

Byrådssak 1093/23

Oslo kommunes høringssvar til forslag om endringer i brukthandelsregelverket

Sammendrag:

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har sendt på høring forslag til endringer i lov 22.desember 1999 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting (brukthandelloven) og tilhørende forskrift. Høringsfrist er satt til 24.oktober 2023.

Departementet har vurdert flere alternativer til dagens brukthandelsregelverk og presenterer i høringsnotatet to hovedalternativer: å oppheve brukthandelloven og brukthandelsforskriften (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.

NFD vurderer alternativ 1 som det beste alternativet, 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.

Departementet vurderer også å innføre midlertidige endringer i regelverket som kan gjelde inntil enten alternativ 1 eller alternativ 2 er vedtatt. NFD 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. Departementet ber også om en del bransjespesifikke kommentarer som gjelder handel med brukte motorvogner.

Oslo kommune mener at begge alternativene vil ha positiv påvirkning på utvikling av sirkulær økonomi i Oslo, men det er alternativ 1 som er det beste valget. Oppheving av brukthandelsregelverket vil bidra til å realisere kommunens mål i større grad enn foreslått avgrensning i lovens virkeområde. Alternativ 1 ivaretar samtidig hensyn til kriminalitetsbekjempelse i tilstrekkelig grad. Oslo kommune støtter også innføring av midlertidige endringer i foreslått form som vil bidra til kommunens måloppnåelse på kort sikt.

Saksfremstilling:

Nærings- og Fiskeridepartementet ber høringsinstansene ta stilling til departementets forslag om endringer i brukthandelsregelverket. Denne byrådssaken handler om Oslo kommunes høringssvar til NFDs høring.

Om høringsnotatet

Dagens brukthandelsregelverk stiller en rekke krav til virksomheter som omsetter brukte varer:

- 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

Departementet presenterer i høringsnotatet to hovedalternativer og midlertidige endringer der alle vil redusere barrierer for utvikling av brukthandelsmarkedet:

Alternativ 1 vil innebære en oppheving av brukthandelsloven og brukthandelsforskriften, kombinert med overgangsordning for handel med brukte motorvogner. Alternativ 1 vil også kreve justeringer i kulturminneloven eller i forskrift om handel med kulturgjenstander, for å ivareta Norges forpliktelser etter UNESCO-konvensjonen av 1970 art.10.

I alternativ 2 innebærer innsnevring av lovens virkeområde til enkelte varegrupper: brukte motorvogner, kunstverk, samleobjekter, antikviteter, kulturgjenstander, varer av edelt metall, edelstener og perler. 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 oppheve oppbevaringsplikten på 14 dager.

Departementet vurderer å innføre midlertidige endringer i regelverket som kan gjelde inntil enten alternativ 1 eller alternativ 2 er vedtatt. 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.

Denne byrådssaken skal redegjøre for om departementets forslag om å liberalisere regelverket er i tråd med Oslo kommunens sentrale planer og styringsdokumenter. Byrådssaken skal også gi svar om forslaget på en god måte balanserer hensynet til størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer opp mot hensynet til å forebygge og bekjempe ulovlig omsetning av brukte varer. Saken skal også avklare i hvilken grad det er viktig for Oslo kommune å innføre midlertidige endringer i loven som vil gjelde inntil alternativ 1 eller alternativ 2 er vedtatt.

Forankring i sentrale planer og styringsdokumenter

Oslo er en liten by med store miljøambisjoner og skal redusere sine CO2-utslipp med 95 % innen 2030. Dette er i tråd med FN's bærekraftsmål og EU's Grønne giv som Norge støtter og skal bidra til.

Gjennom «Kommuneplan for Oslo 2018 – Vår by, vår fremtid» vil byrådet at Oslo skal bli et byøkologisk utstillingsvindu med teknologiske, smarte og sirkulære løsninger som muliggjør redusert og bærekraftig ressursforbruk. Visjonen fra kommuneplanen har blitt forsterket og materialisert gjennom Campus Oslo – Strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden som ble enstemmig vedtatt av bystyret i 2019. Som følge av strategiens del B: Etablere innovasjonsdistrikter, har Oslo kommune vært en pådriver for etablering av innovasjonsdistrikt Hovinbyen Sirkulære Oslo. Ambisjonen er at innovasjonsdistriktet skal bli en spydspiss for sirkulær økonomi og kretsløpsbasert avfallshåndtering.

