

Handel med begagnade varor och med skrot

– vissa kontrollfrågor

Betänkande av 2013 års skrothandelsutredning

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24183-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 29 augusti 2013 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av lagstiftningen om handel med begagnade varor samt bedöma om det bör införas ett lagstadgat förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot.

Samma dag förordnades dåvarande justitierådet Annika Brickman som särskild utredare.

Den 8 oktober 2013 förordnades som experter i utredningen dåvarande departementssekreteraren, numera kanslirådet vid Finansdepartementet Anna Andersson, verksamhetsansvarige vid Rikspolisstyrelsen Thomas Eriksson, dåvarande departementssekreteraren, numera kanslirådet vid Näringsdepartementet Sofie Lagerstedt, rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Christer Lundh samt kanslirådet vid Utrikesdepartementet Maria Ramstedt.

Hovrättsassessorn Karolina Gustafsson har varit utredningens sekreterare fr.o.m. den 1 oktober 2013.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena.

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 september 2014. Genom tilläggsdirektiv den 26 juni 2014 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 31 oktober 2014.

Utredningen, som har antagit namnet 2013 års skrothandelsutredning, överlämnar betänkandet *Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor* (SOU 2014:72). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i oktober 2014

Annika Brickman

/Karolina Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller	23
1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1999:271) om handel med begagnade varor.....	27
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	28
1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor.....	30
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	31
2 Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Utredningens arbete	36
3 Kort bakgrund.....	39
4 Gällande rätt.....	43
4.1 Inledning.....	43
4.2 Lagen om handel med begagnade varor.....	44

4.3	Förordningen om handel med begagnade varor	45
5	Handeln med begagnade varor	49
5.1	Butikshandel och annan yrkesmässig handel.....	49
5.1.1	Cyklar, mopeder, motorsågar, m.m.	49
5.1.2	Elektronikprodukter	50
5.1.3	Konst- och antikhandeln	51
5.1.4	Auktionsförsäljning	52
5.2	Handeln mellan privatpersoner	53
5.2.1	Försäljning på internet.....	53
5.2.2	Åtgärder för att förhindra försäljning av stöldgods.....	55
5.2.3	Polisens möjligheter till kontroll.....	55
5.3	Handeln med begagnade guldföremål – ett kapitel för sig.....	56
5.4	Branschorganisationernas syn på lagstiftningen.....	58
5.5	Sammanfattning.....	59
6	Handeln med skrot	61
6.1	Vad avses med skrot?	61
6.1.1	Järn- och metallskrot	61
6.1.2	Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt	62
6.2	Skrotbranschen	66
6.2.1	Antalet verksamma skrothandlare.....	66
6.2.2	Branschens struktur	67
6.2.3	Skrotets flöde.....	68
6.2.4	Branschorganisationer.....	71
6.3	Branschens utveckling.....	72
6.4	Betalningsmedel vid handel med skrot.....	73
6.4.1	Frivilligt check- och kontantförbud	73
6.4.2	Effekter av det frivilliga förbudet.....	74
6.4.3	Skatteverkets uppfattning om betalningsmedel	74
6.4.4	Slutsatser om betalningsmedel	75

7	Polisens arbete med att förebygga och upptäcka stöldbrott	77
7.1	Inledning.....	77
7.2	Polisens tillsynsarbete enligt regleringen av handeln med begagnade varor.....	78
7.3	Bedömningen av den nuvarande regleringens betydelse för antalet upptäckta stöld- och häleribrott	82
8	Brottslighet som kan beröra handeln med begagnade varor	87
8.1	Inledning.....	87
8.2	Stöldbrottslighet	87
8.3	Brottslighetens utveckling.....	89
8.4	Brott mot lagstiftningens straffbestämmelser	93
9	Metallstölderna.....	97
9.1	Metallstöldernas omfattning	97
9.2	Gärningsmännen	99
9.3	Skadeverkningar och samhällspåverkan.....	100
9.4	Åtgärder mot metallstölderna.....	101
10	Bestämmelser om häleri och annan befattning med stöldgods.....	103
10.1	Häleri och häleriförseelse	103
10.2	Stöldgodslagen	105
10.3	Beslag	106
10.4	Förverkande	107
10.5	Godtrosförvärv.....	109
10.6	Husrannsakan.....	111

10.7 Pantbankslagen	113
11 Internationell utblick	115
11.1 Danmark.....	115
11.2 Finland	117
11.3 Norge	118
11.4 Belgien.....	121
11.5 Frankrike.....	121
11.6 Storbritannien	122
11.7 Tyskland.....	125
12 Överväganden om en fortsatt särskild reglering av begagnathandeln	127
12.1 Tidigare överväganden.....	127
12.2 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden	129
12.3 Faktorer som är av betydelse för frågan om avreglering.....	129
12.3.1 Stöldbrottsligheten ligger fortfarande på en hög nivå	129
12.3.2 Kontrollsystemet är inte anpassat till begagnathandeln nya marknadsstruktur	130
12.3.3 Arbetssättet är föråldrat och ineffektivt.....	131
12.3.4 Ändrade regler om godtroshet	133
12.3.5 Även tillsynen över butikshandeln är ojämn	134
12.3.6 Närings- och etableringsfriheten.....	136
12.4 Sammanfattning – utredningens ställningstagande	137
13 Överväganden om ett förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot	141
13.1 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden	141
13.2 Vilken inverkan skulle ett kontantförbud ha?	143

13.2.1 Inverkan på möjligheterna att omsätta stulna metaller	143
13.2.2 Hur skulle ett kontantförbud påverka företagen?	146
13.3 Förenligheten med 5 kap. 1 § riksbankslagen och lämpligheten av ett förbud	149
13.4 Ett förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel bör införas	151
13.5 Förbudet bör också omfatta checkar och postväxlar.....	152
14 Regleringen av kontantförbudet	155
14.1 Kriminalisering eller administrativ sanktion?	155
14.1.1 Allmänna utgångspunkter	155
14.1.2 En överträdelse av bestämmelsen bör leda till en administrativ sanktionsavgift	157
14.2 Allmänna utgångspunkter för utformningen av sanktionsavgiftssystemet	159
14.2.1 Europakonventionen	159
14.2.2 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner	160
14.2.3 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn	161
14.3 Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar	162
14.4 Hur ska sanktionsavgiften påföras?	163
14.5 Tillämpningsområdet	164
14.5.1 Vilka varor ska omfattas?	164
14.5.2 Vilka verksamheter ska omfattas?	167
14.6 Tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet?	167
14.7 Val av tillsynsmyndighet	169
14.7.1 Myndigheternas tillsynsuppdrag	169
14.7.2 Utredningens bedömning	170
14.8 Tillsyn	172
14.8.1 Inledning	172
14.8.2 Utredningens bedömning	173

14.9	Sanktionsavgiftens storlek	175
14.9.1	Sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om kassaregister m.m.	175
14.9.2	Avgiftsbeloppet	176
14.9.3	Upprepade överträdelser.....	177
14.10	Tillfälle att yttra sig	178
14.11	Befrielse från avgift.....	179
14.12	Preskription	180
14.13	Förfarandet i övrigt	181
14.14	Registerfrågor	182
14.15	Sekretess.....	183
15	EU-rättsliga aspekter	185
15.1	Handel med begagnade varor.....	185
15.2	Metallskrot.....	185
15.3	Allmänna EU-regler	185
15.3.1	De fyra friheterna.....	185
15.3.2	Fri rörlighet för varor.....	186
15.3.3	Fri rörlighet för tjänster.....	187
15.3.4	Förslaget att upphäva begagnatlagstiftningen – överbäanden och bedömning	189
15.3.5	Förslaget om kontantförbud – överbäanden och bedömning	190
15.4	Tjänstedirektivet.....	191
15.4.1	Anmälningskyldighet	193
15.4.2	Förslaget att upphäva begagnatlagstiftningen – överbäanden och bedömning	194
15.4.3	Förslaget om kontantförbud – överbäanden och bedömning	194
15.5	Informationssystem för tekniska föreskrifter.....	197

16 Konsekvensbedömning 199

- 16.1 Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor..... 199
- 16.1.1 Problembeskrivning och målsättning..... 199
- 16.1.2 Alternativa lösningar 201
- 16.1.3 Vilka berörs av förslaget? 202
- 16.1.4 Konsekvenser för företagen 203
- 16.1.5 Statsfinansiella konsekvenser 205
- 16.1.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 206
- 16.1.7 Övriga konsekvenser 207
- 16.1.8 Ikraftträdande 207
- 16.2 Förslaget om ett förbud mot kontanter och checkar som betalningsmedel..... 208
- 16.2.1 Problembeskrivning och målsättning..... 208
- 16.2.2 Alternativa lösningar 209
- 16.2.3 Vilka berörs av regleringen? 210
- 16.2.4 Konsekvenser för företagen 211
- 16.2.5 Statsfinansiella konsekvenser 214
- 16.2.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 217
- 16.2.7 Samhällsekonomisk bedömning 218
- 16.2.8 Övriga konsekvenser 219
- 16.2.9 Ikraftträdande 220

17 Författningskommentar 221

- 17.1 Förslaget till lag (20xx:xxx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller..... 221
- 17.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1999:271) om handel med begagnade varor 229
- 17.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... 229
- 17.4 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor 229

17.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	230
--	-----

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:82.....	231
Bilaga 2	Enkätfrågor till polismyndigheterna.....	239
Bilaga 3	Nuvarande lagstiftning.....	243

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag består av två delar. Den ena delen är att se över lagstiftningen om handel med begagnade varor. Denna uppgift omfattar att analysera utvecklingen av handeln med begagnade varor och överväga om lagstiftningen om handel med begagnade varor bör vara fortsatt reglerad.

