selge tingen. Det følger av godtroervervsloven § 2 at kjøperen ikke vinner noen rett dersom den egentlige eieren ble frarøvet tingen ved tyveri, ran vold eller trussel om vold. Dette innebærer at dersom en stjålen vare videreselges, vil det fortsatt være den opprinnelige eieren som har eiendomsretten til tingen og har rett til å få den tilbakelevert ved en eventuell sivil tvist. Dette innebærer at brukthandelsvirksomheter har en oppfordring til å gjøre nødvendige undersøkelser for å forsikre seg om at varene de kjøper eller mottar ikke er stjålne. Disse reglene omtales ikke ytterligere her.

3.2.2 Regnskaps- og bokføringslovgivningen

De fleste virksomheter som driver næringsvirksomhet i Norge har bokføringsplikt etter bokføringsloven § 2 første til tredje avsnitt. En del av disse virksomhetene er også regnskapspliktige i medhold av regnskapsloven § 1-2. Disse lovene, og forskriftene gitt i medhold av disse lovene, stiller omfattende krav til dokumentasjon og rapportering av en virksomhets inntekter, utgifter og enkeltransaksjoner. Kassasystemloven og den tilhørende forskriften stiller i tillegg krav til selve systemene som benyttes for å overholde kravene i regnskaps- og bokføringslovgivningen. I skatteforvaltningsloven kapittel 10 gis skattemyndighetene hjemler til å kreve utlevert kontrollopplysninger fra skattepliktige. Politiet har også hjemler i straffeprosessloven til å kreve slik dokumentasjon utlevert i

etterforskningsøyemed.²⁰ Den som overtrer bestemmelser om bokføring eller regnskap, kan straffes etter straffeloven §§ 392 til 394, jf. bokføringsloven § 15.

I bokføringsforskriftens kapittel 5 stilles det en rekke detaljerte krav til hvordan opplysninger skal bokføres og dokumenteres. Bokføringsforskriften § 5-1-1 fastsetter krav til hvilke opplysninger som skal fremgå av salgsdokumentet ved salg av varer og tjenester. Det stilles blant annet krav om angivelse av nummer og dokumentasjonsdato, angivelse av partene (kjøper og selger), ytelsens art og omfang, tidspunkt og sted for levering av ytelsen, og vederlags- og betalingsforfall. Det presiseres i bokføringsforskriften § 5-1-2 at angivelsen av kjøper minst skal inneholde kjøpers navn, og adresse eller organisasjonsnummer som er tildelt i henhold til enhetsregisterloven § 23.

Selger kan imidlertid fravike krav om angivelse av kjøper etter § 5-1-1 nr. 2 ved kontantsalg fra detaljist, jf. § 5-3-12 tredje ledd. Det presiseres i § 5-3-1 at med kontantsalg menes salg av varer og tjenester der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjøres opp ved levering, ved bruk av betalingskort eller kontanter som betalingsmiddel²¹. Salg over internett eller ved oppkrav anses ikke som kontantsalg. Unntaket innebærer at hvis en privatperson kjøper en brukt eller ny vare i en fysisk bruktbutikk, og gjør opp på stedet ved bruk av kontanter eller bankkort, gjelder det ikke noe krav om å føre opplysninger om kjøper i salgsdokumentet. Enkeltinnslag skal fortsatt gi en detaljert beskrivelse av vare, beløp og salgstidspunkt, jf. § 5-1-1. Ved kontantsalg fra detaljist kan enkeltinnslag angis per varegruppe dersom detaljert beskrivelse av varens art, jf. § 5-1-1 nr. 3, vanskelig lar seg gjennomføre. Registrert kontantsalg og annen løpende anvendelse av kassasystemet skal dokumenteres med elektronisk journal, jf. § 5-3-13.

Kjøp skal dokumenteres med kjøpsdokument i henhold til bokføringsforskriftens § 5-5-1. Kjøpsdokumentet skal være salgsdokumentet selger har utstedt, og skal inneholde de opplysningene som det stilles krav til i delkapittel 5-1 og § 5-3-12.

Bokføringspliktige skal registrere og dokumentere kontantsalg ved bruk av kassasystem med produkterklæring som tilfredsstiller krav i kassasystemlova og krav etter forskrift gitt i medhold av kassasystemlova, jf. bokføringsloven § 10 a. Kassasystemlova stiller en rekke krav til kassasystemer som blir tilbudt for salg, utleie eller utlån til bokføringspliktige, jf. kassasystemlova § 2.

I bokføringsforskriften delkapittel 8-10 fastsettes det særregler for bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring for videreførere av brukte varer, kunstverk, samleobjekter og antikviteter. Delkapittelet gjelder kun for den som omfattes av merverdiavgiftsloven (mval.) § 4-5, § 4-6 og § 4-10 om videresalg og uttak av brukte

²⁰ Se bl.a. straffeprosessloven § 199 a. om ransaking av datasystem.

²¹ Unntaket gjelder likevel ikke når kjøper er bokføringspliktig, herunder når en ansatt kjøper på vegne av sin bokføringspliktige arbeidsgiver, og varen eller tjenesten er beregnet for videresalg eller som direkte innsatsfaktor i produksjon eller tjenesteleveranse, og vederlaget er over kr 1 000 inklusive merverdiavgift eller hvor kjøpet gjelder drivstoff til bruk i person- eller varetransport.

varer mv. De nevnte bestemmelsene i merverdiavgiftsloven fastsetter muligheten til å benytte den såkalte avansemetoden ved beregning av merverdiavgift for videresalg av brukte varer, kunstverk, samleobjekter eller antikviteter. Avansemetoden åpner for å kun regne merverdiavgift på avansen (overskuddet) fra salget av denne typen varer. Et vilkår for å benytte avansemetoden er at varen er «kjøpt fra en selger som ikke skal beregne merverdiavgift av salget eller som ikke oppgir merverdiavgift i salgsdokumentet gitt i eller i medhold av bokføringsloven», jf. mval. § 4-5 første avsnitt andre setning. Dette vil i hovedsak si at metoden ikke kan benyttes ved omsetning av varer som er kjøpt fra andre enn næringsdrivende. Kravene til spesifisering, dokumentasjon og bokføring etter bokføringsforskriftens delkapittel 8-10 gjelder derfor heller ikke for omsetning av varer som er kjøpt fra andre næringsdrivende.

Forskriftens § 8-10-2 oppstiller krav til hvordan kjøp og salg av varene som kapittelet omfatter skal spesifiseres. Av bestemmelsen fremgår det at:

Mottatte gjenstander skal straks merkes med et nummer, som også skal fremgå av spesifikasjonen. Det skal fremgå av spesifikasjonen om avansen eller de alminnelige regler for avgiftsberegningen er lagt til grunn ved avgiftsberegningen ved videresalget av gjenstanden. Spesifikasjonen skal inneholde følgende opplysninger:

- a. gjenstandens nr.
- b. kjøpsdato
- c. kjøpssum
- d. en klar beskrivelse av varen samt antall, størrelse, mengde eller vekt
- e. navn og adresse til den person gjenstanden er ervervet fra
- f. salgsdato
- g. salgssum, inkludert avgift
- h. beregningsgrunnlag utgående avgift»

Forskriftens §§ 8-10-3 og 8-10-4 stiller krav til dokumentasjon av både kjøp og salg av disse varene. Reglene innebærer en særlig god dokumentasjon av omsetningen i virksomheter som driver med videresalg av brukte varer, og som benytter seg av avansemetoden etter mval. § 4-5 og § 4-6. Det er lagt til grunn i underrettspraksis at avansemetoden ikke tillates brukt dersom ikke videreselger av brukte varer har oversikten over kjøp og salg i henhold til bokføringslovens regler.²² Opplysningene som skal spesifiseres etter § 8-10-2 overlapper i stor grad med opplysningene som skal protokollføres etter brukthandelforskriften § 10.

Samlet sett er med andre ord næringslivet, og særlig videreførere av brukte varer, underlagt omfattende rapporteringsplikter gjennom bokføringsregelverket. Reglene sørger

²² Se [LB-2017-132117](#) – [UTV-2018-1567](#) og [TMOSS-2016-202390](#) – [UTV-2017-1908](#)

for notoritet om transaksjonene i en virksomhet, og rundt hvilke varer som omsettes i virksomheten. Skatteetaten har hjemler til å kreve kontrollopplysninger utlevert, jf. skatteforvaltningsloven §§ 10-1 og 10-2. Politiet kan også kreve slike opplysninger utlevert som ledd i etterforskning²³. Disse pliktene gir offentlige myndigheter mulighet til å kontrollere hvilke varer som omsettes i en næringsvirksomhet.

3.2.3 Hvitvaskingsregelverket

Hvitvaskingsloven har som formål å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering, og etablerer med dette formål en rekke tiltak som skal beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke at rapporteringspliktige brukes eller forsøkes brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsloven § 1 første avsnitt jf. andre avsnitt.

Lovens § 4 fastsetter hvilke juridiske personer loven gjelder. I den tidligere hvitvaskingsloven av 2009 var «forhandlere av gjenstander», herunder også brukthandelsvirksomheter, rapporteringspliktige for transaksjoner i kontanter på over 40 000 kroner eller mer. Dette ble imidlertid endret ved lovendring i 2017. Samtidig ble det etablert et forbud for «forhandlere av gjenstander» mot å motta betaling i kontanter for beløp over 40 000 kroner. Beløpsgrensen er videreført i gjeldende hvitvaskingslov av 2018, i lovens § 5. Beløpsgrensen innebærer at alle kjøp av varer hvor betalingssummen er 40 000 kroner eller høyere, må gjøres via bankkonto. Bakgrunnen for regelen er at kontanter er lite sporbare, hvilket gjør at denne betalingsformen medfører økt risiko for heleri, hvitvasking og terrorfinansiering. Betalinger som er foretatt via bankkonto er det derimot enklere for myndighetene å føre kontroll med. Bankene selv er dessuten underlagt rapporteringsplikt, jf. hvitvaskingsloven § 4. Hvitvaskingslovens forbud mot å motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller høyere, sikrer på denne måten økt notoritet rundt større kjøp. Det er skattekontoret som fører kontroll med at beløpsgrensen i § 5 første avsnitt overholdes, jf. hvitvaskingsloven § 5 andre avsnitt.

Beløpsgrensen i hvitvaskingsloven gjør ikke noe skille mellom handel med nye gjenstander og handel med brukte gjenstander. Reglene er derfor like egnet til å forebygge heleri ved handel med brukte varer som ved handel med nye varer.

EU vedtok i mai 2018 et endringsdirektiv til fjerde hvitvaskingsdirektiv, direktiv (EU) 2018/843 («femte hvitvaskingsdirektiv»). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen, men er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett.

Endringsdirektivet utvider blant annet hvitvaskingsdirektivets virkeområde til å gjelde enkelte aktører innen kunstbransjen, og etablerer et krav om tilsyn med disse. Aktørene som er tilføydd ved femte hvitvaskingsdirektiv, er personer som ervervsmessig tilbyr oppbevaring av, handler med eller formidler handel med kunstverk, når verdien av transaksjonen eller av en rekke innbyrdes forbundne transaksjoner beløper seg til 10 000 EUR eller mer.

²³ Se bl.a. straffeprosessloven § 210 og § 203

Gjennomføring av direktivets regler i norsk rett vil kreve lovendring, ettersom gjeldende hvitvaskingslov ikke dekker de nye aktørene som underlegges krav om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering i femte hvitvaskingsdirektiv.