Det finnes også andre kommunale strategier og planer som støtter opp under mål om utvikling av sirkulære løsninger i Oslo. Gjennom Klimastrategi for Oslo mot 2030 skal Oslo kommune legge til rette for redusert og mer klimavennlig forbruk hos innbyggere og næringsliv.

Gjennom Fremtidens forbruk – strategi for bærekraftig og redusert forbruk, som ble tatt til orientering av bystyret i 2019, vil Oslo kommune blant annet:

- fremme delings-, utlåns- og bytteordninger
- sette krav til ombruk av materialer og reparasjonsmuligheter
- skape og styrke systemer for å dele, oppgradere og bruke om igjen materialer, komponenter og utstyr
- etablere innovative samarbeid for å utvikle og teste nye forbruksmodeller som reduserer materielt forbruk
- løfte fram gode eksempler og praksiser for ombruk, deling og reparasjoner
- fremme brukthandel
- jobbe opp mot nasjonale myndigheter for å endre bl.a. avgifter, redusere moms på reparasjon og regulering av levetid på produkter

Strategien for bærekraftig og redusert forbruk nevner eksplisitt at Oslo kommune skal jobbe opp mot nasjonale myndigheter for å få til lovendring som vil promotere redusert forbruk. Byrådet har også avgitt «Temaplan for sirkulærøkonomi mot 2030» til behandling i bystyret.

Alle de ovennevnte dokumentene presenterer et tydelig politisk budskap om at sirkulær økonomi, nye kretsløpsbaserte forretningsmodeller og mindre forbruk er ønskelig av Oslo kommune. Dagens brukthandelsregelverk med sine strenge krav er uforenelig med disse målene og er til hinder for lokal næringsutvikling innenfor sirkulær økonomi. Liberalisering av regelverket vil derimot støtte opp under Oslo kommunens mål og bidra til rask utvikling av brukthandelmarkedet og grønn innovasjon. Dette vil videre forsterke utvikling av mer klimavennlige handlemønstre hos innbyggere i Oslo. Sett fra strategisk perspektiv, hvert av de to foreslåtte alternativene samt midlertidige endringer i lovverket presenterer en tilnærming som Oslo kommune støtter fullt ut.

Vurdering av alternativene og ulike hensyn

Alternativ 1 foreslår oppheving av brukthandelloven og brukthandelsforskriften. I dette tilfelle er det verdt å stille spørsmål hvordan skal man sikre at det ikke bidrar til mer ulovlig omsetning av brukte varer.

Løyveordningen som vil oppheves ved valg av alternativ 1, gir politiet mulighet til å hindre en del aktører fra å starte en virksomhet. I Oslo avslår politiet ca. 40 % søknader som er en relativt høy andel avslag og bør sjekkes med Oslo politidistrikt. Loven gir politiet også særskilte kontrollmuligheter med salgskanalene hvor stjålne varer kan omsettes. Siden regelverket ble vedtatt på slutten av 90-tallet, har digitale salgskanaler utviklet seg og endret handelsmønstre i samfunnet som gjør at loven blir lite treffsikker. Tyvgods kan lett omsettes via ulike digitale plattformer istedenfor fysiske brukthandelsforretninger som regelverket ble skreddersydd til. Politiet opplyser at sporing av stjålne gjenstander og kontroll av brukthandelsforretningene prioriteres i liten grad på grunn av begrensede ressurser.

Oppheving av loven betyr heller ikke at man fullstendig mister kontrolladgang til mistenkelige virksomheter. Dersom brukthandleren med skjellig grunn mistenkes for å drive med omsetning av stjålne varer, har politiet hjemmel til å ransake dens lokaler i straffeprosessloven. Terskelen

for å foreta ransaking etter straffeprosessloven § 192 er derimot betydelig høyere enn politiets kontrolladgang etter brukthandelforskriften § 15.