Den andra delen är att bedöma om det bör införas ett lagstadgat förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Om ett sådant förbud bör införas ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

Lagstiftningen om handel med begagnade varor

Nuvarande reglering

Den nuvarande regleringen av handeln med begagnade varor har sitt ursprung i 1918 års förordning angående handel med vissa begagnade föremål m.m. Syftet med lagstiftningen är att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor. Författningsregleringen består av en lag och en förordning. Med stöd av ett bemyndigande i förordningen har Rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handel med begagnade varor.

Lagstiftningen är tillämplig på yrkesmässig handel med vissa begagnade varor som räknas upp i förordningen. Den som avser att driva yrkesmässig handel med varor som omfattas av regleringen ska anmäla handeln för registrering hos den lokala polismyndigheten. Handlaren är skyldig att föra detaljerade anteckningar på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor om en förvärvad eller

annars mottagen vara. Handlaren måste också kontrollera och anteckna identiteten på den person som lämnar över varorna om personen inte är känd för handlaren. Anteckningarna ska på begäran lämnas över till den lokala polismyndigheten. En handlare får inte lämna ut eller bearbeta en vara förrän tidigast en månad efter den dag då varorna togs emot.

Det är den lokala polismyndigheten som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen. En handlare är skyldig att på begäran lämna polismyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Lagstiftningen innehåller vissa straffbestämmelser.

Utvecklingen av handeln med begagnade varor

Sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft har det inte inträffat några stora förändringar när det gäller vilka typer av varor som är populära på begagnatmarknaden. Däremot har förhållandena för handeln med begagnade varor förändrats på så sätt att den ännu mer än tidigare har flyttats ut från butiker till andra försäljningsställen. Försäljning av begagnade varor förekommer numera i stor utsträckning över internet, på loppmarknader, mässor etc. En annan stor förändring är att handeln med begagnade varor mellan privatpersoner har ökat kraftigt. Den främsta anledningen till båda dessa förändringar är utvecklingen av internet.

Handelsförhållandena för begagnade guldsmycken har också förändrats mycket sedan den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft. Uppköp av begagnade guldsmycken från privatpersoner för att smälta ned guldets har expanderat starkt.

Lagstiftningen om handel med begagnade varor bör upphävas

Utredningen föreslår att lagstiftningen om handel med begagnade varor ska upphävas. Det finns flera skäl till detta ställningstagande. Det främsta är att lagstiftningen inte längre är anpassad till rådande förhållanden. Regleringen är utformad efter situationen att en säljare och köpare möts och gör upp en affär i köparens butik. Med den utveckling som har ägt rum på begagnatmarknaden förekommer nu handel med begagnade varor företrädesvis på andra ställen än i

butiker. Den nuvarande regleringen är inte heller anpassad till hur den ökade handeln med begagnat guld ser ut i dag.

Den arbetsmetod som lagstiftningen erbjuder polisen framstår som föråldrad och ineffektiv. Kärnbestämmelsen i lagstiftningen får anses vara den som anger att en handlare ska föra detaljerade anteckningar om varje vara som omfattas av regleringen och som köps eller tas emot på annat sätt. Polisen ska sedan använda anteckningarna till att försöka matcha beskrivningarna av varorna med anmälningar om stulet gods. Trots att utredningens undersökning visar att polisen lyckas att klara upp vissa stöldbrott med denna arbetsmetod framstår den som tidsödande och improduktiv. Genom att mönstra ut arbetet med att granska inköpsnotor frigörs resurser inom polisen som kan användas till annat, mer effektivt spaningsarbete.

Sett över hela landet är polisens tillsyn enligt lagstiftningen inte tillfredsställande. Bara vid hälften av polismyndigheterna kan det sägas förekomma ett mer eller mindre rutinmässigt tillsynsarbete och tillsynen är komplett endast vid ett mindre antal myndigheter. Vid övriga polismyndigheter är tillsynen sporadisk.

Ett problem med lagstiftningen, som måste anses hänga ihop med den på många håll eftersatta tillsynen, är att få handlare tycks känna till att den överhuvudtaget existerar. Detta torde vara den främsta förklaringen till att bara en mindre andel av de handlare som omfattas av lagstiftningen har anmält sig för registrering hos polisen, vilket naturligtvis inte heller är en acceptabel situation.

Att lagstiftningen tillämpas med en sådan varierande intensitet, och inom flera polismyndigheter knappt alls, innebär också att handlare behandlas på olika sätt beroende på var i landet de bedriver sin verksamhet. Kontrollen över handlare på andra marknadsplatser än i fysiska butiker, t.ex. på internet, är i princip obefintlig. Lagstiftningen framstår därför som orättvis, eftersom vissa handlare måste lägga ned tid och resurser på arbete enligt reglerna medan andra likvärdiga handlare inte lägger ned någon tid alls.

Ett alternativ till förslaget att upphäva lagstiftningen är att behålla den och göra vissa ändringar. Utredningens slutsats är emellertid att detta inte låter sig göras på ett bra sätt. Utvecklingen på begagnatmarknaden har gjort att det nu ter sig omöjligt att samla denna handel under en särskild kontrollagstiftning på ett sätt som fungerar i praktiken.

Det finns omständigheter som talar för en fortsatt reglering av handeln med begagnade varor. Framförallt anser flera polismyndigheter – dock långt ifrån alla – att lagstiftningen är av stort värde för polisen. Utredningens slutsats är dock att de påtagliga problem med lagstiftningen som identifierats motiverar att regleringen upphävs.

Konsekvenser och ikraftträdande

Utredningens förslag innebär en tids- och kostnadsvinst för de handlare som är registrerade och föremål för tillsyn. Handlare med liknande verksamheter kommer att behandlas på samma sätt oavsett var i landet de bedriver handel och oavsett om verksamheten bedrivs i en butik, på loppmarknader eller på internet. Förslaget medför inte några särskilda konsekvenser för det allmänna.

Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor omfattas av tjänstedirektivets (direktiv 2006/123/EG) tillämpningsområde. Det ska därför anmälas till EU-kommissionen. Utredningen bedömer att lagen bör upphöra att gälla senast vid utgången av år 2015.

Förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel

Metallstöld

Metallstölderna har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Det främsta skälet torde vara de senaste årens prisstegring på metall. Enligt de uppgifter som utredningen fått tillgång till begås de flesta tillgreppen mot skrotgårdar och på byggarbetsplatser. Också privatpersoner och kulturbyggnader, t.ex. kyrkor, utsätts i en inte obetydlig omfattning. Härutöver begås många stölden mot allmännyttiga anläggningar, som transformatorhus, samt längs järnvägen.

Metallstölderna kostar samhället stora pengar varje år och orsakar betydande olägenheter som förseningar i tågtrafiken. För att ta kopparstöld längs järnvägen som ett exempel kan nämnas att Trafikverket beräknat att verket drabbas av en årlig kostnad om 120 miljoner kr till följd av stölderna. Kostnaderna för samhället kan uppskattas till långt högre summor. Enligt Trafikverkets beräk-

ningar uppgick den totala samhällskostnaden för en enskild stöld av kopparkabel i mars 2012 till 150 miljoner kr.

Metall är en tung och skrymmande vara. Det krävs stora mängder för att det ska vara lönsamt att transportera metall längre sträckor. Många metalltjuvar avyttrar därför sitt stöldgods hos lokala skrot-handlare i närheten av brottsplatsen.