3.2.4 Straffeloven

3.2.4.1 Heleri

Det følger av straffeloven § 332 at «[d]en som mottar eller skaffer seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling» kan straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. Tyveri er en straffbar handling jf. § 321, og en brukthandler som mottar tyvegods, gjør seg skyldig i heleri. Straff etter § 332 forutsetter at det foreligger forsett hos heleren. Også uaktsomt heleri kan imidlertid straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, jf. straffeloven § 335.

Manglende aktsomhet ved mottak av brukte varer kan dermed medføre at en gjør seg skyldig i uaktsomt heleri, jf. § 335.

3.2.4.2 Rettighetstap

Som ovennevnt er det løyveordningen som er brukthandellosas mest sentrale virkemiddel. Løyveordningen gir politiet mulighet til å hindre visse aktører i å etablere brukthandelsvirksomhet. Men også straffeloven gir myndighetene hjemmel til å holde enkeltaktører utenfor en gitt bransje. Straffeloven § 56 fastsetter at dersom «allmenne hensyn tilsier det» kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet fratas sin stilling eller fratas retten til for fremtiden å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet. Rettighetstap ilegges som hovedregel for en bestemt tid inntil fem år, jf. straffeloven § 58 andre avsnitt.

Vilkåret om at «allmenne hensyn tilsier det» åpner for en bred vurdering av behovet for å ilegge rettighetstap. Det følger av lovens forarbeider at også rettighetstapets konsekvenser for den domfelte skal telle med i denne vurderingen. Dette samsvarer også med forholdsmessighetskravet i straffeloven § 29 andre avsnitt som fastsetter at reaksjonen må stå i et «rimelig forhold» til lovbruddet. Vurderingen skal knytte seg til reaksjonens virkninger for den konkrete personen. Det er presisert i forarbeidene at «[r]ettighetstap som i praksis innebærer at den domfelte fratas sitt levebrød eller muligheten til å praktisere sin utdanning for alltid, skal være forbeholdt de alvorligste sakene», jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 320.

Adgangen til å frata noen rett til å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet etter straffeloven § 56 er dermed snevrere enn adgangen til å avslå en søknad eller trekke tilbake et allerede utstedt brukthandelsløyve etter brukthandellosa § 2. Som påpekt i punkt 3.1.2 er det avgjørende for behandlingen av en søknad om brukthandelsløyve hvorvidt det er grunn til å «frykte misbruk av løyvet». Dersom søkeren har vært domfelt eller bøtelagt for ran, tyveri, heleri e.l. de siste to årene, vil dette under alle omstendigheter føre til avslag på søknad om løyve, jf. brukthandelforskriften § 3 andre avsnitt andre setning. Også andre forhold kan imidlertid gi grunnlag for avslag etter brukthandellosa. Det stilles

dermed ikke vilkår om at det er begått en straffbar handling for å avslå søknad om brukthandelløyve etter brukthandellova.

3.2.5 Retten til privatliv og forbud mot husransakelse

Grunnloven (Grl.) § 102 første avsnitt fastsetter at «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.»

Grunnlovsbestemmelsen stadfester et forbud mot visse former for husransakelse. Det er sikker rett at dette forbudet omfatter ransakelse av privat bolig. Det er mindre sikkert hvorvidt forbudet, som gjelder «hus», også omfatter salgslokaler, oppbevaringslokaler og andre lokaler forbundet med forretningsvirksomhet.

I juridisk teori synes den rådende oppfatning å være at forbudet kun omfatter boliger.²⁴ I nyere juridisk teori har det imidlertid vært argumentert for at spørsmålet er mer åpent enn det de tradisjonelle fremstillingene gir inntrykk av. Marius Stub pekte i en artikkel i tidsskrift for rettsvitenskap fra 2009 særlig på at bestemmelsens forhistorie og formål kan tas til inntekt for at grunnlovsbestemmelsen var ment å favne videre enn kun private boliger.²⁵ Det påpekes at det tradisjonelle synet tar utgangspunkt konstitusjonskomiteens utkast («Hver Borgers Huus er helligt») til tross for at begrepet «huus» ikke nødvendigvis kun omfatter private boliger. Til eksempel ble begrepet «Husinquisition» i forordning 23. mai 1812 brukt om ransaking av «Varelagere; offentlige Udsalgssteder og Boutiquer».

Tolkningsspørsmålet er ikke uttrykkelig behandlet i høyesteretts praksis, og ransakelsesforbudets nærmere omfang er derfor uavklart. Uavhengig av om det grunnlovfestede forbudet mot husransakelse i Grl. § 102 formelt også omfatter mer enn kun private boliger, gir den imidlertid uttrykk for et behov for vern mot ransakelse.

Avveiningene mellom myndighetenes ulike kontrollbehov og den enkeltes behov for vern mot inngrep i privatlivet sitt har blant annet gitt utslag i straffeprosesslovens regler om ransaking.

3.2.6 Straffeprosessloven

Straffeprosesslovens kapittel 15 inneholder hjemler til å foreta ransaking på nærmere angitte vilkår. Det følger av straffeprosessloven § 192 at når noen «med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågrep eller for å søke etter bevis eller etter ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i». Ransaking etter § 192 kan kun foretas etter beslutning fra retten eller etter skriftlige

²⁴ Se Johs. Andenæs og Arne Fliflet, Statsforfatningen i Norge, 10. utgave, Oslo 2006 s. 407, Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, tredje bind, s. 12–13, Morgenstjerne, Lærebok i den norske statsforfatningsret, andet bind s. 359 og Castberg, Norges statsforfatning, bind II s. 292.

²⁵ Se Stub, Om forbudet mot husinkvisisjoner i grunnloven § 102, s. 388-442.

samtykke, jf. § 197 første avsnitt. Omsetning av stjalne varer er et straffbart forhold som kan medføre frihetsstraff, politiet har dermed hjemmel til å ransake et forretningslokale dersom brukthandleren med skjellig grunn mistenkes for å drive med omsetning av stjalne varer. Terskelen for å foreta ransaking etter straffeprosessloven § 192 er betydelig høyere enn politiets kontrolladgang etter brukthandelforskriften § 15.

Det følger av straffeprosessloven § 193 at politiet har en utvidet adgang til å i «etterforskningsøyemed» foreta ransaking av hus eller rom som etter sin art er tilgjengelig for alle, eller er stedet for en virksomhet som krever tillatelse fra politiet, uten hensyn til om vilkårene etter § 192 foreligger. Ettersom handelsvirksomhet med og oppkjøp med sikte på salg av brukte og kasserte ting krever tillatelse fra politiet, jf. brukthandellova § 2, har politiet hjemmel til å foreta ransaking av brukthandelsvirksomheter i «etterforskningsøyemed» uavhengig av om mistankekravet «skjellig grunn» eller kriminalitetskravet «frihetsstraff» i § 192 er oppfylt.

3.2.7 Auksjonsloven

Auksjonsloven fastsetter visse krav til gjennomføringen av frivillige auksjoner. Etter lovens § 2 fremgår det at: «Med de begrensninger som følger av brukthandellova, kan enhver selv eller ved andre holde offentlig auksjon over gods som tilhører ham, og som han har rett til å selge».

3.2.8 Edelmetalloven

Edelmetallovens formål er å sikre tillit i handelen med varer av edelt metall og bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og ivaretagelse av beskyttelsesverdige interesser. Loven gjelder tilvirkning, markedsføring og omsetning av varer av edelt metall og varer som er sammensatt av edelt metall og annet materiale. Loven setter blant annet krav til markedsføring av varer av gull, sølv og platina mv., krav til finhetsstempel og ansvarsmerke. Nærmere detaljer om definisjonen av edle metaller, finhetsstandarder m.v. er angitt i forskrift om varer av edelt metall mv.

Justervesenet fører tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i loven blir oppfylt. Justervesenet kan på anmodning utføre finhetskontroll og stempling. Justervesenet kan kreve at produsenter, importører, forhandlere, ansatte hos disse og andre som opptrer på disses vegne, legger fram opplysninger som er av betydning for tilsynet. Justervesenet skal ha uhindret adgang til steder og innretninger når dette er nødvendig for å føre tilsyn, jf. edelmetalloven § 7 andre ledd.

3.2.9 Kulturminneloven og internasjonale konvensjoner

Kulturminneloven fra 1978 har i § 23 en regel som forbyr utførsel av visse typer kulturgjenstander fra Norge uten tillatelse. Gjenstander som etter § 23 er omfattet av utførselsforbudet er «*Kunst eller kulturmateriale som har stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie i Norge*». Også gjenstander som ikke har sin opprinnelse i Norge kan falle inn under utførselsforbudet. I forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander § 2 er kulturgjenstander definert gjennom ulike

kategorier. Definisjonen er en harmonisering av kategoriene av kulturgjenstander som går frem av kulturminneloven § 23 om utførselsforbudet og artikkel 1 i UNESCO-konvensjonen av 1970 om hva man skal forstå med uttrykket kulturgjenstander.

Regler som skal hindre eksport av kulturarv fra Norge har lang tradisjon. I 1995 fikk kulturminneloven, som følge av inngåelsen av EØS-avtalen, bestemmelser om tilbakelevering av ulovlig fjernede kulturgjenstander til stater innenfor EØS-området (i §§ 23 a-23 f).

I 2001 ratifiserte Norge *Unidroits konvensjon om stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander*. Fra 1. mars 2002 gjaldt reglene om tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander i §§ 23 a – 23 f også for Unidroit-stater.

I 2007 tiltrådte Norge UNESCO-konvensjonen av 1970 om *tiltak for å forby og forhindre ulovlig import og eksport av kulturgjenstander og ulovlig overføring av eiendomsrett til kulturgjenstander*. Kultur- og likestillingsdepartementet har ansvar for periodisk rapportering fra arbeidet med oppfølging av konvensjonen. Konvensjonen krevde at Norge forbød innførsel av kulturgjenstander hvis de var ulovlig utført fra noen UNESCO-stat. Det ble tatt inn et forbud i kml. § 23 a som ble iverksatt 1.januar 2007. Forbudet gjelder ikke bare gjenstander fra UNESCO-stater, men fra alle stater som er part i en avtale hvor også Norge er part, og som gjelder tilbakelevering av kulturgjenstander eller om tiltak mot illegal import, eksport og handel med kulturgjenstander (pt EØS-avtalen, Unidroit-konvensjonen og UNESCO-konvensjonen).

Norges arbeid med å bekjempe ulovlig handel med kunst og kulturgjenstander tar utgangspunkt i de nasjonale forpliktelser som følger av Norges tilslutning til disse avtalene. Gjennom tilslutning til internasjonale konvensjoner og avtaler har regjeringen blant annet forpliktet seg til å:

- Fortsette å arbeide med sikte på å forebygge, avdekke og bekjempe ulovlig handel med kunst- og kulturgjenstander nasjonalt og internasjonalt.
- Vurdere tiltak for å overvåke omsetning av kunst- og kultur via Internett.
- Innføre nye og videreføre etablerte tiltak for å styrke det tverrgående samarbeidet mellom ulike forvaltningsnivåer og andre aktører med det formål å utvikle «best practices», samordne innsats, utveksle informasjon og dele kunnskap relatert til kunst- og kulturkriminalitet.

Regelverket vi har om kulturgjenstander, som i stor grad er drevet frem av internasjonale avtaler og forpliktelser, bidrar samtidig til at vi også har regelverk og virkemidler til å ta vare på norske kulturgjenstander. Regelverket bidrar til å gjenfinne stjålne norske kulturgjenstander og forebygge heleri av disse.

Samtidig er det særlig store utfordringer knyttet til grenseoverskridende kulturarvkriminalitet. Ulovlig omsetning av kulturgjenstander som er stjålet fra museer eller er plyndret fra utgravningssteder er et voksende internasjonalt problem. Norge må gjennomføre effektive tiltak for å hindre ulovlig handel med slike kunst- og kulturgjenstander. Effektive tiltak krever tett samarbeid og samordnet innsats fra sentrale aktører som kulturmyndigheter, politi, toll, museer, omsetningsledd og kunst- og kulturfaglig ekspertise.