Alternativ 2 vil innebære innsnevring av lovens virkeområde til enkelte varegrupper hvor det foreligger særlig risiko for omsetning av tyvgods. Kunstverk, samleobjekter og antikviteter som vil inngå i lovens virkeområde er hovedsakelig av estetisk eller kulturell karakter og har ikke noen konkret nytteverdi. Derfor er det ikke varer som har en spesiell stor betydning for omstilling til sirkulær økonomi. Omsetning av edle metaller, edelstener og perler er vanskelig å spore og kan lett brukes som en oppgjørsmetode i kriminelle transaksjoner. Avgrensningen til disse varene virker derfor hensiktsmessig.

Begge alternativene vil ha positiv påvirkning på utvikling av sirkulær økonomi i Oslo. Samtidig virker brukthandelsregelverket utdatert og dets virkeområde er stort sett ivaretatt av andre lover bl.a. regnskaps- og bokføringslovgiving, hvitvaskingsregelverket og straffeloven. Alternativ 1 som innebærer videre justeringer i kulturminneloven eller i forskrift om handel med kulturgjenstander samt overgangsordning for salg av brukte motorvogner, vil dekke behov for kontroll over de mest utsatte varekategoriene.

Alternativ 2 gir myndigheter mer kontroll over brukthandelsmarkedet enn alternativ 1 og er like bra for utvikling av sirkulær økonomi. Derfor presenterer det i utgangspunktet litt mer balansert avveining mellom bærekraftig verdiskapning og forebygging av ulovlig omsetning, enn alternativ 1.

Byråden bemerker

Det er viktig å bemerke at denne saken ikke bare handler om balansen mellom økt ombruk og kriminalitetsbekjempelse. I like stor grad handler den om revisjon av utdatert regelverk som har vært en barriere for utvikling av brukthandel sammenlignet med salg av nye varer i mange år. Den forskjellsbehandlingen var heller ikke begrunnet i lovens forarbeider. Markedet og teknologi har endret seg markant siden brukthandelsregelverket ble vedtatt. Selv om alternativ 2 virker som mer balansert, så vil det ha begrenset forebyggende effekt, noe som reiser spørsmål om valg av dette alternativet vil være hensiktsmessig allikevel. Alternativ 1 balanserer de ulike hensyn i tilstrekkelig grad og vil sende tydelig budskap til markedet om at brukthandel skal behandles på lik linje med annen handel. Dette kan ha potensielt veldig stor effekt på utvikling av sirkulær økonomi og brukt handel generelt. I tillegg vil man kunne frigjøre en del ressurser i politiet. Alternativ 1 virker derfor mer rasjonelt når det ses i større sammenheng med lovens historie, markedsutvikling, unødvendig ressursbruk hos søkere og myndigheter samt potensiell forebyggende effekt av regelverket.

Departementet vurderer å innføre midlertidige endringer i regelverket som kan gjelde inntil enten alternativ 1 eller alternativ 2 er vedtatt. Dette ses på som positivt bidrag til Oslo kommunens mål på kort sikt og vil gi umiddelbare resultater i form av vekst i antall nye virksomheter, arbeidsplasser og mer innovasjon innenfor sirkulær økonomi.

Brukte motorvogner får et stort fokus i begge alternativene og vil uansett være omfattet av et regelverk. Selv om departementet har bedt om kommentarer til flere problemstillinger som handler om brukte motorvogner velger Oslo kommune å ikke gi bransjespesifikke innspill. Dette bør ivaretas av andre høringsinstanser som representerer denne bransjen.

Vurdering av sakens klimakonsekvenser

Foreslåtte endringer i brukthandelsregelverket vil ha en klart positiv betydning for klima. De vil bidra til redusert forbruk og etablering av kretsløpsbaserte verdikjeder som igjen gir reduserte utslipp av klimagasser. De vil også bidra til mindre bruk av jomfruelige naturressurser og reduserte uønskede utslipp til jord, vann og luft. Effekten vil være høyest ved valg av alternativ 1.

Vurdering av sakens fordelingskonsekvenser

Begge alternativene foreslått av departementet vil styrke mulighet til å etablere enkeltmannsforetak og små bedrifter, samt skaffe seg disponible inntekter og bidra til å opprettholde, og trolig styrke kjøpekraft hos flere innbyggere. Liberalisering av loven vil også bidra til bedre tilbud på brukthandelmarkedet og konkurransedyktige priser. Effekten vil være høyest ved valg av alternativ 1.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

Denne saken handler om kommunens høringssvar til Nærings- og fiskeridepartementet om endringer i brukthandelsloven av 22. desember 1999.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene innebærer ingen direkte konsekvenser for kommunens økonomi eller administrasjon. Samtidig vil liberalisering av loven ha en positiv effekt på lokal næringsutvikling og kunne bidra på sikt til høyere skatteinntekter. Effekten vil være høyest ved valg av alternativ 1.