Betalningsmedel i skrotbranschen

I skrotbranschen finns mellan 1 000 och 2 000 företag. 150 företag är medlemmar i någon eller båda av branschorganisationerna Återvinningsindustrierna eller Svenska Järn- och Metallskröthandlareföreningen. Dessa företag omfattas av ett frivilligt förbud mot kontanter och checkar som betalningsmedel. Det har inte framkommit något som tyder på att företagen inte följer förbudet. Det vanligaste betalningssättet bland dessa företag är betalning mot faktura. När en privatperson säljer metallskrot betalas ersättningen in på dennes bankkonto.

Också när det gäller övriga företag i skrotbranschen får det förutsättas att betalning vanligen sker mot faktura. Två undantag finns dock från denna huvudregel. Den ena situationen är när det handlar om en ohederlig affär, t.ex. när en skrothandlare köper in metallskrot trots att han eller hon misstänker att det är stöldgods. Den andra situationen är när en privatperson säljer metallskrot. I båda dessa fall torde betalning med kontanter förekomma i hög utsträckning.

Ett kontantförbud bör införas

Utredningen föreslår att ett förbud införs mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel vid handel med metallskrot i näringsverksamhet. Ett syfte med förbudet är att ge polisen bättre förutsättningar att utreda metallstölder. Om dessa betalningsmedel inte får användas måste ersättningen sättas in på ett konto. Genom att se till vilket konto en ersättning har betalats kan polisen dra slutsatser om vem som sålt skrotet. När polisen kommit en metalltjuv på spåren kan polisen dessutom kontrollera

om denne har sålt metallskrot även till andra och därigenom nysta upp ytterligare stölder.

Sannolikt skulle också ett förbud ha en hämmande inverkan på gärningsmännen liksom på de skrothandlare som i dag köper in gods trots misstanke om att det kan vara tillgripet. En metalltjuv vill ogärna att ersättningen för stulet gods ska kunna härledas till honom eller henne. Inte heller vill en skrothandlare bli sammankopplad med ett parti stulen metall.

Det främsta syftet med förbudet är således att antalet metallstölder ska minska. Vid sidan av detta huvudmål bör regleringen kunna medverka till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor i skrotbranschen.

Även om varken checkar eller postväxlar är vanligt förekommande som betalningsmedel i dag i skrotbranschen bör ett förbud omfatta också dessa betalningsmedel. Risker är annars att de används för att kringgå reglerna. När utredningen fortsättningsvis använder benämningen kontantförbud avses ett förbud mot kontanter, checkar och postväxlar.

Regleringens utformning

Sanktion

Utredningen föreslår att en överträdelse av förbudet ska leda till en administrativ sanktionsavgift. Övervägande skäl talar för en sådan lösning. En sanktionsavgift kan riktas mot en juridisk person, till skillnad mot ett straff som bara kan dömas ut mot en fysisk person. En sanktion i form av en avgift kan dessutom bygga på strikt ansvar. Bedömningsinslaget blir då betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt. Detta bidrar till ett enkelt och effektivt sanktionssystem. Mot denna bakgrund anser utredningen att en sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam.

Tillämpningsområdet

Skrotbranschen omfattas i dag av en regel i mervärdesskattelagen (1994:200) som föreskriver omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med metallskrot (1 kap. 2 §). De varor som omfattas av bestämmelsen i mervärdesskattelagen följer den klassificering som finns i EU:s gemensamma tulltaxa i lydelsen enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011. Det framstår enligt utredningens mening som uppenbart lämpligast att använda samma uppräkningslista av varor för den nu föreslagna bestämmelsen. Det är svårt att med den skärpa och precision som är nödvändig i lagtext uttrycka vilket järn- och metallskrot som ska omfattas av regeln. Dessutom reduceras på detta vis risken för tolkningsproblem och det blir lättare för näringsidkarna att förstå bestämmelsen. Det är de näringsidkare som i sin verksamhet köper sådant avfall och skrot som regleringen tillämpas på som ska omfattas av kontantförbudet.

Anmälningssplikt

Utredningen har övervägt om de näringsidkare som bedriver handel med metallskrot ska omfattas av ett tillståndskrav. En tillståndsreglering innebär emellertid en inskränkning av näringsfriheten och bör därför användas i sammanhang där viktiga samhällsintressen motiverar en sådan inskränkning. Enligt utredningens mening har det inte framkommit att behovet av kontrollåtgärder är så starkt att det för närvarande finns tillräckliga skäl för en tillståndsreglering. I stället bör en anmälningssplikt införas. På så sätt kan tillsynsmyndigheten få kännedom om vilka näringsidkare som bedriver verksamhet i skrotbranschen.

Tillsynsmyndighet

Vid en sammantagen bedömning har utredningen funnit att Skatteverket bör få tillsynsuppdraget. Skatteverkets uppdrag är som huvudregel inte av tillsynskaraktär utan handlar snarare om att säkerställa skatteuppbörden på grundval av frivilligt inlämnade uppgifter. Uppdraget framstår därför i och för sig inte som en helt naturlig

uppgift för verket. Det främsta skälet till förslaget är att Skatteverket torde ha den personal som i särklass är bäst rustad för att undersöka om kontantförbudet har överträtts. Kontanter kan gömmas undan och det mest lämpliga sättet att kontrollera om det efterlevs är att jämföra bokföringen med innestående lager.

Tillsyn

De regler om tillsyn som föreslås har tillsynsreglerna i fråga om kassaregister i skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild. Utredningen föreslår att Skatteverket vid tillsyn ska få göra oanmälda besök i verksamhetslokaler för att undersöka om kontantförbudet har överträtts. En näringsidkare ska vara skyldig att lämna upplysningar och tillhandahålla de handlingar som är nödvändiga för tillsynen. Skatteverket ska kunna förelägga näringsidkare vid vite att fullgöra denna skyldighet. Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen.

Sanktionsavgiften

Skatteverket ska pröva frågan om en sanktionsavgift ska påföras. Sanktionsavgiften för en enskild överträdelse bör vara 20 000 kr. Om näringsidkaren gör sig skyldig till ytterligare en överträdelse inom två år ska en ny avgift tas ut med det dubbla beloppet. Om det är oskäligt att påföra en avgift ska en sådan inte tas ut.

Övriga förfaranderegler

När det gäller förfarandet i övrigt föreslår utredningen att den som anspråket riktas mot ska få tillfälle att yttra sig innan Skatteverket beslutar om sanktionsavgift. En sanktionsavgift bör meddelas inom två år från den dag då tillsynsbesöket företogs. Skatteförfarandelagens regler om betalning, återbetalning, omprövning, överklagande och verkställighet i fråga om kontrollavgifter ska gälla också i fråga om sanktionsavgifter.

Konsekvenser och ikraftträdande

De kostnadsmässiga konsekvenserna för företagen är mycket begränsade. Förslaget medför nya arbetsuppgifter för Skatteverket, men kostnaderna för dessa torde rymmas inom befintliga anslag. Utredningen bedömer att de föreslagna bestämmelserna kommer att bidra till att antalet metallstöldar minskar. Därmed kommer samhället att befrias från en del av de kostnader som stölderna medför i dag.

Förslaget kan omfattas av tjänstedirektivet till den del det berör vidareförsäljning av metallskrot. Vid en sådan bedömning måste förslaget i denna del anmälas enligt tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG). Utredningen bedömer att lagen kan träda i kraft den 1 januari 2016 och tillämpas på köp från och med detta datum.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller

Härigenom föreskrivs följande.

Förbud mot kontanter, checkar och postväxlar

1 § Kontanter, checkar och postväxlar får inte användas som betalningsmedel i näringsverksamhet vid köp av varor som kan hänföras till följande nummer i Kombinerade nomenklaturen (KN-nr) enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan, i lydelsen enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011,

1. avfall och skrot av järn eller stål; omsmältningsgöt av järn eller stål (KN-nr som börjar med 7204),
2. avfall och skrot av koppar (KN-nr som börjar med 7404),
3. avfall och skrot av nickel (KN-nr som börjar med 7503),
4. avfall och skrot av aluminium (KN-nr som börjar med 7602),
5. avfall och skrot av bly (KN-nr som börjar med 7802),
6. avfall och skrot av zink (KN-nr som börjar med 7902),
7. avfall och skrot av tenn (KN-nr som börjar med 8002),
8. avfall och skrot av andra oädla metaller (KN-nr som börjar med 8101–8113, eller
9. avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska ackumulatorer (KN-nr som börjar med 854810).

Tillsyn

2 § Skatteverket ska utöva tillsyn över näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av skyldigheter enligt denna lag. Genom tillsynen ska Skatteverket kontrollera att kontanter, checkar och postväxlar inte används som betalningsmedel i strid med förbudet i 1 §.

Tillsynsåtgärder får vidtas utan att näringsidkaren underrättas om dem i förväg.

3 § Tillsynsåtgärder ska genomföras så att de inte vållar näringsidkaren större kostnad eller olägenhet än nödvändigt.