Norge er, som en del av det internasjonale markedet, både mottaker- og transitland for ulovlig handel med kunst- og kulturgjenstander, og for hvitvasking av utbytte. Utstrakt reisevirksomhet og solid kjøpekraft blant nordmenn tilsier at ulovlig tilegnete utenlandske gjenstander mest sannsynlig også er i norsk eie.

Brukthandeloven brukes i dag som et virkemiddel i arbeidet med å gjennomføre Norges internasjonale konvensjonsforpliktelser for å bekjempe slik kriminalitet, ved at den stiller krav til protokollføring av mottatte ting. Brukthandeloven supplerer tollens vareførselkontroll i de tilfeller hvor ulovlige kulturgjenstander likevel er tatt inn i landet. Kulturdepartementet har flere eksempler fra de siste årene på at politiet med hjemmel i brukthandeloven har avdekket at gjenstander som har vært ulovlig utført fra andre land, er blitt omsatt i Norge.

UNESCO-konvensjonen artikkel 10 forplikter Norge til å

«... sørge for at antikvitethandlere har plikt til å føre et register over hver enkelt kulturgjenstands opprinnelse, leverandørens navn og adresse, en beskrivelse av hver gjenstand som selges og hvilket beløp som er betalt, og til å informere kjøperen av kulturgjenstanden om det eksportforbud en slik gjenstand kan være underlagt.»

Artikkel 10 ber videre om at medlemslandene har regelverk som gir straffereaksjoner eller administrative sanksjoner ved manglende oppfyllelse av protokollplikten. Brukthandelsregelverket er ikke fastsatt for å ivareta Norges forpliktelser etter disse konvensjonene, men forskriftens § 10, om protokollplikt, vurderes som hjemmelen for at vi i dag oppfyller forpliktelsene i artikkel 10 i UNESCO-konvensjonen.

Bortfall av plikten i § 10 i forskriften, uten at tilsvarende opplysninger kan hentes fra andre kilder, vil kunne redusere sporingsmuligheter, og dermed gjøre det vanskeligere å finne gjenstander som er stjålne eller ulovlig utført fra andre land.

Også kravet om løyve har av kulturminnemyndighetene vært vurdert som et viktig bidrag til dette.

Den 22. juni 2022 la Klima- og miljødepartementet frem forslag om å oppnevne et offentlig utvalg som skal utrede forslag til ny kulturmiljølov. Gjeldene kulturminnelov ble vedtatt 9. juni 1978 og er blant de eldste forvaltningslovene i Norge. Siden 1978 har det skjedd en rekke endringer i samfunnet som har betydning for forvaltningen av kulturarven. Det har også skjedd en internasjonal rettsutvikling på kulturarvfeltet.

I mandatet til utvalget fremgår det at de skal vurdere og klargjøre innførsels- og utførselsforbudets materielle virkeområde, herunder hvilke kulturgjenstander som omfattes, samt utrede om dagens bestemmelser om håndheving av disse forbudene er hensiktsmessige. Videre skal utvalget vurdere hvordan regelverket kan legge bedre til rette for enkle og effektive tilbakeføringsprosesser, herunder samordnes bedre med straffelovens inndragningsregler. Utvalget er også bedt om å se på om regelverket om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og tilbakelevering av slike gjenstander kan

gjøres mer brukervennlig gjennom større grad av samordning med annet lovverk av særlig relevans for kulturarvkriminalitet og ulovlig handel med kulturgjenstander, som brukthandeloven, godtroervervloven, hevdsloven mv. Utvalget må også ta stilling til om det vil være mest hensiktsmessig at bestemmelsene om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og om tilbakelevering av slike gjenstander fastsettes i en egen lov. I så fall må utvalget utforme et eget lovforslag for disse bestemmelsene. Det oppnevnte lovutvalget skal legge fram forslag til ny lov innen 31. august 2024.

3.2.10 Vandelskontroll

Utgangspunktet i norsk strafferettspleie er at personer som straffes har gjort opp for seg etter at straffen er ferdigsonet. Imidlertid krever visse stillinger og verv særlig tillit til innehaveren. Tilliten sikres gjennom såkalt vandelskontroll. Gjennom politiregisterloven er politiet gitt hjemmel til å utlevere opplysninger i forbindelse med vandelskontroller når dette er hjemlet i lov eller forskrift.

Politiets gjennomføring av vandelskontroller og utferdigelse av politiattester reguleres i politiregisterloven §§ 36 til 47 og politiregisterforskriften §§ 28-1 til 38-5. Vandelskontroll kan kun foretas når den har hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov, jf. politiregisterloven § 36. Opplysningene fra kontrollen skal gis som enten politiattest, som vandelsvurdering eller som straffeattest. Det stilles ulike vilkår og gis ulike opplysninger ved benyttelse av de ulike måtene å gi opplysningene på. En politiattest utstedes til bruk i mottakers interesse og kan inneholde opplysninger om hvorvidt en fysisk eller juridisk person har vært ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd, eller er under straffeforfølgning, jf. § 36 første avsnitt nr. 1. Verserende saker kan bare anmerkes dersom det følger av lov eller forskrift, jf. § 41 nr. 2. Ved anmerkning av verserende saker skal det gis en kort forklaring på hva den verserende saken gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen, jf. samme bestemmelse. Politiregisterforskriften § 31-1 til § 31-4 gir nærmere vilkår for anmerkning av verserende saker.

Politiregisterforskriften § 29-4 gir adgang til å regulere at det kun skal anmerkes nærmere bestemte typer lovbrudd på politiattesten. Attesten betegnes i så fall som en avgrenset politiattest.

Etter § 43 kan brukeren av tidligere utstedt politiattest få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. Adgangen til fornyet vandelskontroll kan kun benyttes der brukeren av opplysningene har fått tilgang til informasjon som gir grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning for innholdet på politiattesten, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 315. Det kan ved fornyet vandelskontroll ikke utleveres andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten.

3.2.11 Reguleringer av plattformer

Brukthandelsregelverket regulerer ikke plattformsselskaper som tilrettelegger for omsetning av brukte varer mellom privatpersoner, mellom en næringsdrivende og privatpersoner eller mellom to næringsdrivende. Europakommisjonen har imidlertid i flere år hatt et særlig fokus på plattformer og bedrifter som tilbyr tjenester via disse plattformene (P2B) og å presisere internettbaserte plattformers plikter. Europakommisjonen har blant annet utarbeidet to forordninger som er vedtatt. Disse er relevant for plattformer som fasiliteter omsetning av brukte varer som for eksempel FINN.no og Facebook.

Forordning om rimelig forretningspraksis på plattformer ble vedtatt av Europaparlamentet og Rådet i 2019.²⁶ Forordning har som formål å skape bedre balanse mellom plattformer og bedrifter som tilbyr tjenester via disse plattformene. Forordningen anses EØS-relevant og akseptabel.

Forordning om digitale tjenester (Digital Services Act (DSA)) ble vedtatt av Europaparlamentet og Rådet 19. oktober 2022.²⁷ Rettsakten har som formål å bidra til å styrke det indre marked ved å modernisere og presisere internettbaserte plattformers plikter når det gjelder å fjerne ulovlig innhold, og adressere nye problemsstillinger som har fremkommet i forbindelse med plattformøkonomien. Forordningen inneholder regulering av dagens internettbaserte tjenester og plattformer, i tillegg til at det oppdaterer deler av gjeldende ehandelsdirektiv. Regelverket omfatter blant annet digitale plattformer (online platforms) f.eks. nettmarkeds plasser som bringer sammen selgere og forbrukere, appbutikker, delingsøkonomiplattformer og sosiale medieplattformer, unntatt mikro og små virksomheter. For plattformtilbydere (over en viss størrelse) gjelder blant annet at de må sørge for sporbarhet av forretningskundene sine. Forordningen anses EØS-relevant og er for tiden til vurdering i EØS-EFTA-landene.

4 Departementets vurdering

4.1 Overordnet

Hensynet til størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer og ønsket om å tilrettelegge for en mer sirkulær økonomi bør balanseres mot hensynet til å forebygge og bekjempe ulovlig omsetning av brukte varer.

Formålet med brukthandellova er å forebygge omsetning av stjalne og ulovlig mottatte varer og gjøre det lettere for politiet å spore opp slike gjenstander. Etter departementets vurdering kan det være spesielle utfordringer knyttet til omsetning av brukte varer

²⁶ Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services

²⁷ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)

sammenlignet med omsetningen av nye varer. Dette skyldes blant annet at sporbarheten til varene og oversikt over leverandørkjeder, kan være dårligere. Redusert sporbarhet, gir økt risiko for kriminelle handlinger.

Lovens **virkeområde** er handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting som skjer i næring. Loven gjelder i utgangspunktet omsetning av brukte varer innenfor alle næringer. I en sirkulær økonomi er ombruk, gjenbruk og gjenvinning av varer og materialer sentralt for å utnytte naturressurser og produkter effektivt så lenge som mulig. Disse aktivitetene vil ofte innebære salg av brukte varer og dermed omfattes av dagens regelverk. Utvikling av velfungerende markeder for brukte produkter blir vesentlig for omstillingene til en mer sirkulær økonomi. Det pågår et omfattende arbeid i EU med å utarbeide nye regelverk som åpner for å sette bærekraftskrav til produkter. Europakommisjonens forslag til ny Økodesignforordning omfatter blant annet en mulighet til å sette krav til ombruk og materialgjenvinning til alle typer varer, med noen få unntak (mat, medisiner og fôr). Regelverket vil også stille krav om digitale produktpass som vil øke sporbarheten til varene gjennom hele verdikjedene. Departementet forventer vekst i omsetningen av brukte varer/materialer mellom næringsdrivende og fra næringsdrivende til sluttbrukere innenfor store næringer som handelsnæringen, industrien og bygg- og anleggsnæringen. Dette vil innebære at mange nye former for næringsvirksomhet vil kreve godkjenning av Politiet fremover dersom loven opprettholdes. Etter departementets vurdering er virkeområdet til brukthandelsregelverket for omfattende og til stort hinder for omstilling til en mer sirkulær økonomi

Et utviklingstrekk innenfor handelsnæringen er fremveksten av digitale markedsplasser. I Norge har spesielt én stor aktør, FINN.no, bidratt til en sterk vekst i omsetningen av brukte varer direkte mellom privatpersoner. Denne aktiviteten reguleres ikke av dagens brukthandelsregelverk. Utviklingen innebærer at en stor del av dagens brukthandel ikke inngår i lovens virkeområde. Det foregår også omsetning på digitale markedsplasser av næringsdrivende som omfattes av brukthandelsregelverket. Innenfor bruktbilmarkedet, bruker både næringsdrivende og privatpersoner digitale markedsplasser.

Dagens løyveordning innebærer at næringsdrivende må ha godkjenning fra Politiet før de kan starte opp med handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting. Departementet vurderer at dette er et inngripende krav å stille til næringsdrivende, og det bør være tungtveiende grunner for å stille slike krav som reduserer konkurransen i markedet. Dagens ordning kan bidra til å forebygge heleri fordi politiet har fullmakt til å godkjenne eller avslå søknader om løyve. Departementet vurderer imidlertid at utøvelsen av dagens regelverk i for stor grad er skjønnsbasert. I høringsrunden i 2019 om endringer i brukthandelsregelverket ble det pekt på flere uheldige virkninger som for eksempel forskjellsbehandling mellom ulike politidistrikt og lang saksbehandlingstid av søknader. Forutsigbarheten for næringsdrivende reduseres ved skjønnsbaserte regler. Dette kan påvirke investeringsviljen og omsetningen av brukte varer. Tidsbestemte løyver reduserer etter departementets syn forutsigbarheten ytterligere.