Vedtakskompetanse

Byrådet er gitt myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne ved bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218 - *Delegasjon av myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne*. Høringen anses som viktig for Oslo kommune, og vil derfor bli avgitt av byrådet på delegert fullmakt.

Byråden for næring og eierskap innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Nærings- og fiskeridepartementet:

Oslo kommune viser til høringsbrev 24.07.2023 fra Nærings- og fiskeridepartementet om forslag til endringer i brukthandelsregelverket:

Oslo kommune er positive til at departementet foreslår endringer i brukthandelsregelverket som vil støtte opp under kommunens ambisiøse mål om å redusere CO₂-utslipp med 95 % innen 2030 og fremme overgangen til en mer sirkulær økonomi. Foreslåtte endringer er i tråd med en rekke sentrale kommunale planer og styringsdokumenter:

- Kommuneplan for Oslo 2018 – Vår by, vår fremtid
- Fremtidens forbruk – strategi for bærekraftig og redusert forbruk
- Klimastrategi for Oslo mot 2030
- Campus Oslo – Strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden

Byrådet har også avgitt «Temaplan for sirkulærøkonomi mot 2030» til behandling i bystyret. Gjennom «Kommuneplan for Oslo 2018 – Vår by, vår fremtid» vil byrådet at Oslo skal bli et

byøkologisk utstillingsvindu med teknologiske, smarte og sirkulære løsninger som muliggjør redusert og bærekraftig ressursforbruk. Som følge av Campus Oslo – Strategi for utvikling av kunnskapshovedstaden som ble enstemmig vedtatt av bystyret i 2019, har Oslo kommune etablert innovasjonsdistrikt Hovinbyen Sirkulære Oslo. Innovasjonsdistriktet skal bli en spydspiss for sirkulær økonomi og kretsløpsbasert avfallshåndtering. Gjennom Klimastrategi for Oslo mot 2030 og Fremtidens forbruk – strategi for bærekraftig og redusert forbruk skal Oslo kommune legge til rette for redusert og mer klimavennlig forbruk hos innbyggere og næringsliv, fremme brukthandel samt jobbe opp mot nasjonale myndigheter for å endre regelverket som hindrer utvikling av sirkulær økonomi.

Alle de ovennevnte dokumentene presenterer et tydelig politisk budskap om at sirkulær økonomi, nye kretsløpsbaserte forretningsmodeller og mindre forbruk er ønskelig av Oslo kommune. Oslo kommune mener at dagens brukthandelsregelverk med sine strenge krav er uforenelig med disse målene og er til hinder for lokal næringsutvikling innenfor sirkulær økonomi. Liberalisering av regelverket vil derimot støtte opp under Oslo kommunens mål og bidra til rask utvikling av brukthandelmarkedet og grønn innovasjon. Dette vil videre forsterke utvikling av mer klimavennlige handlemønstre hos innbyggere i Oslo. Sett fra strategisk perspektiv, hvert av de to foreslåtte alternativene samt midlertidige endringer i lovverket presenterer en tilnærming som Oslo kommune støtter fullt ut.

Vurdering av alternativene og ulike hensyn

Oslo kommune mener at begge alternativene vil ha positiv påvirkning på utvikling av sirkulær økonomi i Oslo. Samtidig virker brukthandelsregelverket utdatert og dets virkeområde er stort sett ivarettatt av andre lover bl.a. regnskaps- og bokføringslovgiving, hvitvaskingsregelverket og straffeloven. Alternativ 1 som innebærer videre justeringer i kulturminneloven eller i forskrift om handel med kulturgjenstander samt overgangsordning for salg av brukte motorvogner, vil dekke behov for kontroll over de mest utsatte varekategoriene.