4 § Skatteverket har rätt att för sin tillsyn enligt 2 § få tillträde till verksamhetslokaler där verksamheten bedrivs eller kan antas bedrivas.

Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen.

5 § Näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av skyldigheter enligt denna lag ska på begäran och i den omfattning det är nödvändigt för tillsynen lämna Skatteverket upplysningar och tillhandahålla handlingar.

Skatteverket får förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket att fullgöra dem.

Vite

6 § Ett föreläggande enligt 5 § andra stycket får förenas med vite.

Ett sådant föreläggande får dock inte förenas med vite, om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift, och

2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

Anmälningsskyldighet

7 § Den som i näringsverksamhet köper sådana varor som anges i 1 § för att sälja dem vidare ska anmäla detta till Skatteverket.

Anmälan ska ha kommit in till Skatteverket inom två veckor från den dag då anmälningsskyldigheten har inträtt.

Sanktionsavgifter

8 § Skatteverket får ta ut en sanktionsavgift av en näringsidkare som omfattas av skyldigheter enligt denna lag, om näringsidkaren

1. har överträtt förbudet i 1 §, eller
2. inte har anmält sin verksamhet för registrering enligt 7 §.

En sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka.

9 § Sanktionsavgiften är 20 000 kr och ska tillfalla staten.

Om en sanktionsavgift har tagits ut för en överträdelse och näringsidkaren inom två år efter beslutet om sanktionsavgift gör sig skyldig till ytterligare en överträdelse, får avgift för den nya överträdelsen tas ut med 40 000 kr.

10 § Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

11 § Ett beslut om sanktionsavgift ska meddelas inom två år från dagen för tillsynsbesöket eller från den dag när Skatteverket på något annat sätt fick vetskap om överträdelsen.

Förfarandet

12 § Beslut om föreläggande utan vite och beslut om tillsyn får inte överklagas.

Överklagande av övriga beslut enligt denna lag prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande enligt 67 kap. 7–9 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om sanktionsavgift enligt denna lag gäller de bestämmelser i skatteförfarandelagen som tillämpas i fråga om kontrollavgifter och som avser

1. betalning och återbetalning (kap. 61–65),
2. omprövning och överklagande (kap. 66 och 67), samt
3. verkställighet (kap. 68–71).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016 och ska tillämpas på köp från och med detta datum.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1999:271) om handel med begagnade varor

Härigenom föreskrivs att lagen (1999:271) om handel med begagnade varor ska upphöra att gälla vid utgången av december 2015.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i

1. särskilt ärende om revision eller annan kontroll ifråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 §,

2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,

3. ärende om anstånd med erläggande av skatt, *och*

4. ärende om kassaregister enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).

4. ärende om kassaregister enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), *och*

5. ärende enligt lagen (20xx:xx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte

1. beslut i ärende som anges i första stycket 2 och 3 samt andra stycket,

2. beslut om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister enligt 39 kap. 9 § skatte-

Sekretessen gäller inte

1. beslut i ärende som anges i första stycket 2 och 3 samt andra stycket,

2. beslut om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister enligt 39 kap. 9 § skatte-

¹ Senaste lydelse 2011:1427

förfarandelagen, *eller*

3. beslut om kontrollavgift
enligt 50 kap. skatteförfarande-
lagen.

förfarandelagen,

3. beslut om kontrollavgift
enligt 50 kap. skatteförfarande-
lagen, *eller*

*4. beslut om sanktionsavgift
enligt lagen om kontantförbud vid
handel med avfall och skrot av
vissa metaller.*

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 eller
4 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor

Härigenom föreskrivs att förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor ska upphöra att gälla vid utgången av december 2015.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Beträffande personer som avses i 2 kap. 2 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får i beskattningsdatabasen behandlas uppgifter

1. som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av

- kupongskattelagen (1970:624),
- fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
- lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,
- skatteförfarandelagen (2011:1244),
- mervärdesskattelagen (1994:200),
- lagen (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
- inkomstskattelagen (1999:1229),
- lagen (2007:324) om Skatte-

1. som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av

- kupongskattelagen (1970:624),
- fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
- lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,
- skatteförfarandelagen (2011:1244),
- mervärdesskattelagen (1994:200),
- lagen (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
- inkomstskattelagen (1999:1229),
- lagen (2007:324) om Skatte-

² Senaste lydelse 2013:1011

- verkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
- lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, *eller*
- verkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
- lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete,
- *lagen (2016:000) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller, eller*
- annan författning med bestämmelser om skatter och socialavgifter,
2. om planerad, beslutad, pågående eller avslutad revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
3. om att fordran mot en person registrerats hos Kronofogdemyndigheten och om indrivningsresultat,
4. om beslut om näringsförbud,
5. om antal anställda och anställdas personnummer,
6. om postgiro- och bankgironummer, om fullmakt lämnats för bank- eller postgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto samt uppgifter om fullmakten och kontot,
7. om bouppteckning eller dödsboanmälan, dödsbodelägare, tillgångar och skulder samt övriga uppgifter som behövs i verksamheten med bouppteckningar och dödsboanmälan enligt ärvdabalken,
8. för förberedelsearbete vid fastighetstaxering,
9. om lagfarna köp av hela eller delar av fastigheter samt om fastighetsregleringar vid vilka mer än två hektar åkermark, betesmark och skogsmark överförs från en fastighet till en annan och där frivillig överenskommelse om likviden föreligger,
10. om tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622),
11. som behövs för handläggning av ärenden enligt lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden eller lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning eller annars för informationsutbyte och annan handräckning enligt internationella åtaganden,
12. från aktiebolagsregistret,
13. från vägtrafikregistret,
14. från Folkhälsomyndigheten om tillstånd enligt alkohollagen och om omsättning enligt restaurangrapport,
15. från Arbetsförmedlingen om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen,

16. från Tullverket om debiterad mervärdesskatt vid import, exportvärden, antal import- och exporttillfällen samt de tidsperioder som uppgifterna avser samt uppgifter från verket som behövs för tillämpningen av 3 kap. 30 § andra stycket mervärdesskattelagen,

17. från Försäkringskassan om försäkring mot kostnader för sjuklön när det gäller arbetsgivaren och den försäkrade, om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete och om utsänd person,

18. om avgiftsskyldighet till sådant trossamfund som har eller har beviljats uppbördshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund samt om församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan,

19. om att prissättningsbesked har lämnats enligt lagen (2009:1289) om prissättningsbesked vid internationella transaktioner, och

20. om flyttningar av varor eller bränsle som avses i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt respektive lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag enligt direktiven (dir. 2013:82, se bilaga 1) är att analysera utvecklingen av handeln med begagnade varor och utvärdera lagstiftningen om denna handel. Utredningen ska

- undersöka vilka förändringar som skett inom branschen sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, förhållandena har ändrats för handeln med begagnade varor sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft,
- analysera polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete och särskilt uppmärksamma i vilken omfattning och på vilket sätt polisen utnyttjat de instrument som lagstiftningen erbjuder, och
- undersöka om den nuvarande regleringen haft betydelse för antalet upptäckta stöld- och häleribrott i anslutning till handeln med begagnade varor.

Utredningens uppgift är att mot bakgrund av sin analys och sina undersökningar överväga om handeln med begagnade varor bör vara fortsatt reglerad. Om utredningen finner att det behövs fortsatt reglering ska den nuvarande lagstiftningen ses över och, vid behov, förslag till författningsändringar lämnas. Förslagen kan avse den nu aktuella lagstiftningen eller, om så bedöms lämpligare, annan lagstiftning. I uppdraget ingår också att se över tillsynsregleringen och vid behov föreslå ändringar i denna.

I utredningens uppdrag ingår också att göra en bedömning av om det bör införas ett lagstadgat förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Inom ramen för denna uppgift ska utredningen

- undersöka hur betalningar normalt sett görs vid handel med metallskrot,
- undersöka vilken inverkan ett kontant- och checkförbud skulle ha på möjligheterna att omsätta stulna metaller, bl.a. med avseende på transaktionernas spårbarhet, samt
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, ett kontant- och checkförbud skulle påverka de företag som handlar med metallskrot, bl.a. när det gäller möjligheterna att konkurrera på marknaden.

Om utredningen bedömer det lämpligt att införa ett sådant förbud ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Vid sin bedömning får utredningen också överväga om det kan finnas behov av att förbudet kompletteras av andra åtgärder för att uppnå de avsedda effekterna.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2014. Genom tilläggsdirektiv har utredningstiden förlängts till den 31 oktober 2014 (Dir 2014:94).