Videre er det ikke en enhetlig registrering av brukthandelløyver og løyvene gis med ulike varighet. Det finnes derfor ikke en god oversikt over hvem som har gyldige løyver. Kravet

til løyve gjelder alle personer som skal stå for handelen hos en virksomhet som har fått løyve, også i store virksomheter med mange ansatte. Etter departementets vurdering fungerer ikke dagens løyveordning på en hensiktsmessig måte.

I regelverket gis det også føringer om politiets adgang til **kontrollvirksomhet**. Da loven ble vedtatt, var det i hovedsak fysiske brukthandelsbutikker som utgjorde de potensielle salgskanaler for stjalne varer. I dag kan tyvgods også omsettes på digitale markedsplasser. Brukthandelsregelverket regulerer slikt sett kun én av de potensielle kanalene for omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte vare. Etter vår vurdering har betydningen av politiets særskilte kontroll med brukthandelsforretningene som virkemiddel for å bekjempe ulovlig omsetning av stjalne varer blitt vesentlig svekket. Etter departementets vurdering er politiets godkjenningsordning og utvidete kontrolltilgang av næringsdrivende som er omfattet av dagens regelverk ikke tilstrekkelig begrunnet. Dette gjelder for eksempel næringsdrivende som selger brukte klær, og etablerte kjeder som både selger nye varer og resalg av egne varer. Det er per i dag lite som tyder på at risikoen for kriminelle handlinger er større innenfor denne delen av handelsnæringen enn i andre.

Lovens forskrift stiller videre en rekke **krav til næringsdrivende** om protokollføring, oppbevaring av gjenstander og godkjenning av lokaler. Protokollen skal være godkjent av politiet, og etter det departementet kjenner til kreves det i hovedsak at opplysningene føres i en fysisk bok. Det stilles også krav om at varer må oppevarers i to uker før de kan omsettes, som kan være uheldig og kostnadsdrivende for næringsdrivende som omsetter et stort kvantum og store varer. Unntaket for kjøp fra andre brukthandlere, men ikke fra andre næringsdrivende, synes etter departementets vurdering tilfeldig. I høringsrunden i 2019 viste blant annet flere aktører til at brukthandelsregelverket skaper en barriere mot å starte med gjensalg av egne varer og mot å utvide virksomheten. Etter departementets vurdering er kravene knyttet til protokollføring ikke tilpasses dagens situasjon. I dag benyttes i stor grad digitale betalingsløsninger som gir bedre sporbarhet enn kontantbetalinger. Hvitvaskingsloven stiller krav om at alle kjøp av varer hvor betalingssummen er 40 000 kroner eller høyere, må gjøres via bankkonto. Dette sikrer etter departementets vurdering sporbarhet for gjenstander av vesentlig verdi. Videre stiller regnskaps- og bokføringsregelverket omfattende krav til dokumentasjon og rapportering av inntekter, utgifter og enkeltransaksjoner. Også dette bidrar til sporbarhet. Etter departementets vurdering ivaretar disse reglene i hovedsak de samme hensynene som eksisterende regler i brukthandelsregelverket, er det etter departementets vurdering derfor ikke lenger behov for en særskilt loggføringsplikt for omsetning av brukte varer.

Med en utvikling der virkeområdet for loven etter vår vurdering vil gjelde store deler av næringslivet, ser vi det ikke som hensiktsmessig at de næringsdrivende må ha godkjenning for å drive næringsvirksomhet. Videre ser vi heller ikke at behovet for å forebygge og bekjempe ulovlig omsetning av brukte varer i dette virkeområdet generelt er av en slik karakter at det er behov for særskilt kontrolltilgang for politiet. Etter departementets vurdering er dagens brukthandelsregelverk ikke lenger et hensiktsmessig, effektivt eller

proporsjonalt verktøy for å forebygge omsetning av stjalne varer. Departementet foreslår derfor at brukthandellova og brukthandelforskriften oppheves.

Når det gjelder handel med brukte motorvogner, innebærer krav om brukthandelbevilling kontroll som motvirker omsetning av stjalne motorvogner, jf omtale innledningsvis under punkt 1.1, og nedenfor under punkt 4.2, og det foreslås derfor at det innføres en overgangsordning for handel med brukte motorvogner inntil det er etablert et alternativ til dagens regelverk for slik handel.

Departementet har vurdert flere alternativer til dagens brukthandelsregelverk og presenterer i høringsnotatet to hovedalternativer; å oppheve brukthandellova og brukthandelforskriften, med en overgangsordning for handel med brukte motorvogner (alternativ 1) og å vedta en ny lov med tilhørende forskrift (alternativ 2). I alternativ 2 foreslås det å innsnevre virkeområdet i loven til enkelte varegrupper; kunstverk, samleobjekter, antikviteter, kulturgjenstander og varer av edelt metall, edelstener, perler samt brukte motorvogner og innebærer forenklinger for de næringsdrivende.

Departementet vurderer alternativ 1 som det beste alternativet. Uavhengig av om man velger alternativ 1 eller 2, vurderer departementet også å gjøre midlertidige endringer i regelverket (overgangsordninger) som blant annet innsnevrer virkeområdet til dagens brukthandelslov.

I punkt 4.2 nedenfor beskrives alternativene nærmere. I kapittel 7 er det utarbeidet forslag til lov- og forskriftstekster til de ulike alternativene.

4.2 Alternativer til dagens regelverk

4.2.1 Alternativ 1 – Oppheve brukthandellova og brukthandelforskriften

Etter departements vurdering er det beste alternativet å oppheve brukthandellova og den tilhørende forskriften, men at det innføres en overgangsordning for motorvogner inntil det er etablert et alternativt regelverk for handel med brukte motorvogner. Dette innebærer at særreglene for adgang til å drive handelsvirksomhet med brukte varer sammenlignet med handelsvirksomhet med tilsvarende ubrukte varer bortfaller (med unntak av brukte biler i en overgangsperiode).²⁸ Dette innebærer at kravet om å søke løyve fra politiet, føre en særskilt og detaljert protokoll over alle varer som mottas, eller oppbevare gjenstander i minst 14 dager før de omsettes, fjernes. Alternativet innebærer også at politiet ikke lenger vil ha adgang til å ransake forretningslokalene til slike virksomheter uten hjemmel i straffeprosessloven.

Departementet vurderer at opphevelse av disse reglene vil gjøre det betraktelig enklere å starte opp og utvide handelsvirksomhet med brukte og kasserte varer. Det vil også senke terskelen for virksomheter som allerede driver med kjøp og salg av nye varer og i tillegg begynne med kjøp og salg av brukte varer. En oppheving av regelverket vil gjøre det

²⁸ Det er imidlertid adgang til å beregne MVA på brukte varer etter fradragmetoden.

lettere for næringsdrivende å utvikle nye markeder for gjenbruk og materialgjenvinning innenfor blant annet handelsnæringen, industrien og bygg- og anleggsnæringen.

Samtidig vil opphevelse medføre at politiet får mindre kontroll over hvilke aktører som driver med brukthandel, hvor brukthandelen gjøres fra og hvilke brukte varer det handles med. Manglende verktøy for å drive med preventivt arbeid kan potensielt føre til større omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer i disse handelskanalene. Departementet vurderer det imidlertid slik at hensynene som tilsier økt kontroll med brukthandelsvirksomhetene ikke har en slik vekt at det veier opp for de negative effektene det har å opprettholde krav som innebærer ekstra byrder for all handel med brukte varer i næring. Det vektlegges særlig at økt handel med brukte varer er en viktig brikke i overgangen til en mer sirkulær økonomi, og at det har vokst frem et stort marked for handel mellom privatpersoner på digitale markeds plasser som ikke omfattes av dagens regelverk. Det vektlegges også at omsetning av stjalne gjenstander trolig i betydelig grad omsettes via andre kanaler enn gjennom næringsdrivende som driver handel med brukte varer, og at reglene derfor i begrenset grad faktisk har den tilsiktede forebyggende effekten eller er egnet til å gi vesentlig enklere ettersporbarhet for stjalne gjenstander.

Krav i bokføringsregelverket sørger for at det fortsatt vil være god notoritet rundt salg av varer i brukthandelsvirksomhetene, selv om brukthandellova og brukthandelforskriften oppheves. Forbudet forhandlere av gjenstander har mot å motta kontantvederlag på kr. 40 000 eller mer etter hvitvaskingsloven § 5 innebærer at det også vil være økt notoritet rundt større kjøp. Som påpekt i punkt 3.2.6 har politiet fortsatt hjemler til å ransake hus, rom eller oppbevaringssted ved mistanke om handlinger som etter loven kan medføre frihetsstraff.²⁹ Personer som driver med omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer, vil i særlige tilfeller kunne fratras stillingen eller fratras retten til å for fremtiden ha en slik stilling eller utøve slik virksomhet, jf. straffeloven § 56.

Å oppheve regelverket vil frita politiet fra oppgavene forbundet med å håndheve dette regelverket, slik som godkjenning av løyvesøknader. Dette vil frigjøre ressurser i politiet.

Brukte motorvogner

Brukthandelbevillingen er ett av kriteriene for at et foretak kan få tilgang til Statens vegvesens system Autosys kjøretøy Bransjeløsning. I bransjeløsningen kan foretakene blant annet registrere kjøretøy selv, få tilgang til eget lager av kjennemerker og betale avgifter ved registrering med direkte integrering til Skatteetaten. I bransjeløsningen få man også tilgang til opplysninger om kjøretøy og kjøretøyeiere. Brukthandelbevillingen er også en forutsetning for forhandlere på største plattformleverandører for kjøp og salg av kjøretøy, som for eksempel Nettbil og Finn.no. I april 2023 har etaten inngått avtaler med 3 547 utsalgssteder av bruktbiler. Å fjerne brukthandelbevillingen for handel med bruktbiler vil kunne gjøre det vanskeligere for kundene å vite hvilke forhandlere man kan ha tillit til. Brukthandelbevillingen innebærer en portvaktfunksjon ved at vandelskontrollen som utføres i forbindelse med utstedelse av brukthandelbevillingen motvirker at kriminelle aktører ikke får tilgang til Statens vegvesens systemer.

²⁹ Jf. straffeprosessloven § 192 første avsnitt.

Statens vegvesen har gjort handel med bruktbiler betydelig enklere, tryggere og mer effektivt ved å utvikle gode digitale løsninger. En grunnleggende forutsetning for disse løsningene er at markedet for handel med bruktbiler oppleves trygt, og at opplysninger i registrene er korrekte og forvaltes på en tillitvekkende måte. Brukthandelbevilling stilles i dag som vilkår Statens vegvesens systemer. Dersom kravet om brukthandelbevilling oppheves for handel med bruktbil bør det etter departementets vurdering etableres ordninger som ivaretar de særlige behov myndighetene og kjøpere og selgere av brukte motorvogner har til virksomheten og motorvognen. Det har vært reduksjon av tyveri og heleri av motorvogner. Med utgangspunkt i at slike ofte har betydelig verdi, både for kjøper og samlet sett for bruktmarkedet, er det av vesentlig betydning at endringer i regelverket ikke skal innebære at denne positive utviklingen snus. Det bør derfor utredes nærmere hvilke konsekvenser det vil ha å fjerne kravet om brukthandelbevilling for omsetning av brukte motorvogner, og hvilke alternative løsninger som i tilstrekkelig grad kan avbøte negative konsekvenser, før kravet om brukthandelbevilling fjernes for forhandlere av brukte motorvogner.