Løyveordningen som vil oppheves ved valg av alternativ 1, gir politiet mulighet til å hindre en del aktører fra å starte en virksomhet. I Oslo avslår politiet ca. 40 % søknader som er en relativt høy andel avslag og bør sjekkes med Oslo politidistrikt. Loven gir politiet også særskilte kontrollmuligheter med salgskanaler hvor stjålne varer kan omsettes. Siden regelverket ble vedtatt på slutten av 90-tallet har digitale salgskanaler utviklet seg og endret handelsmønstre i samfunnet som gjør at loven blir lite treffsikkert. Tyvgods kan lett omsettes via ulike digitale plattformer istedenfor fysiske brukthandelsforretninger som regelverket ble skreddersydd til.

Alternativ 2 gir myndigheter mer kontroll over brukthandelmarkedet enn alternativ 1 og er like bra for utvikling av sirkulær økonomi. Kunstverk, samleobjekter og antikviteter som vil inngå i lovens virkeområde er hovedsakelig av estetisk eller kulturell karakter og har ikke noen konkret nytteverdi. Derfor er det ikke varer som har en spesiell stor betydning for omstilling til sirkulær økonomi. Omsetning av edle metaller, edelstener og perler er vanskelig å spore og kan lett brukes som en oppgjørsmetode i kriminelle transaksjoner. Derfor presenterer alternativ 2 i utgangspunktet litt mer balansert avveining mellom bærekraftig verdiskapning og forebygging av ulovlig omsetning, enn alternativ 1. Avgrensningen til ovennevnte varegrupper virker hensiktsmessig. Dersom alternativ 2 velges, bør det gis et generelt unntak for varer som har blitt donert/levert inn som avfall gjennom avfalls- og gjenvinningssystemet. En del varer som doneres til ombruk vil for eksempel falle innunder kategorien kunstverk. Ettersom giver ikke vil ha noen økonomisk vinning i dette, anses risikoen for at varen er tyvgods som minimal.

Det er viktig å bemerke at denne saken ikke bare handler om balansen mellom økt ombruk og kriminalitetsbekjempelse. I like stor grad handler den også om revisjon av utdatert regelverk som har vært en barriere for utvikling av brukthandel sammenlignet med salg av nye varer i mange år. Den forskjellsbehandlingen var heller ikke begrunnet i lovens forarbeider. Markedet og teknologi har endret seg markant siden brukthandelsregelverket ble vedtatt. Derfor selv om alternativ 2 virker som mer balansert, så vil det ha begrenset forebyggende effekt, noe som reiser spørsmål om valg av dette alternativet vil være hensiktsmessig allikevel. Oslo kommune mener at alternativ 1 balanserer de ulike hensyn i tilstrekkelig grad og vil sende tydelig budskap til markedet om at brukthandel skal behandles på lik linje med annen handel. Dette kan ha potensielt veldig stor effekt på utvikling av sirkulær økonomi og brukt handel generelt. I tillegg vil man kunne frigjøre en del ressurser i politiet. Alternativ 1 er derfor gunstigere når det ses i større sammenheng med lovens historie, markedsutvikling, unødvendig ressursbruk hos søkere og myndigheter samt potensiell forebyggende effekt av regelverket. Etter helhetlig redegjørelse av saken, slutter seg Oslo kommune til departementets vurdering om valg av alternativ 1.

Vurdering av midlertidige endringer og andre innspill

Innføring av midlertidige endringer ses på som positivt bidrag til Oslo kommunens mål på kort sikt. Dette vil gi umiddelbare resultater i form av vekst i antall nye virksomheter, arbeidsplasser og mer innovasjon innenfor sirkulær økonomi. Derfor støtter Oslo kommune innføring av midlertidige endringer med unntak for varer som ble donert/levert inn som avfall gjennom avfalls- og gjenvinningsystemet.

Brukte motorvogner får et stort fokus i begge alternativene og vil uansett være omfattet av et regelverk. Selv om departementet har bedt om kommentarer til flere problemstillinger som handler om brukte motorvogner velger Oslo kommune å ikke gi bransjespesifikke innspill. Dette bør ivaretas av andre høringsinstanser som representerer denne bransjen i høringsprosessen.

Byrådsavdeling for næring og eierskap, den 28.09.2023

Rina Mariann Hansen

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for næring og eierskap

Byrådet, den 12.10.2023

Raymond Johansen

Vedlegg:

1. Forslag til endringer i brukthandelsregelverket - høring
2. Høringsnotat