2.2 Utredningens arbete

Under utredningstiden har sex sammanträden hållits med experterna. Vid två tillfällen har utredningen sammanträtt med referensgruppen med representanter från Återvinningsindustrierna, Svenska Järn och Metalls krothandlareföreningen, Svensk Handel och Sveriges Konst- och Antikhandlareförening. Utredningen har också under arbetets gång inhämtat information och upplysningar om begagnat- och skrotbranschen från representanter från referensgruppen. Dessutom har kontakter förekommit även med andra branschorganisationer, företag och myndigheter med kunskaper inom området för utredningens uppdrag.

Utredningen har sänt ut en enkät till samtliga polismyndigheter. Enkätfrågorna redovisas i bilaga 2. Utredaren och sekreteraren har besökt tillsynsgruppen i polisområde Stockholm City som tillhör polismyndigheten i Stockholms län. Utredaren och sekreteraren har

också besökt sakkunnigmyndigheten för metallstöder som tillhör polismyndigheten i Örebro län.

Sekreteraren har besökt Avfall Sverige, Lindberg & Son AB samt Stena Recycling AB:s återvinningsanläggning i Hisings Backa, Göteborg.

Vad gäller innehållet i utländsk rätt har utredningen fått viss information från Sveriges ambassadör i Belgien och Sveriges ambassader i Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Utredningen har också haft kontakter med Justitsministeriet i Danmark och Närings- och fiskeridepartementet i Norge.

3 Kort bakgrund

Handeln med begagnade varor har varit föremål för särskild reglering sedan 1918 års förordning angående handel med vissa begagnade föremål m.m. tillkom. Också handeln med metallskrot reglerades i 1918 års förordning och var föremål för särskild reglering fram till sommaren 1999.

Bakgrunden till 1918 års förordning var att det hade visat sig att stöldgods lätt kunde avsättas i skrot- och lumpaffärer med den följderna att många fallit för frestelsen att begå tillgreppsbrott. Syftet med att införa förordningen var att försvåra avsättningen av olovligt tillgripet gods och att underlätta polisens efterspaning av sådant gods. Förhoppningen var att antalet tillgreppsbrott skulle minska med hjälp av regleringen.

1918 års förordning var tillämplig på yrkesmässig handel med skrot, lump, begagnade metallvaror, begagnade kläder, begagnade skor samt artiklar som var jämförliga med sådana föremål. Marknadshandel och handel med föremål med konst- eller samlarvärde (antikviteter) undantogs däremot i regleringen. Sådan handelsrörelse som avsågs i förordningen fick bara utövas av den som hade tillstånd från länsstyrelsen och det ankom på länsstyrelsen att pröva sökandens lämplighet. Handlarna hade vissa skyldigheter enligt förordningen. Bl.a. var de skyldiga att föra in olika uppgifter om varje affär i en affärsbok. Uppgifterna avsåg dagen för affärens avslutande, föremålets eller föremålens art samt antal, mått eller vikt och särskilt kännemärke, säljarens namn, yrke och bostad samt det överenskomna priset eller, om affären inneburit något annat än ett köp, avtalets innehåll. Affärsboken skulle förvaras under en tid av tio år. Förordningen innehöll dessutom regler om hur godset skulle märkas och förvaras. Vidare fick näringsidkaren inte göra affär med någon som inte fyllt 18 år och näringsidkaren skulle hjälpa polisen vid spaning efter tjuvgods och annat bortkommet gods. Länsstyrelsen hade möjlighet att

bevilja dispens från bestämmelserna om förvaringsställe, affärsbok, märkning och förvaringstid. I vissa situationer kunde länsstyrelsen förverka eller dra in tillståndet. Länsstyrelsen kunde också meddela särskilda ordningsföreskrifter.

Två branschföreningar begärde år 1941 att förordningen skulle bli föremål för en översyn. Föreningarna framhöll bl.a. att förhållandena inom branschen och inom handeln med avfallsråvaror hade förändrats sedan förordningen tillkom. Förordningens tillämpningsområde borde därför anpassas till aktuella förhållanden. Det framfördes även att bestämmelserna om hur affärsboken skulle föras borde avpassas till vad som visat sig vara praktiskt genomförbart. Dessutom borde en del begrepp definieras i förordningen.

Kungl. Maj:t bemyndigade år 1945 chefen för handelsdepartementet att tillkalla sakkunniga för att verkställa en utredning och ge förslag till ändringar i lagstiftningen. Utredningen skulle bl.a. beakta vikten av att en skälig avvägning kom till stånd mellan å ena sidan samhällets intresse av att förhindra handel med stulet gods och å andra sidan näringslivets intresse av att lump, skrot och andra liknande föremål så enkelt som möjligt kunde omsättas på marknaden.

År 1947 lämnades ett betänkande med förslag till ändrad lagstiftning (SOU 1947:22). Förslaget ledde till förordningen (1949:723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods. Samtidigt utfärdades en kungörelse med vissa föreskrifter angående tillämpningen av förordningen (1949:725). Författningarna trädde i kraft den 1 april 1950.

I 1949 års förordning gjordes tillämpningsområdet tydligare genom att varuslagen nu räknades upp i författningstexten. De varuslag som omfattades var järn- och annat metallskrot, tackor av annat metallskrot än järn- och metallskrot, textilavfall, lump och begagnat gods av följande slag: kläder, pälsverk, mopeder, cyklar, utombordsmotorer samt delar av och tillbehör till liknande föremål, kameror, klockor, kikare, smycken, äkta pärlor, ädla och halvädla stenar, samt andra än nu nämnda föremål som består helt eller till väsentlig del av guld, silver, platina, nysilver, koppar, mässing, tenn eller brons. Handel med antikviteter undantogs inte längre från regleringen. Begreppen fast handlare och uppköpare definierades i författningstexten.

Även enligt 1949 års förordning krävdes det tillstånd för att bedriva handel. Befogenheten att meddela tillstånd flyttades dock över från länsstyrelserna till de lokala polismyndigheterna. En del

kontrollföreskrifter skärptes för den fasta handeln. Bl.a. föreskrevs att de fasta handlarna måste kräva legitimation av okända säljare. En anteckning om legitimation skulle göras i affärsboken. Även uppköparna måste kräva legitimation om förvärvet inte gjordes i överlåtarens bostad eller affärslokal. Polismyndigheten kunde ålägga en handlare att anmäla förvärv av föremål av visst eller vissa slag. När det gällde affärsbok, märkning och förvaring infördes en del lättnader. En sådan var att skyldigheten att föra affärsbok avseende handel med lump och visst skrot upphävdes. Det räckte nu att anteckningar gjordes på numrerade inköpsnotor som var hophäftade i block. I dessa fall behövde inte heller godset märkas eller förvaras på sätt som annars var föreskrivet.

Genom en ändring i förordningen (1963:579) kom även begagnade mopeder och begagnade utombordsmotorer samt, i vissa fall, begagnade skriv- och räknemaskiner, begagnade radio- och televisionsapparater och begagnade musikinstrument att omfattas. Samtidigt togs begagnade skor bort. Tillståndet för uppköpare tidsbegränsades på så sätt att de kunde gälla i högst tre år. Reglerna om tillstånd ändrades också på så sätt att tillstånd till fast handel och uppköparverksamhet inte fick innehåsa samtidigt.

År 1974 tillsattes skrothandelsutredningen för att göra en översyn av 1949 års förordning. I direktiven till utredningen anfördes bl.a. att i synnerhet skrotbranschen syntes ha genomgått en kraftig utveckling samtidigt som branschstrukturen i väsentliga avseenden ändrats. Inom handeln med annat metallskrot än järnskrot kunde konstateras en förhållandevis utbredd brottslighet avseende stölder, häleri och häleriförseelser, skattebrott, förskingringar, bedrägerier, osant intygande, urkunds förfalskning och brott mot skrothandelsförordningen. En översyn av regelverket påkallades för att avhjälpa brister i bestämmelserna och för att modernisera reglerna mer allmänt.

År 1974 lämnades betänkandet med förslag till ändrad lagstiftning (Ds H 1978:5). Förslaget ledde till lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor, förordningen (1981:402) om handel med skrot och förordningen (1981:403) om handel med begagnade varor. En av de främsta nyheterna med regleringen var att tillståndstvånget för handeln med begagnade varor avskaffades. I stället infördes ett krav på registrering. För handeln med skrot behölls bestämmelsen om tillstånd och liksom tidigare ankom det på polismyndigheten att handha den prövningen. Polismyndigheten skulle också vara ansvarig

för registreringen av handlare som handlade med begagnade varor. I stället för att föra affärsbok skulle nu såväl skrothandlare som begagnathandlare föra anteckningar om det gods de tog emot på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor. Vissa förändringar gjordes i fråga om vilka begagnade varor som skulle omfattas av regleringen. Kläder togs bort. Antika vapen, alster av bildkonst och konstalster av glas, porslin och annan keramik lades i stället till. I regleringen angavs nu uttryckligen att begreppet handel också omfattade auktionsförsäljning. För auktionshandlarna infördes en bestämmelse som innebar att de var skyldiga att minst en vecka i förväg underrätta polisen på orten om tid och plats för auktionsförsäljning av sådana varor som omfattades av förordningen.