Vi ber derfor særskilt om høringsinstansenes innspill til hvilke hensyn som bør ivaretas og hvordan en hensiktsmessig kontroll kan etableres i et eventuelt nytt regelverk. Behov for sikkerhet og kvalitet av omsatte motorvogner kan strekke seg ut over dagens krav til vandelsvurderingene som ligger til grunn for brukthandelsbevilgningen, hvor vandel knyttet til vinningskriminalitet er det grunnleggende hensynet.

Vi ber også særskilt om høringsinstansenes vurdering av om vandelsattest er et hensiktsmessig vilkår for tilgang til Statens vegvesens systemer og hvilke lovbrudd en slik vandelsattest eventuelt skal omfatte.

Kulturgjenstander

Et moment som taler mot opphevelse av regelverket, er at det vil kunne innebære at Norge ikke lenger overholder sin forpliktelse etter UNESCO-konvensjonen av 1970 art. 10. Som nevnt i punkt 3.2.10 fastsetter konvensjonens art. 10 plikt for konvensjonslandene til å pålegge antikvitethandlere å føre register over mottatte kulturgjenstander med nærmere angitte opplysninger, og sanksjonere de som ikke oppfyller kravet med straffereaksjoner eller administrative sanksjoner. Det foreligger per i dag ikke annet norsk regelverk som fastsetter en generell plikt til å dokumentere de samme opplysningene.³⁰ I forbindelse med opphevelse av loven bør det vurderes hvordan Norges forpliktelser kan ivaretas. Det er nedsatt et offentlig utvalg som arbeider med å utrede forslag til ny kulturmiljølov. I mandatet er det en referanse til brukthandelsregelverket og utvalget bes om å utrede og

³⁰ Bokføringsforskriften § 8-10-2 sier at videreforhandlere skal spesifisere alle kjøp og salg av brukte varer, kunstverk, samleobjekter og antikviteter med en rekke opplysninger. Dette gjelder imidlertid kun næringsdrivende som kvalifiserer til å bruke avansemetoden og når varen er kjøpt fra en selger som ikke skal beregne mva. av salget (dvs. at varen ikke er kjøpt av en næringsdrivende).

eventuelt utarbeide utkast til en ny lov knyttet til Norges forpliktelser i henhold til UNESCO-konvensjonen, jf. omtale i kapittel 3.

For at disse forpliktelsene skal overholdes ved opphevelse av brukthandellova og den tilhørende forskriften, bør det samtidig innføres en særregel om protokollføring for kunst- og kulturgjenstander. Det foreslås at særregelen plasseres i allerede eksisterende regelverk, fremfor å vedta en egen lov. En slik særregel kan plasseres i kulturminneloven eller i forskrift om handel med kulturgjenstander. Som omtalt i punkt 3.2.10, har loven og forskriften allerede regler som søker å motvirke ulovlig handel med kulturgjenstander. Forskriften har også i § 2 en tydelig definisjon av hva som regnes som «kulturgjenstander» i lovens og forskriftens forstand. Definisjonen antas å være i overensstemmelse med definisjonen i UNESCO-konvensjonen av 1970.

For at plikten til å registrere kulturgjenstandene skal være i tråd med konvensjonens art. 10, må manglende oppfyllelse føre til straffereaksjoner eller administrative sanksjoner. For at politiet skal ha foranledning til å føre kontroll med at protokollføringsplikten etterleves, må de være kjent med hvilke virksomheter som driver med denne typen handel. Protokollføringsplikten må derfor antakeligvis suppleres med en form for plikt for disse forhandlerne til å varsle myndighetene om at de driver slik virksomhet.

Forhandlere av kulturgjenstander vil med dette alternativet fortsatt ha en plikt til å føre protokoll over alle mottatte kulturgjenstander, og til å gi politiet innsyn i protokollen på forespørsel. Samtidig vil disse virksomhetene være underlagt færre reguleringer enn etter dagens regelverk, ettersom de ikke lenger trenger å søke om bevilling eller oppbevare gjenstander i minst 14 dager før de omsettes eller omarbeides. Andre former for brukthandel vil ikke lenger være underlagt særregler.

Når det gjelder hvilke opplysninger som skal fremgå av protokollen, kan særbestemmelsen utformes etter inspirasjon fra brukthandelsforskriften § 10 eller bokføringsforskriften § 8-10-2.

Dersom det innføres en særregel om protokollføring av kulturgjenstander samtidig som brukthandelsregelverket oppheves, vil dette etter departementets syn ivareta Norges forpliktelser etter UNESCO-konvensjonen av 1970 art. 10.

4.2.2 Alternativ 2 – Innsnevring av virkeområdet og endret løyveordning

4.2.2.1 Innledning

Et annet alternativ er å erstatte dagens brukthandellov og tilhørende forskrift med en ny lov som gir politiet særskilte kontrollmuligheter med de former for handel med brukte varer det er særlig behov for å ha kontroll med, som for eksempel brukte motorvogner. Ved å beholde reguleringer for disse tilfellene, vil politiet ha mulighet til drive forebyggende arbeid for de områdene der behovet er størst. En svakhet ved dagens lovgivning er at handel med alle typer brukte varer behandles likt, uavhengig av hvor stor

risikoen eller potensialet for omsetning av stjalne varer er for den konkrete formen for handel.³¹

Loven bør utformes slik at den ikke er unødvendig til hinder for lovlig omsetning av de omfattede varekategoriene. Etter departementets vurdering bør den nye loven gi mer forutsigbarhet for virksomhetene som omfattes. Loven bør også i mindre grad åpne for forskjellsbehandling – både mellom politidistriktene og av de ulike søkerne.

Dette alternativet innebærer at brukthandelregelverkets virkeområde innsnevres, og at det foretas en rekke endringer i både bevillingsordningen og i pliktene som pålegges brukthandlerne. Det foreslås i dette alternativet å videreføre en løyveordning som innebærer at næringsdrivende må ha tillatelse fra politiet for å drive næringsvirksomhet med visse typer brukte varer. Det foreslås også å videreføre protokollføringsplikten fra dagens regelverk i endret form. Det foreslås videre å oppheve kravet om å oppbevare de brukte gjenstandene i minst 14 dager før omgjøring, ødeleggelse eller videresalg.

Se kapittel 7, punkt 2, for utkast til ny lov.

4.2.2.2 Virkeområde

Om behovet for et innskrenket virkeområde

Dagens brukthandellov gjelder for all handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting. Lovens brede virkeområde innebærer at det stilles like strenge krav ved salg av brukte varer der risikoen for omsetning av stjalne varer må anses som lav, slik som klær og husholdningsartikler, som for brukte varer hvor risikoen for heleri må anses som høyere, slik som ved handel med kunst, edle metaller og edelstener av høy økonomisk verdi, samt motorvogner. Risikoen for heleri er særlig til stede for varer med høy verdi som er lett omsettelige. Også behovet for å gjenfinne stjalne varer er som hovedregel større der varene er av høy verdi enn der varene er av lav verdi.

Dagens regelverk skiller ikke mellom varer av ulik verdi eller kategori, og lovens virkemidler er slikt sett lite målrettede. Det er uheldig både av hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og grunnleggende rettsikkerhet å pålegge virksomheter byrdefulle plikter, samt gi politiet utstrakte hjemler til å kontrollere disse, der risikoen for heleri er lav. Dersom brukthandelova skal erstattes av en ny lov, bør den nye loven etter departementets syn gjøres mer målrettet enn dagens lov. Et grep for å gjøre en ny lov mer målrettet, er å innskrenke lovens virkeområde slik at den kun omfatter salg av varer hvor det er særlig fare for heleri eller særlig behov for å gjenfinne stjalne varer. Å fastsette en presis avgrensning kan imidlertid være vanskelig.

³¹ Brukthandelforskriften § 12 fastsetter visse unntak for noen av kravene for registreringspliktige motorvogner og gjenstander ment for industriell destruksjon eller gjenvinning.

Om virkeområde basert på terskelverdier

Én måte å avgrense virkeområdet på er å oppstille terskelverdier eller beløpsgrenser på varene som omsettes for at loven skal komme til anvendelse. Med et slikt virkeområde vil regelverket kun komme til anvendelse for omsetning av varer over en viss verdi, og hvor det dermed også presumptivt foreligger større risiko for heleri. Imidlertid vil en avgrensning med utgangspunkt i terskelverdier medbringe nye utfordringer. Det kan være utfordrende både å sette en hensiktsmessig grense, og å fastsette en vares verdi. En vares verdi kan dessuten fastsettes på ulike måter. Én metode er å ta utgangspunkt i innkjøpsprisen, altså beløpet brukthandleren betaler for å kjøpe varen. En annen måte er å ta utgangspunkt i utsalgsprisen, altså beløpet brukthandleren selger varen for. Et tredje alternativ er å ta utgangspunkt i tingens tenkte objektive markedsverdi. Alle de tre verdifastsettingsmetodene reiser problemstillinger. Både innkjøps- og utsalgspris kan tilpasses for å unngå regelverket. Å fastsette en tenkt markedsverdi kan på sin side være vanskelig og upresist i praksis. Departementet foreslår derfor ikke å avgrense lovens virkeområde med utgangspunkt i en beløpsgrense.

Om virkeområde basert på varekategorier

Et annet alternativ er å avgrense lovens virkeområde med utgangspunkt i varekategorier. Ved en slik avgrensning av virkeområdet kan loven rettes mot den typen varehandel hvor det foreligger særlig risiko for omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer, uten at regelverket blir enkelt å omgå.

Hovedutfordringen med å fastsette et virkeområde basert på varekategorier er at valget av varekategorier kan bli lite treffsikkert når det gjelder behovet for å forebygge omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer. Ettersom næringslivet til stadighet er i utvikling, er det også en fare for at varekategoriene som fremstår som relevante i dag, raskt kan bli utdaterte.

Til tross for de ovennevnte utfordringene er departementets vurdering at virkeområdet bør ta utgangspunkt i varekategorier. Departementet foreslår at loven kun skal gjelde brukte kunstverk, samleobjekter og antikviteter, samt brukte varer av edelt metall, edelstener og perler.

Kunstgjenstander mv. skiller seg fra andre brukte varer på flere punkter. Varene kan ofte ha høy kulturell og økonomisk verdi, noe som kan gjøre dem til et attraktivt mål for tyveri. I tillegg er disse gjenstandene som regel ikke masseproduserte, og kan derfor vanskelig erstattes. Dette tilsier et økt behov for å gjenfinne dem dersom de stjeles. Det er også vanskelig å sette en objektiv verdi på disse varene, og prisene kan gjerne endre seg mye over tid. Dette gjør at omsetning av kunst er egnet til å hvitvaske penger. Disse forholdene innebærer at det er særlige insentiver for kriminelle til å drive med ulovlig omsetning av denne typen varer, samt et særlig behov for å spore opp og gjenfinne varene. Norge deltar i internasjonalt samarbeid for å forhindre ulovlig utføring, innføring og omsetning av kulturgjenstander, og er blant annet forpliktet gjennom UNESCO-konvensjonen av 1970 til å iverksette tiltak for å forhindre dette. Samlet sett tilsier disse forholdene at det er behov for særskilt kontroll med omsetningen av denne typen varer. I

tillegg er dette varer som allerede i dag gjerne har lang varighet og omsettes gjentatte ganger i annenhåndsmarkedet. Varene har estetiske og kulturelle kvaliteter, men gjerne ikke noen konkret nytteverdi. Etter departementets vurdering vil det derfor ikke være nevneverdig til hinder for omstilling til en mer sirkulær økonomi å ha særregler for denne varekategorien.

Tilsvarende gjelder for omsetning av edle metaller, edelstener og perler. Dette er varer av til dels høy verdi, hvor varene kan være vanskelig å spore ettersom de kan omarbeides, smeltes om og lignende uten noe vesentlig verditap. Metaller er også godt egnet som oppgjørsmetode i kriminelle transaksjoner, både fordi bankenes overvåkning av pengetransaksjoner er godt etablert og fordi overførsel over landegrensen er relativ enkel, og ikke utløser kontroll ved valutaveksling. Det kan også være enklere å oppbevare over lengre perioder. Departementet foreslår derfor at også denne varekategorien bør omfattes av en eventuell ny lov.

Departementet vurderer også at de kan være behov for å inkludere andre varekategorier, slik som blant annet brukte motorvogner. Dette er blant de kategoriene av brukte varer med høyest verdi. Departementet mottok flere innspill i 2019 om at bruktbilbransjen var en bransje det var behov for særskilt kontroll med. Kravet om brukthandelbevilling for handel med brukte motorvogner motvirker omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer, særlig ved at det hindrer og kriminelle aktører tilgang til Statens vegvesens systemer og de store plattformaktørene. Dette gjør at man kan ha tillit til informasjon om eierforhold og omsetningskjeder i kjøretøyregisteret. Uten dette vil det bli betydelig enklere å omsette stjalne slike, og risiko for at den positive trenden med reduksjon i tyveri, heleri og hvitvasking vil snu.

Motorvogner er imidlertid en varekategori hvor myndighetene allerede i dag har god oversikt over eierforhold og omsetningskjeder som følge av kjøretøyregisteret. Dette er noe av bakgrunnen til at protokollføringsplikten og oppbevaringsplikten etter brukthandelforskriften ikke gjelder motorvogner som er registreringspliktige etter vegtrafikklova § 15, jf. brukthandelforskriften § 12 første avsnitt. I dag er omsetning av stjalne biler et relativt lite utbredt problem i Norge. At salg av brukte motorvogner skal forutsette tillatelse fra politiet etter brukthandellova § 2, ivaretar i dag også andre forhold enn å forebygge omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer.

Søkerens vandel inngår som del av vurderingsgrunnlaget for om brukthandelsbevilling skal gis etter dagens brukthandellov, jf. forskriften § 3 andre avsnitt. Å oppheve brukthandelsregelverket vil ikke forhindre at vandelskrav kan stilles på selvstendig rettslig grunnlag. Vandelskontroll vil etter politiregisterloven § 36 første avsnitt måtte ha hjemmel i lov eller forskrift. Etter departementets vurdering kan hensynene som tilsier særskilt kontroll med bruktbilmarkedet ivaretas også gjennom andre målrettede tiltak og annet regelverk enn brukthandelsregelverket. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om brukte motorvogner skal omfattes av lovens virkeområde, eller om det bør etableres et eget regelverk for handel med brukte motorvogner.

Nærmere om avgrensning av varekategorier

Departementet foreslår at det tas utgangspunkt i definisjonene av kunstverk, samleobjekter og antikviteter som er fastsatt i merverdiavgiftsforskriften ved angivelse av virkeområde for disse kategoriene. For edelmetaller foreslås å ta utgangspunkt i edelmetallforskriften. For kulturgjenstander foreslås det å ta utgangspunkt i definisjonen i forskrift om ulovlig handel med kulturgjenstander. For motorvogner kan det tas utgangspunkt i definisjonen i vegtrafikkloven § 2. Det vurderes at dette vil gi et mer enhetlig regelverk.

I merverdiavgiftsforskriften § 1-3-2 er kunstverk definert slik:

«Med kunstverk menes originale

- a. malerier, tegninger, kollasjer og lignende todimensjonale kunstverk, herunder blandete teknikker
- b. grafiske arbeider, herunder stikk, trykk, litografi, mv., signert og nummerert i et antall begrenset oppad til 300 stk.
- c. skulpturer, relieffer, installasjoner og andre tredimensjonale kunstverk av et hvert slag og utført i et hvert materiale
- d. billedtepper, billedvev og annen tekstilkunst
- e. kunstneriske fotografier.

(2) Ved vurderingen av om et fotografi skal anses som kunstnerisk skal det blant annet legges vekt på om fotografiet har interesse for en videre krets av personer, om det er ment for offentlig visning i gallerier e.l. og på om prisen reflekterer en kunstnerisk verdi. I tillegg må fotografiet være

- a. tatt av kunstneren
- b. framkalt under kunstnerens faglige instruksjonsmyndighet
- c. signert og nummerert i et antall begrenset oppad til 30 og
- d. opphavsrettslig beskyttet etter åndsverkloven § 2 annet ledd bokstav f.

Bilder fra ordinær fotografvirksomhet anses ikke som kunstneriske fotografier.

(3) Ved vurderingen av om et verk kan anses som kunstverk skal det blant annet legges vekt på om verket anses som kunstverk av kunstinstitusjoner og/eller at det foreligger visningsavtale for verket, at det ikke hovedsakelig tjener nytteformål, ikke har karakter av ordinær handelsvare (industriell masseproduksjon), er produsert av opphavsmannen selv, eller av andre etter opphavsmannens anvisninger og under opphavsmannens faglige instruksjon.»

I § 1-3-3 er samleobjekter definert slik:

«Med samleobjekter menes frimerker mv. som er omfattet av tolltariffens posisjon 97.04 samt samlinger og samlergjenstander som er omfattet av tolltariffens posisjon

97.05. Samleobjekter som nevnt i merverdiavgiftsloven § 4-5 omfatter ikke frimerker, samt mynter og sedler som er eller har vært gyldige betalingsmidler.»

I § 1-3-4 er antikviteter definert som «varer som er omfattet av tolltariffens posisjon 97.06». Tolltariffens posisjon 97.06 omfatter antikviteter som er over hundre år gamle.

For definisjon av varer av edelt metall er det nærliggende å se hen til edelmetallforskriften. I forskriften § 1 fastsettes at:

«I forskriften menes med

- a. vare av edelt metall: et smykke eller en annen gjenstand som består helt eller delvis av edelt metall
- b. edelt metall: gull, sølv og platina.»

I forskrift om handel med kulturgjenstander er begrepet kulturgjenstander definert slik:

I lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner § 23 og i kapitlene her gjelder følgende kategorier av kulturgjenstander:

«a. Materiale, uten hensyn til alder:

- som har spesiell betydning for Norges kunst, kultur og historie
 - som har spesiell betydning for virksomheter og hendelser av nasjonal betydning
 - som vedrører fremstående eller sentrale personers liv. Gjenstander som vedkommende fremstående eller sentrale person selv fører ut av landet medregnes ikke, med mindre utførsel er forbudt etter andre bestemmelser i denne forskriften.
- b. Samisk materiale fra før år 1970. For tekst og kart som er trykket på samisk gjelder år 1930. Det skal søkes utførselstillatelse for alt samisk arkivmateriale. Gjenstander som tilhører sin opphavsmann omfattes ikke.
- c. Malerier, tegninger, skulpturer, originale grafiske blad, annen billedkunst, kunsthåndverk og prototyper for designprodukt som er eldre enn 50 år. Verk som tilhører sin opphavsmann medregnes ikke.
- d. Lyd, foto og filmmateriale fra før år 1950.
- e. Motorvogner, luftfartøy, artilleriskyts og skinnegående materiell eller deler og tilbehør av slike fra før år 1950 og båter eller deler av slike eldre enn 50 år.
- f. Bygninger av alle slag og deler av slike, kunstneriske eller historiske monumenter, arkivmateriale, brev, manuskripter, signeter, folkekunst og husflidsprodukter, møbler og annet innbo, drakter, håndvåpen, musikkinstrumenter og annet løsøre av kunst-, kultur- eller personalhistorisk interesse fra før år 1900.
- g. Etnografisk materiale fra før 1900.
- h. Tekst og kart trykt i Norge før år 1850 eller i utlandet før år 1650.

- i. Norske mynter eldre enn 1537, samt yngre norske mynter, pengesedler, medaljer og ordener av nasjonal betydning, jf. vedlagte oversikt.
- j. Frimerker omfattes ikke av eksportforbudet såfremt de ikke inngår som del i annet materiale som er dekket i disse forskriftene.
- k. Resultater av arkeologiske utgravninger eller av arkeologiske oppdagelser, både lovlige og ulovlige. Automatisk fredete kulturminner i medhold av lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner § 4, jf. § 12 om eiendomsretten til løse kulturminner.
- l. Til materiale nevnt i § 2 bokstavene a-j medregnes ikke personlige effekter fra etter år 1800 eller kulturgjenstander som nevnt i § 2 bokstav e), som skal brukes under opphold i utlandet og som bringes tilbake til Norge innen ett år etter utreise eller skal repareres og restaureres i utlandet og bringes tilbake til Norge innen tre år etter utreise. Med personlige effekter menes gjenstander som for eksempel smykker, bunader og lignende.
- m. Til materiale nevnt i § 2 bokstavene a-j medregnes ikke gjenstander som er importert til Norge etter år 1950 dersom det kan dokumenteres at det i sin tid var lovlig eksportert fra opprinnelseslandet»

Motorvogner er definert slik i vegtrafikkloven § 2:

«Med kjøretøy forstås innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner. Med motorvogn forstås kjøretøy som blir drevet fram med motor.»

Departementet ber høringsinstansene vurdere om avgrensning av virkeområdet er hensiktsmessig og om det eventuelt er andre varekategorier som bør omfattes.

4.2.2.3 Bevillingsordning

Bakgrunn for bevillingsordningen

Bakgrunnen for innføring av særregler for handel med brukte gjenstander var at handel av brukte gjenstander var antatt å utgjøre en særlig risiko med hensyn til omsetning av stjalne eller ulovlig mottatte varer. Kravet om å ha brukthandelbevilling for å drive handelsvirksomhet med brukte og kasserte varer bidrar til at aktørene som driver virksomhetene har god vandel. Løyveordningen er derfor sentral i dagens brukthandellov. Det er imidlertid flere svakheter ved dagens løyveordning

Hvilke krav som stilles for å få bevilling er til dels uklare, og praktiseres ulikt mellom politidistriktene. Det er til dels lang ventetid på å få bevilling, og det kan ta lang tid å få godkjent nye lokaler. Bevillingene blir ofte gitt med kort varighet i et perspektiv hvor det skal bygges opp forretningsvirksomhet. Ved avslag på søknad om bevilling eller tilbakekalling av bevillingen opplyser flere brukthandelsaktører om at klagebehandlingen kan være lang, noe som fører til at virksomhetene må innstille før endelig vedtak i saken

foreligger. Dersom bevillingsordningen skal videreføres, bør det derfor gjøres på en måte som er enklere og mindre byrdefull for aktørene som skal drive med brukthandel.

Forslag til ny bevillingsordning

Departementet vurderer det som hensiktsmessig å erstatte dagens bevillingsordning med en ordning som kun oppstiller et vandelskrav hos søkeren. Departementet foreslår en ordning som vil fungere slik at tilfredsstillende vandel hos søkeren automatisk skal medføre tillatelse til å drive brukthandelsvirksomhet. Ved å ikke åpne for stor grad av skjønn ved søknadene om bevilling, reduseres muligheten for forskjellsbehandling. Et slikt krav sikrer også at eventuelle avslag er saklig begrunnet. Som et grep for å sikre at virksomhetene driftes i henhold til loven, foreslås det at bevillingen kan trekkes tilbake dersom virksomheten ikke driftes i henhold til loven.

Som nevnt i punkt 3.1.2 stiller dagens regelverk krav til at der andre enn bevillingshaver skal stå for handelen, må vedkommende også ha bevilling. Dette kravet er særlig byrdefullt for virksomheter med mange salgsansatte, eller virksomheter som har mange utskiftninger i salgsansatte. Departementet vurderer det som tilstrekkelig at bevilling gis på virksomhetsnivå, ved en navngitt person i virksomhetens ledelse. Styret og daglig leder er ansvarlig for at virksomheten driver i henhold til lovgivningen, og vil kunne ansvarliggjøres dersom virksomheten ikke driver i henhold til regelverket.