Mot bakgrund bl.a. av att strukturen förändrats inom de branscher som är skrothandlarnas leverantörer och kunder tillkallades år 1996 en särskild utredare för att genomföra en översyn av lagstiftningen. Utredningen, som antog namnet 1996 års skrothandelsutredning, överlämnade sitt betänkande i juni år 1997. Förslaget ledde till lagen (1999:271) om handel med begagnade varor och förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor. I enlighet med vad som föreslogs i betänkandet upphörde förordningen (1981:402) om handel med skrot att gälla vid utgången av juni 1999.

4 Gällande rätt

4.1 Inledning

Genom lagstiftning som reglerar hur verksamheter får bedrivas med hänsyn till människors liv, hälsa och miljö ställs särskilda krav på bl.a. den som hanterar avfall och återvinningsmaterial. Exempelvis finns bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för anläggningar för t.ex. mellanlagring och sortering av avfall i miljöprövningsförordningen (2013:251). Verksamheter inom skrotbranschen påverkas i stor utsträckning av denna lagstiftning. En annan reglering som berör verksamheter inom skrotbranschen är avfallsförordningen (2011:927) som närmare reglerar transporter av avfall från bl.a. järn- och stålindustrin. Vad avser bilskrotningsföretag finns särskilda bestämmelser i bilskrotningsförordningen (2007:186) som t.ex. föreskriver att det krävs auktorisation för dessa verksamheter.

Handel med skrot reglerades tidigare genom lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor och förordningen (1981:402) om handel med skrot. Sedan lagstiftningen upphävdes år 1999 är emellertid inte skrothandeln föremål för särskild reglering i dag.

Handeln med begagnade varor är däremot fortfarande reglerad genom lagen (1999:271) om handel med begagnade varor och förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor. Syftet med regleringen är att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovliga åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor, se 1 § lagen om handel med begagnade varor. I 9 § lagen om handel med begagnade varor ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela närmare föreskrifter om registrering och anteckningsskyldighet. I förarbetena anges att det huvudsakliga skälet till konstruktionen med en lag och en förordning som tar upp de närmare bestämmelserna om handeln med begagnade varor är att bestämmelser av detaljartad karaktär

kan behöva justeras från tid till annan. Det framstod därför som ändamålsenligt att sådana förändringar kan genomföras utan att frågorna behöver underställas riksdagen (se prop. 1980/81:3 s. 13, prop. 1998/99:51 s. 20; jfr SOU 1997:89 s. 121).

Nedan följer en redogörelse för innehållet i lagen respektive förordningen om handel om begagnade varor.

4.2 Lagen om handel med begagnade varor

Enligt 2 § är lagen tillämplig på yrkesmässig handel med sådana begagnade varor som finns uppräknade i förordningen om handel med begagnade varor. I samma bestämmelse anges att yrkesmässig handel omfattar yrkesmässig auktionsförsäljning och annan yrkesmässig försäljning som riktar sig till allmänheten. Yrkesmässigt mottagande av begagnade varor för omarbetning eller annan liknande bearbetning omfattas också. För yrkesmässighet bör krävas att verksamheten har en viss omfattning och varaktighet. Något krav på att verksamheten drivs i vinst- eller förvärvssyfte finns dock inte. Inte heller krävs att handeln med begagnade varor är handlarens huvudsysselsättning. Den handel som bedrivs från fast försäljningsställe är i princip alltid att betrakta som yrkesmässig handel.

I 3 § anges att den som avser att yrkesmässigt driva handel med sådana varor som omfattas av regleringen ska anmäla handeln för registrering hos den lokala polismyndigheten i varje ort där handeln ska bedrivas. En anmälan för registrering ska göras innan handeln påbörjas. Polismyndigheten kan på eget initiativ registrera en handlare enligt 4 §.

Lagen innehåller vidare en del bestämmelser av kontrollnatur. Enligt 5 § är handlaren skyldig att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. I 6 § anges att handlaren på begäran av den lokala polismyndigheten ska tillhandahålla dessa anteckningar och övriga handlingar som avser mottagna varor. En handlare får inte ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrker sin identitet eller är känd för handlaren enligt 7 §. I samma bestämmelse anges att handlaren inte heller får ta emot begagnade varor av den som är under 18 år, om inte denne visar att han har rätt att förfoga över varan, eller av den som är märkbart berusad av alkohol eller något annat berusningsmedel. I 8 § finns en bestämmelse

om liggetid. När handlaren tar emot begagnade varor får dessa inte lämnas ut eller bearbetas förrän tidigast en månad efter den dag då varorna togs emot. Den lokala polismyndigheten har emellertid möjlighet att meddela dispens från bestämmelsen om det finns särskilda skäl.

Enligt 10 § utövas tillsynen över efterlevnaden av regleringen av den lokala polismyndighet hos vilken handlaren är registrerad. Det anges i 11 § att en handlare är skyldig att på begäran låta polismyndigheten vid tillsynen granska bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten. Handlaren måste också enligt 12 § på begäran från polismyndigheten lämna tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Tillträde till bostad omfattas dock inte. Polismyndigheten har rätt att meddela förelägganden vid vite för att regleringen ska efterlevas, se 13 §.

Lagen om handel med begagnade varor innehåller även straffbestämmelser. Straffansvar inträder enligt 14 § för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet driver yrkesmässig handel med begagnade varor som omfattas av lagen utan att vara registrerad eller inte iakttar sin skyldighet att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Till böter döms den handlare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om att inte ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrkt sin identitet, av den som är under 18 år eller av den som är märkbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel. Det framgår av 15 §. Enligt samma bestämmelse döms även den handlare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om liggetid. Även här är påföljden böter.

4.3 Förordningen om handel med begagnade varor

I 2 § i förordningen räknas de varor upp som omfattas av regleringen. Dessa är

1. naturpärlor, naturliga och syntetiska ädelstenar samt föremål som helt eller till väsentlig del består av guld, silver eller platina,
2. mopeder, cyklar och motorsågar,

3. fritidsbåtar, utombordsmotorer, kanoter, windsurfingbrädor och liknande,
4. kameror och videokameror med fototeknisk kringutrustning samt ur och kikare,
5. datorer, komponenter till datorer och kringutrustning till datorer,
6. radio- och televisionsapparater, videobandspelare, musikanläggningar och musikinstrument,
7. föremål som helt eller till väsentlig del består av koppar, mässing, tenn eller brons,
8. vapen med undantag av sådana skjutvapen som omfattas av vapenlagen (1996:67),
9. mobiltelefoner och telefaxapparater,
10. navigationsinstrument och kommunikationsradioapparater,
11. skidutrustning med undantag för kläder,
12. målningar, teckningar, grafik och skulpturer,
13. konstalster av glas, porslin och annan keramik.

Enligt 3 § gäller för samtliga varuslag – utom de som anges under punkten 1 – vissa värdegränser för att skyldigheten att föra anteckningar, bestämmelsen om legitimationskrav samt bestämmelsen om liggetid ska tillämpas. När det gäller varor som avses i punkterna 2–11 ska föreskrifterna inte tillämpas om varornas sammanlagda värde uppenbarligen understiger 500 kr. För varor under punkterna 12 och 13 är värdegränsen 2 000 kr. De sistnämnda varorna ska enligt samma bestämmelse anses begagnade om de tidigare varit föremål för handel. I 4 § anges att regleringen inte är tillämplig på sådan handel som avses i pantbankslagen (1995:1000).

Av förordningens 5 § framgår det vidare vilka uppgifter en anmälan om registrering ska innehålla. Handlaren ska bl.a. uppge sitt namn, firma, personnummer eller organisationsnummer, platsen för sitt försäljningsställe inom den lokala polismyndighet som anmälan avser och vilka slag av begagnade varor som handeln ska omfatta. 6 § innehåller en särskild bestämmelse som avser registrering av auktionsförsäljning. För sådan eller annan liknande försäljning ska anmälan för registrering göras senast sju dagar före försäljnings-

dagen. Förutom tid och plats för försäljningen ska anmälan även innehålla uppgift om förvaringsplats för varorna fram till försäljningsdagen.

I 9 § anges på vilket sätt handlaren ska föra anteckningar om mottagna begagnade varor. Anteckningarna ska göras på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor och avse bl.a. datum när varorna togs emot, varornas art och beskaffenhet, antal, storlek, mängd eller vikt samt varornas fabrikat och tillverkningsnummer eller andra särskilda kännetecken. Vidare ska handlaren ange det överenskomna priset för varorna, eller, om det inte är fråga om inköp, villkoren för att varorna ska få överlämnas. Slutligen ska anteckningarna innehålla en uppgift om namn och postadress för den som har överlämnat varorna. Om personen ifråga inte är känd för handlaren ska även personnummer och typ av identitetshandling anges. Enligt 10 § ska de varor som tas emot för ses med beteckningar som hänvisar till motsvarande inköpsnotor. Anteckningarna på inköpsnotorna får inte utplånas eller göras oläsliga och de ska bevaras i ordnat skick under tio år.

Förordningen ger Rikspolisstyrelsen rätt att meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av förordningen. Med stöd av denna bestämmelse har Rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handel med begagnade varor (RPSFS 2009:3, FAP 572-2).

5 Handeln med begagnade varor

1996 års skrothandelsutredning (SOU 1997:89) konstaterade att det är mycket svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om begagnat-handeln. Läget är inte annorlunda nu. De branschförbund som är aktuella för ingen statistik över handeln med begagnade varor. Uppgifterna från branschorganisationerna återspeglar i stället generella uppfattningar om begagnatmarknaden. Dessutom företräder branschförbunden endast en liten del av dem som saluför begagnade varor. Många företag står utanför branschorganisationerna. Därtill kommer att det är många privatpersoner som säljer begagnade varor. Begagnathandel förekommer av tradition på många andra platser än i butiker, vilket också gör den svår att kartlägga. På senare tid har också handeln över internet tillkommit med många aktörer och en stor och ökande omsättning. Den handeln är också i betydande utsträckning gränsöverskridande.

5.1 Butikshandel och annan yrkesmässig handel

Liksom 1996 års skrothandelsutredning har denna utredning inhämtat upplysningar om butikshandeln med begagnade varor från olika branschorganisationer.

5.1.1 Cyklar, mopeder, motorsågar, m.m.

Cykel Motor och Sportfackhandlarna är ett branschförbund för företagare som handlar med bl.a. cyklar, mopeder, motorsågar och sportutrustning. Förbundet företräder medlemmar som i många fall säljer begagnade varor vid sidan av nyproduktion. Den tidigare utredningen uppskattade att uppemot 25 procent av de cyklar som såldes av förbundets medlemmar var begagnade. Trots att försälj-

ningen av begagnade motorsågar hade minskat förekom det fortfarande en inte obetydlig sådan försäljning. Försäljningen av begagnad skidutrustning hade minskat och förekom i princip bara i storstäderna.

I dag uppger företrädare för Cykel Motor och Sportfackhandlarna att det inte har inträffat några större förändringar vad gäller begagnathandeln i butik. Fortfarande hör begagnade cyklar, särskilt damcyklar, till storsäljarna inom begagnatdelen. Begagnade motorsågar säljer också alltjämt bra. Det gör även begagnade gräsklippare, som ju inte omfattas av regleringen om handel med begagnade varor.

5.1.2 Elektronikprodukter

Vid tiden för den tidigare utredningen organiserade Elektronikförbundet ungefär 80 procent av de företag som handlade med elektriska varor. Bland förbundets medlemmar fanns även handlare inom fotobranschen. Elektronikförbundets uppfattning var då att handeln med begagnade varor bland medlemsföretagen hade minskat betydligt sedan 1980-talet. En bidragande orsak till detta ansågs vara att utvecklingen gått mot att elektroniska produkter blev omoderna relativt fort på grund av den allt snabbare tekniska utvecklingen. Det hade också blivit mindre lönande för handlarna att saluföra begagnade elektroniska produkter. Det fanns dock ett mindre antal oorganiserade handlare som enbart ägnade sig åt handel med begagnad hemelektronik. Bland Elektronikförbundets medlemmar var handeln med begagnade kameror och begagnad fotoutrustning större än handeln med begagnad hemelektronik. Med undantag av dessa varor var handeln med begagnade TV-apparater och musikanläggningar den som hade störst omfattning när det gällde handeln med elektroniska produkter.

Utredningen har varit i kontakt med Elektronikbranschen, en organisation som representerar leverantörer och handlare inom konsumentelektronik, foto och service. Förbundet har 35 medlemmar, däribland alla de stora kedjorna som säljer traditionell hemelektronik. Elektronikbranschen uppger att det numera troligen inte är någon av deras medlemmar som handlar med begagnade varor. Om någon gör det torde det vara i en mycket blygsam omfattning. Företrädare för organisationen utesluter inte att det fortfarande kan finnas butiker

med begagnathandel, men menar att det i så fall måste vara en marginell företeelse. Teknikutvecklingen går fort framåt och efterfrågan på begagnade hemelektronikprodukter torde vara låg. I dag handlar konsumenter nya produkter, eftersom de vill ha det senaste och inte på grund av att det gamla har gått sönder. Svensk Handel, som har drygt 12 000 medlemsföretag och företräder både mycket stora och små handelsföretag, uppger emellertid att just hemelektronik tillhör den typ av varor som förekommer mest frekvent inom begagnathandeln hos medlemmarna. En anledning till organisationernas skilda uppfattningar kan vara att det är vanligare att sälja begagnad elektronik hos mindre handelsföretag än hos stora affärskedjor och butiker.

5.1.3 Konst- och antikhandeln

Den tidigare utredningen konstaterade att de flesta som handlade med konst och antikviteter bedrev verksamhet i mindre skala från något tillfälligt försäljningsställe, bl.a. vid samlarmässor eller enstaka auktioner. Branschorganisationen Sveriges Konst- och Antikhandlareförening (SKAF) bedömde då att handeln hade ökat under senare tid, framförallt handeln med begagnade möbler. Det finns i dag vid sidan av SKAF ytterligare en branschorganisation för konst- och antikhandel; Förenade Antik- och Konsthandlare (FAK). Föreningarna har 55 respektive 62 medlemmar. Alla medlemmarna omfattas av regleringen om handel med begagnade varor. Däremot torde inte alla vara registrerade enligt lagen.

Det är svårt att bedöma hur många handlare det finns totalt inom området konst och antik, men det står klart att det är mångfaldigt fler än de som har medlemskap i någon av branschorganisationerna. Någon statistik på området finns emellertid inte. Företrädare för SKAF uppger att det gissningsvis rör sig om minst 500 aktörer, kanske t.o.m. så många som 1 000, varav de flesta bedriver handel i mindre omfattning och inte i butik. Enligt utredningens uppfattning är det uppenbart att antalet är mycket högre. Många som handlar med konst och antikviteter gör det vid sidan av ett annat arbete och säsongsmässigt, t.ex. genom att ha en butik som bara är öppen under sommaren. Handel med konst och antikviteter förekommer också på loppmarknader och i stor och snabbt ökande utsträckning

på internet. Inom den etablerade butikshandeln finns det enligt företrädare för SKAF uppskattningsvis mellan 100 och 200 handlare som säljer konst och antikviteter. Den traditionella butikshandeln tenderar emellertid att svikta och antalet permanenta butiker har minskat under senare tid enligt FAK.

De begagnade varor som är mest frekvent förekommande i den handel som SKAF:s och FAK:s medlemmar bedriver är möbler och konsthantverk. SKAF uppger att ungefär 70 procent av föreningens medlemmar bedriver handel med just konsthantverk. Sedan 1990-talet kan vissa trender inom handeln iakttas. Medlemmarnas försäljning av antika möbler och antik konst, dvs. föremål som är mer än runt 100 år gamla, har avtagit till förmån för möbler och konst från 1900-talet. Den moderna sektorn har alltså tagit mark. Flera av medlemmarna bedriver numera även handel på internet och har hemsidor där föremål saluförs. Trots att den första kundkontakten ofta skapas genom hemsidan är det dock enligt branschorganisationerna bara i få fall som själva affären genomförs på internet. Affärer på internet som gäller föremål upp till 10 000 kr bedöms dock ha ökat under senare år.

5.1.4 Auktionsförsäljning

SKAF tror att ungefär 30 till 50 företag bedriver handel genom auktionsförsäljning. Siffror framtagna av den internationella branschorganisationen Confédération Internationale des Négociants en Oeuvres d'Art ger vid handen att auktionsföretagens omsättning är i ungefär samma storleksordning som handeln i butik. Ingen av SKAF:s eller FAK:s medlemmar bedriver handel genom auktionsförsäljning. För handlare som bedriver kvalitetsauktioner finns däremot en annan branschförening; Sveriges Auktionsföretagsförening. Föreningen har åtta medlemmar, däribland Bukowski Auktioner AB. De varor som oftast förekommer i medlemmarnas auktionsförsäljning är möbler, föremål av keramik, silver och glas, konsthantverk, smycken, klockor och mattor. Liksom SKAF och FAK uppger företrädare för Sveriges Auktionsföretagsförening att moderna föremål har blivit mer populära under senare år. De moderna auktionerna har gått kraftigt framåt på bekostnad av de klassiska auktionerna. Företrädare för föreningen anser också att auktioner med smycken gått framåt.