Som nevnt i punkt 3.1.2, må brukthandelsvirksomheter etter dagens regelverk søke nytt løyve dersom de skal utvide virksomheten sin til å omfatte andre politidistrikt. Departementet vurderer det som tilstrekkelig at selskapet har bevilling fra det politidistrikt hvor selskapet har sitt hovedkontor. Hvilket politidistrikt dette er, kan utledes av foretakets registrerte adresse i Foretaksregisteret eller innehaverens folkeregistrerte adresse der virksomheten skjer gjennom registrering som enkeltpersonforetak.

Investeringsviljen i virksomheter som driver brukthandel er som for andre virksomheter påvirket av gode rammevilkår. Forutsigbarhet er et element i gode rammevilkår. Usikkerhet om tildeling av ny bevilling etter utløp av bevillingsperioden motvirker slik investering i ny og eksisterende virksomhet. Bevillingen bør derfor etter departementets syn gis på ubestemt tid. Virksomheten unngår da også å sende nye søknader med jevne mellomrom, og politiet unngår byrden ved å utstede nye bevillinger der intet er å bemerke til vandelen. Politiet har hjemmel til å foreta fornyet vandelskontroll etter politiregisterloven § 43. Det foreslås at vandelskontrollen standardiseres, slik at det er brudd på relevante straffebud som kontrolleres gjennom politiets kontroll. Relevante straffebud vurderes å være straffebud som knytter seg til vinningskriminalitet, slik som ran, tyveri, heleri og hvitvasking. Det foreslås at det gis hjemmel til å i forskrift regulere hvilke forhold som skal anmerkes på attesten.

Saksbehandlingen for søknader om løyve kan etter dagens regelverk være lang og lite forutsigbar. For å gjøre det mer forutsigbart for virksomhetene som er underlagt loven, foreslås det at tjenestelovens hovedregel i § 11 andre avsnitt, om at tillatelse anses som gitt dersom fristen er ute, gjøres gjeldende for den nye loven. Som ovennevnt vil fortsatt

politiet ha adgang til å trekke tilbake bevillingen dersom bevillingshaver ikke oppfyller kravene til vandel.

4.2.2.4 Protokollføringsplikt

Som omtalt i punkt 3.1.6 fastsetter brukthandelforskriften plikt for brukthandlerne til å protokollføre opplysninger om varene som mottas. Protokollen gir politiet mulighet til å ha kontroll med varene som omsettes i foretaket. Departementet foreslår å videreføre en plikt til å dokumentere opplysninger om varene som omfattes av loven. Det vurderes imidlertid som unødvendig byrdefullt og upraktisk å opprettholde kravet om at disse opplysningene skal føres i en særskilt protokoll som må forhåndsgodkjennes av politiet.

Departementet foreslår i stedet at disse opplysningene dokumenteres i samme system som andre bokførte opplysninger i henhold til bokføringsloven. Bokføringspliktige har plikt til å dokumentere kjøp og salg iht. bokføringsforskriftens bestemmelser, jf. delkapitlene 5-1, 5-3 og 5-5. I tillegg finnes det særregler for enkelte bransjer i delkapittel 8, herunder delkapittel 8-10. Som nevnt i punkt 3.2.2 fastsetter bokføringsforskriften § 8-10-2 krav til spesifisering av kjøp og salg av brukte varer, kunstverk, samleobjekter eller antikviteter, når disse er kjøpt for videresalg. Disse kravene inntreer i dag imidlertid kun ved omsetning av varer som er omfattet av merverdiavgiftsloven § 4-5, § 4-6 og § 4-10, det vil si varer hvor merverdiavgift kan regnes ut ifra den såkalte «avansemetoden». Disse bestemmelsene omfatter kun varer som er kjøpt av selger som ikke skal beregne merverdiavgift av salget eller som ikke oppgir merverdiavgift i salgsdokumentet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av bokføringsloven. Kravene til spesifisering etter bokføringsforskriften § 8-10-2 gjelder slikt sett ikke ved kjøp fra selskaper som er registreringspliktige etter merverdiavgiftsloven § 2-1.

Departementet foreslår at tilsvarende krav til spesifisering og dokumentasjon gjøres gjeldende for alle kjøp og salg av varer som omfattes av den nye loven. Det vil med dette ikke være forskjellige krav til registrering av varer som de omfattede brukthandlerne kjøper fra privatpersoner og varer som de kjøper fra andre næringsdrivende. Disse tilleggskravene vil gjelde alle som driver næring som omfattes av den nye brukthandelloven, uavhengig av om de har plikt til å følge bestemmelsene i bokføringsforskriften delkapittel 8-10. For at politiet skal kunne ha kontroll med omsetningen av disse varene, foreslås det at politiet gis hjemmel til å kreve å få disse opplysningene utlevert uten ugrunnet opphold. Se nærmere om dette i 4.3.6.

4.2.2.5 Oppbevaringsplikt

Etter dagens brukthandelsregelverk kan ikke gjenstander ødelegges, omarbeides eller selges før det har gått 14 dager etter mottak av gjenstanden, jf. brukthandelforskriften § 11. Plikten stenger for forretningsmodeller som forutsetter høyere omsetningshastighet, og anses i mindre grad nødvendig når notoritet er ivaretatt gjennom protokollføringsplikten.

Departementet foreslår derfor å ikke videreføre denneplikten.

4.2.2.6 Forretningssted

Dagens regelverk stiller krav til at alle steder det drives brukthandel fra, må godkjennes av politiet. Tilsvarende gjelder for oppbevaringssteder og lignende. Departementet vurderer

det som uforholdsmessig at alle forretningslokaler skal forhåndsgodkjennes av politiet, da dette kan utgjøre et vesentlig hinder for oppstart med og utvidelse av handelsvirksomhet med brukte varer. Ettersom departementet ikke foreslår å videreføre politiets adgang til å føre kontroll med brukthandlernes forretnings- og oppbevaringssteder, se punkt 4.4.6, anser vi det heller ikke som nødvendig at forretningslokalene skal forhåndsgodkjennes.

4.2.2.7 Kontroll og tilsyn

Politiet har vide hjemler i dagens brukthandelsregelverk til å føre tilsyn og kontrollere forretnings- og oppbevaringsstedene til brukthandlerne, uten krav til mistanke om at det er begått et straffbart forhold. Departementet vurderer at denne kontrolladgangen ikke er tilstrekkelig begrunnet i behovet for kontroll av en viss type næringsdrivende. Det foreslås derfor å erstatte dagens kontrollhjemmel med et krav om at virksomheter med protokollføringsplikt som beskrevet i punkt 4.4.3. har plikt til å utlevere bokførte opplysninger til politiet på forespørsel. På denne måten vil politiet ved behov ha mulighet til å kontrollere hvilke varer bedriftene omsetter. Dersom de bokførte opplysningene gir grunnlag for mistanke om ulovlig omsetning av varer, vil politiet på gitte vilkår ha grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser med hjemmel i straffeprosessloven.

4.2.2.8 Forskriftshjemmel

Etter dagens brukthandellov er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om «verksemd» som nevnt i lovens § 2 og § 3. Adgangen er lite spesifisert, og gir dermed departementet vide hjemler til å utforme regler for omsetningen av brukte og kasserte ting.

Det foreslås at også en ny lov gir departementet en begrenset forskriftshjemmel. Formålet med forskriftshjemlene er å gi departementet mulighet til å fastsette detaljer rundt håndhevingen av regelverket, og anledning til å gjøre eventuelle praktiske justeringer i regelverket, uten at disse må vedtas i Stortinget. Det foreslås at departementet gis adgang til å i forskrift fastsette visse unntak fra virkeområdet. Disse endringene må være begrunnet i lovens formål. Det foreslås at departementet gis hjemmel til å fastsette konkrete plikter for virksomheter som faller innenfor lovens virkeområde. Pliktene som fastsettes i forskrift må også være begrunnet i lovens formål.

Departementet foreslår å vedta en ny forskrift som presiserer fremgangsmåten for å søke om bevilling og presiserer at det er Politidirektoratet som er klageorgan for vedtak om bevilling. Forskriften gjøres gjeldende fra samme tidspunkt som den nye loven. Forskriften vil sendes på en egen høring, og vil gjøres gjeldende samtidig som loven.

4.2.2.9 Straff

Etter brukthandelova § 5 kan den som «forsettlig eller aktaust bryt føresegner gitt i eller i medhald av denne lova, vert straffa med bøter eller under skjerpande forhold med fengsel i inntil tre månader». Trusselen om straff antas å ha en preventiv effekt, og bidrar til å sikre overholdelse av regelverket.

Departementet kan ikke se grunn til at den øvre strafferammen skal endres fra dagens regelverk og foreslår å videreføre straffehjemmelen.

4.2.2.10 Oppsummering

Etter departementets vurdering er ikke risikoen for kriminalitet i forbindelse med handel med brukte gjenstander redusert de siste årene. Dette tilsier at endringer i brukthandelsregelverket bør hensynta mulighet for kriminalitetsbekjempelse, samtidig som det må foretas en avveining av hensynet redusert miljøbelastning og ressursbruk for næringsdrivende og det offentlige. Kriminalitetsbekjempelse er et viktig mål for regjeringen og regjeringen arbeider med en melding til Stortinget om økonomisk kriminalitet. I departementets alternative regulering skisseres derfor muligheten for å oppheve byrdefulle deler av regelverket som antas å ha liten effekt, f.eks. oppbevaringsplikten på 14 dager. Samtidig er det departementets vurdering at f.eks. oversikt over hvor varene er anskaffet kan ivaretas på annen måte enn gjennom egne protokoller for de varegruppene hvor det etter en totalvurdering vurderes å være behov for særskilte regler.

Videreføring av enkelte krav for særlige varegrupper vil etter departementets vurdering kunne styrke muligheten for kriminalitetsbekjempelse. Som nevnt ovenfor innebærer også hvitvaskingslovens bestemmelser om forbud mot kontantsalg over 40 000 kroner at selger av verdifulle gjenstander vil kunne identifiseres.

Departementet ber om innspill til hvordan hensynet til kriminalitetsbekjempelse er ivaretatt og avveid mot hensynet til økt gjenbruk og ressursbruk i det offentlige og private. Det bes særlig om innspill på om det er behov for et andre kontrollmekanismer enn det som foreslås.

4.2.3 Midlertidige endringer i brukthandelsregelverket

Uavhengig av om brukthandelsregelverket på sikt skal oppheves eller om det skal vedtas ny lov som regulerer handel med visse brukte varer, vurderer departementet å gjøre midlertidige endringer som kan gjelde inntil permanente regler som i tilstrekkelig grad ivaretar bl.a. protokollføring for kunst- og kulturgjenstander i annet regelverk for å følge opp Norges forpliktelse UNESCO-konvensjonen. Enkelte justeringer kan foretas i forskrift, mens andre krever lovendringer. I tillegg foreslås en overgangsordning for handel med brukte motorvogner.

Kravet om å ha løyve fra politiet følger f.eks. av loven, og kan derfor ikke endres ved forskriftsendring. Vilkårene for å få løyve og løyvets varighet kan imidlertid endres i forskriften, jf. brukthandellova § 4. Nærmere regler for oppbevaringsplikten og protokollføringsplikten kan også endres gjennom forskrift.

Departementet foreslår derfor at det foretas en omfattende avgrensning i virkeområdet til loven, som innebærer at det kun er næringsvirksomhet med særskilt angitte varegrupper, så som brukte kunstverk, samleobjekter, antikviteter og kulturgjenstander, samt brukte varer av edelt metall, edelstener, perler og brukte motorvogner som omfattes. Departementet vurderer at en midlertidig endring må gjøres ved en lov- og forskriftsendring.

Rask implementering av endringene er en fordel for alle virksomheter som i dag begrenses av brukthandelsregelverket og potensielle nye virksomheter. Departementet vurderer at dette kan være et betydningsfullt bidrag for å på kort sikt legge bedre til rette for sirkulære forretningsmodeller.

Se kapittel 7 for utkast til lov- og forskriftsendring.

5 Endring i andre lover

Auksjonsloven

Dersom brukthandellova oppheves eller erstattes med ny lov, må det også gjøres endring i auksjonsloven § 2, som inneholder en henvisning til brukthandellova. Dersom loven oppheves, må henvisningen fjernes. Dersom det vedtas ny lov, må referansen i auksjonsloven § 2 endres til å omfatte riktig lov.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Klima og natur skal være en ramme for all politikk for regjeringen. Videre er hovedmålet for regjeringens næringspolitikk er å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi – innenfor bærekraftige rammer. Regjeringens politikk overfor brukthandelsnæringen skal bidra til dette hovedmålet.

De generelle rammebetingelsene skal bidra til effektiv bruk av ressursene i samfunnet. En god regulering av enkelt næringer tar utgangspunkt i kjennetegn og særtrekk ved den aktuelle næringen og hvorvidt det finnes effektive og treffsikre reguleringstiltak. Etter departementets vurdering er dagens brukthandelsregelverk ikke lenger hensiktsmessig. Forslaget om å oppheve regelverket vil bidra til store forenklinger for næringsdrivende innenfor brukthandelsnæringen og gi mer forutsigbare rammebetingelser som kan bidra til å øke virksomhetenes kostnadmessige konkurranseevne. Det vil også gjøre det enklere for eksisterende virksomheter innenfor handelsnæringen å utvikle forretningsmodeller som kombinerer salg av nye og brukte varer. Vi har anslått at det er om lag 7 700 foretak som har bevilling i dag som vil omfattes av forslaget. Opphevelse av løyveordningen fjerner også et etableringshinder for nye aktører.

Etter departementets vurdering er tilrettelegging for en mer sirkulær økonomi et viktig tiltak for å nå regjeringens klima og naturmål. Endringer i brukthandelsregelverket som legger til rette for og muliggjør nye, sirkulære forretningsmodeller, inngår i dette arbeidet. Avvikling av regelverket vil gjøre det lettere for næringsdrivende å utvikle nye markeder for ombruk, gjenbruk og materialgjenvinning innenfor handelsnæringen, men også innenfor en andre deler av næringslivet som for eksempel bygg- og anleggsnæringen og industrien.

Etter departementets vurdering vil politiet få færre administrative oppgaver når oppgavene som tilfaller politiet oppheves, slik at ressurser kan frigjøres til annet bruk. Ved avvikling av regelverket vil politiets rett til kontroll av registrerte brukthandlere innebære at ett av

virkemidlene for å legge til rette for sporing, og ved det å bekjempe omsetning av stjalne gjenstander falle bort. Dette kan føre til at politiet må styrke innsatsen på andre områder. Etter departementets vurdering er imidlertid dagens lov ikke et treffsikkert virkemiddel for å hindre omsetning av stjalne varer. Vår vurdering er derfor at nytten av loven er mindre enn kostnadene ved dagens regulering. Etter departementets vurdering kan det bli ressurskrevende for politiet å behandle løyvesøknader i fremtiden dersom loven ikke oppheves. Europakommisjonens forslag til ny økodesignforordning er etter departementets vurdering et kraftfullt regelverk som vil stille krav til mer sirkulære forretningsmodeller.

Når det gjelder handel med brukte motorvogner antas opphevelse av krav om brukthandelbevilling å gi liten forenkling for aktører som opererer innenfor dagens regelverk, men uten alternative kontrollmekanismer kan det øke risikoen for at kriminelle aktører slipper til i markedet. Det kan øke risikoen for omsetning av stjalne motorvogner. Konsekvensene av alternative mekanismer for å unngå uheldige konsekvenser av å oppheve kravet vil vurderes nærmere i lys av høringsinstansenes innspill.

7 Forslag til lov- og forskriftsendringer

Endringer i regelverket medfører lov- og forskriftsendringer. Nedenfor følger utkast til endringer tilpasset ulike alternativer skissert i høringsnotatet.

Alternativ 1:

Forslag om å oppheve lov 22. desember 1999 nr. 105 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandellova)

§ 1 Opphevelse

Lov 22. desember 1999 nr.105 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandellova) oppheves.

§ 2 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Alternativ 2:

Forslag til ny lov om handel med brukte kunst- og kulturgjenstander, varer av edelt metall mv. og brukte motorvogner

Departementet foreslår følgende forslag til ny lov om handel med brukte kunst- og kulturgjenstander, varer av edelt metall mv. og brukte motorvogner.

§ 1 Lovens formål

Denne loven skal forebygge omsetning av stjålne eller ulovlig mottatte varer og gjøre det lettere for politiet å spore opp slike varer.

§ 2 Lovens virkeområde

Denne loven gjelder handel i næring med brukte

- 1. varer av edelt metall som definert i forskrift om varer av edelt metall mv. § 1, edelstener og perler,*
- 2. kulturgjenstander som definert i forskrift om handel med kulturgjenstander § 2.*
- 3. kunstverk, samleobjekter og antikviteter som definert i merverdiavgiftsforskriften §§ 1-3-2 til 1-3-4.*
- 4. motorvogner som definert i lov om vegtrafikk § 2 annet ledd annet punktum.*

Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser om lovens anvendelse på Svalbard.

§ 3 Definisjoner

Med handel menes salg, medregnet auksjonsvirksomhet, og oppkjøp med sikte på salg, av både enkeltgjenstander og vareparti.

Med næring menes enhver vedvarende økonomisk virksomhet for egen regning og risiko, i eget eller andres navn, som er egnet til å gi nettoinntekt.

§ 4 Bevilling

Handel i næring med varer som omtalt i § 2 krever bevilling fra politiet.

Bevillingen skal gis foretaket ved foretakets daglige leder, eller styrets leder dersom foretaket ikke har daglig leder. Ved skifte av daglig leder eller styrets leder kreves ny bevilling. For fysiske personer i enkeltpersonforetak skal bevilling gis innehaveren av foretaket.

Ved søknad om bevilling som nevnt i første ledd, skal det fremlegges avgrenset og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven §§ 40 og 41 nr. 2. Departementet fastsetter i forskrift hvilke typer lovbrudd som skal anmerkes på attesten.

Bevilling som nevnt i første ledd kan kun nektes eller trekkes tilbake dersom søkeren er siktet, tiltalt, domfelt eller bøtelagt for noen av lovbruddene som er anmerket i politiattesten.

Bevilling utstedes av politimyndigheten der foretaket har registrert sitt hovedkontor. For utenlandske selskaper utstedes bevillingen av politimyndigheten der den norske filialen av det utenlandske foretaket er registrert.

§ 5 Spesifikasjon av kjøp og salg

Handlende av varer som listet opp i § 2 skal spesifisere alle kjøp og salg i henhold til bokføringsforskriften § 8-10-2. Dokumentasjonen skal oppbevares i fem år etter at siste gjenstand som inngår i spesifikasjonen er solgt. Ved kjøp fra ikke bokføringspliktige, skal kjøpsdokumentasjonen inneholde opplysninger som nevnt i bokføringsforskriften § 8-10-3. Salgsdokument skal inneholde opplysninger om gjenstandens nummer.

Politiet kan kreve å få utlevert disse opplysningene fra virksomheten, regnskapsfører eller revisor uten ugrunnet opphold.

§ 7 Beløpsgrense for kontantvederlag

I samsvar med hvitvaskingsloven § 5 kan ikke forhandlere av gjenstander motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer eller et tilsvarende beløp i utenlandsk valuta. Dette gjelder også der oppgjøret gjennomføres i flere operasjoner.

§ 6 Forskriftshjemmel

Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra kravet om bevilling etter § 4.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere vilkår for handel med varer som nevnt i § 2.

§ 7 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt driver brukthandelsvirksomhet som nevnt i § 2 uten nødvendig bevilling, kan straffes med bøter eller under skjerpene omstendigheter med fengsel i inntil tre måneder.

Den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å spesifisere kjøp og salg som nevnt i § 5, straffes etter straffeloven §§ 392 til 394.

§ 8 Ikraftsettings- og overgangsregler

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov av 22. desember 1999 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandellova) og forskrifter gitt i medhold av denne lov.

Bevilling gitt fra politiet med hjemmel i lov av 22. desember 1999 om handel med brukte og kasserte varer gjelder også etter vedtakelse av denne lov.

Forslag til midlertidige endringer

Det foreslås følgende endringer i lov om av 22. desember 1999 om handel med brukte og kasserte ting (brukthandellova):

§ 1 skal lyde:

Denne lova gjeld handelsverksemd med brukte

- 1. varer av edelt metall som definert i forskrift om varer av edelt metall mv. § 1, edelsteinar og perler,*
- 2. kulturgjenstander som definert i forskrift om handel med kulturgjenstander § 2,*
- 3. kunstverk, samleobjekter og antikviteter som definert i merverdiavgiftsforskriften §§ 1-3-2 til 1-3-4.*
- 4. motorvogner som definert i lov om vegtrafikk § 2 annet ledd annet punktum.*

Som handelsverksemd vert rekna handel med varer i næring for eiga eller framand rekning og i eige eller i framand namn. Opptak av bestilling av varer i næring for seinare levering vert òg rekna som handelsverksemd.

Handelsverksemd skal drivast i samsvar med god forretningsskikk.

Formålet med lova er å førebyggje omsetning av stolne eller ulovleg mottekne gjenstandar og å lette politiets arbeid med å oppspore slike gjenstandar

§ 2 skal lyde:

Handelsverksemd med gjenstandar som nevnt i § 1 første ledd, krev løyve frå politiet. Ein må ha løyve alle stader der verksemda vert driven, både på innkjøpsstad og salsstad.

Løyve som nemnt i første ledd kan bli nekta og kan trekkjast attende dersom måten verksemda vert driven på, eller andre forhold, gir grunn til å frykte misbruk. Slike vedtak kan klagast inn for departementet etter reglane i forvaltningslova §§ 28-34.

Det foreslås følgende endring i forskrift om handelsverksemd med brukte eller kasserte ting mv (brukthandelforskriften).

§ 1 skal lyde:

Forskrifta gjeld handel med varer i næring med brukte

- 1. varer av edelt metall som definert i forskrift om varer av edelt metall mv. § 1, edelsteiner og perler,*
- 2. kulturgjenstander som definert i forskrift om handel med kulturgjenstander § 2,*
- 3. kunstverk, samleobjekter og antikviteter som definert i merverdiavgiftsforskriften §§ 1-3-2 til 1-3-4.*
- 4. motorvogner som definert i lov om vegtrafikk § 2 annet ledd annet punktum*

Forskrifta gjeld òg for utanlandske føretak som driv handel i Noreg når dei driv handel i næring etter § 1 i brukthandellova.

Nemninga handel omfattar sal, medrekna auksjonsverksemd, og oppkjøp med sikte på sal av brukte eller kasserte ting, både enkeltgjenstandar og vareparti. Nemninga handel omfattar òg formidling av slik verksemd, jf. brukthandellova § 1 annet ledd.

Nemninga handlande omfattar alle som har løyve etter kapittel 2 i forskrifta eller som driv handel på vegner av løyveinnehavaren.

Forskriften § 12 om unntak fra protokollplikt og oppbevaring oppheves.