Den största förändringen för auktionshandeln sedan 1990-talet är emellertid användningen av internet. Auktioner över internet har ökat stort under senare år. I och med internets intåg har också s.k. market-auktioner kommit på modet. Det är auktioner där föremål ligger ute för budgivning under en längre tid, t.ex. på sajterna Bukowskis Market och Lauritz.com.

5.2 Handeln mellan privatpersoner

5.2.1 Försäljning på internet

Allt talar för att handeln med begagnade varor mellan privatpersoner har ökat markant sedan 1990-talet. Ett exempel på ökningen är Blocket AB:s (Blocket) utveckling. Vid tiden för 1996 års skrot-handelsutredning var Blocket i sin linda. Verksamheten grundades år 1996 och avsåg inledningsvis endast regional handel med annonser från Skåne. Efter något år utökades hemsidan med försäljningsannonser från hela Sverige. Blocket ger av konkurrensskäl inte ut några siffror om verksamheten. Bolaget uppger dock att det alltid finns mellan 600 000 och 700 000 aktuella försäljningsannonser på hemsidan. Eftermiddagen den 13 december 2013 kl. 16.17 fanns det t.ex. 644 842 publicerade annonser. Av dessa var knappt 60 procent, totalt 381 649 stycken, publicerade som privatannonser och resterande del som företagsannonser. Det ska sägas att företagsannonser på Blocket som regel avser nyproduktion och inte begagnade varor. Hur många av privatannonsörerna som säljer varor i så stor omfattning att verksamheten är att betrakta som yrkesmässig är inte känt.

Annonseringen på Blocket har varit ständigt ökande, såväl när det gäller antalet annonser och användare som värdet av det utannonserade. År 2008 var värdet av det utannonserade 193 miljarder kr. Det kan jämföras med år 2012 då värdet var 313 miljarder kr. Varje vecka har Blocket ca 5 miljoner besökare på hemsidan. Omsättningen är mycket snabb – av de varor som lagts ut på Blocket säljs 25 procent inom ett dygn och 60 procent inom en vecka.

Sedan år 2012 arbetar Blocket tillsammans med HUI Research AB med att ta fram Begagnatbarometern. Begagnatbarometern publiceras kvartalsvis och mäter utvecklingen av den online-drivna privata andrahandsmarknaden. Som indikator används statistik från

Blocket och som jämförande mått används detaljhandelns försäljningsutveckling i volym som mäts via HUI Research AB och Statistiska centralbyrån. HUI Research AB har kunnat konstatera att möbler är den största kategorin inom begagnathandeln mellan privatpersoner på Blocket. I oktober 2012 avsåg 22 procent av alla annonser på Blocket möbler. Näst populärast är bilar. I Begagnatbarometern, kvartal 3 2013, uppges att svenska folket däremot är sämre på att sälja hemelektronik. T.ex. har antalet annonser på Blocket om PC- och onlinespel halverats sedan år 2010. Från samma tid har andrahandshandeln med TV-apparater minskat med 25 procent. En konsumentundersökning gjord av Blocket och HUI Research AB visar att var fjärde svensk stoppar undan hemelektronik som de inte längre har användning för i stället för att sälja den. Samtidigt ligger just TV-apparater tillsammans med TV-spel, projektorer, telefoner och surfplattor på Blockets tio-i-topplista över vad som säljer snabbast.

Utredningen har också tagit del av uppgifter om begagnathandeln mellan privatpersoner från auktionssajten Tradera. Tradera ingår sedan år 2006 i en global koncern som en del av eBay Inc. Tradera uppger att flera hundratusen försäljare sålde något på sajten under år 2012. En stor majoritet av annonserna läggs upp av privatpersoner. Auktionssajten har utvecklats från att främst attrahera samlare av klassiska samlarobjekt som t.ex. mynt, klockor och frimärken till att i dag saluföra alla typer av begagnade varor.

Företrädare för Tradera och Blocket menar att ett skäl till de båda verksamheternas utveckling under senare år torde vara ett ökat miljömedvetande hos konsumenterna. Tradera tror att olika samhälls- och livsstilstrender har gjort det mer accepterat att köpa begagnat. Andra faktorer som har haft betydelse är den samhälls-ekonomiska och den mobila utvecklingen. Smartphones som hela tiden är uppkopplade mot internet innebär att försäljningssajterna är mer tillgängliga för både säljare och köpare.

I en SOM-undersökning från år 2012 uppgav 52 procent av befolkningen att de köpt eller sålt varor via privatannonser på internet under året.¹

¹ Fuentes, Maria, Hansson, Niklas och Holmberg, Ulrika, *Handel mellan privatpersoner – en förstudie*, Konsumentverket, 2014 (kommande rapport) *Handel mellan privatpersoner*.

5.2.2 Åtgärder för att förhindra försäljning av stöldgods

Företrädare för både Tradera och Blocket uppger att det förekommer ett nära samarbete med polisen för att hindra att stöldgods saluförs på sajterna. Företagen håller t.ex. polisen uppdaterad om hur respektive säljsajt kan biträda och hjälpa polisen vid utredningar och spaning efter stöldgods.

Blocket arbetar också proaktivt genom att på sin säljsida informera köpare om bl.a. vikten av att dokumentera med kvitton vem man köper varor av. Dessa råd lyfts särskilt fram i fråga om de varukategorier där de är speciellt relevanta, t.ex. för cyklar. Till varje annons finns dessutom en "anmälanknapp". Om någon misstänker att en vara som annonseras på Blocket är stulen kan man genom att använda sig av denna funktion anmäla det till Blocket. När Blocket fått bekräftat att varan är anmäld stulen och haft en återkoppling med polisen tas annonsen bort i avvaktan på vad en polisutredning kommer fram till.

Värt att nämna är också att Blocket har regler om varor som över huvud taget inte får annonseras ut på sajten. Metallgranulat är ett exempel på detta slag av varor. Blocket har gjort bedömningen att den möjliga vinsten av den legala handeln med denna typ av gods inte står i proportion med de risker som är förknippade med hanteringen.

Också Tradera har en lång lista med förbjudna auktionsobjekt. Liksom Blocket tillhandahåller också Tradera en del säkerhetstips till köparna på sajten. På Traderas sajt gäller dessutom att både köpare och säljare måste ange sina personnummer. Tradera anser att just kravet på registrering med personnummer medför att många avstår från att försöka avyttra stöldgods på sajten.

5.2.3 Polisens möjligheter till kontroll

Flera polismyndigheter som utredningen har ställt frågor till uppger att begagnathandeln enligt deras uppfattning har ökat genom möjligheten att sälja varor på internet. En del av polismyndigheterna uppger också att handlarna nu i större utsträckning saknar fasta lokaler och att antalet loppmarknadsförsäljningar har tilltagit. Den begagnathandel som bedrivs på internet och på loppmarknader är naturligtvis svårkontrollerad för polisen. Flera polismyndigheter

har framfört att antalet handlare som är registrerade inom myndigheten stämmer dåligt överens med verkligheten. Det kan antas att många handlare som finns på internet och på loppmarknader säljer begagnade varor i en sådan omfattning att de når upp till yrkesmässig försäljning. Trots det torde det vara få av dem som är registrerade enligt lagen om handel med begagnade varor. Det är närmast omöjligt att säga i vilken omfattning som det förekommer sådan försäljning.

5.3 Handeln med begagnade gulföremål – ett kapitel för sig

Från att under många år ha legat på ungefär samma nivå började priset på guld stadigt att öka från år 2005. Under år 2011 var prisläget som högst för att sedan gå ned. Guldpriset är emellertid fortfarande högt jämfört med nivån på slutet av 1990-talet. Som ett exempel kan nämnas att världsmarknadspriset på guld var ca 80 kr per gram i början av januari 1997. I början av januari 2014 var priset ca 260 kr per gram.

Så gott som samtliga polismyndigheter som har svarat på utredningens frågeformulär anser att handeln med begagnade guldsmycken har ökat. De flesta polismyndigheterna uppger att förhållandena på detta område har förändrats mycket samt att handeln med begagnade guldsmycken är särskilt svår att kontrollera. Som exempel anges att det numera är vanligt med kringresande handlare, både inhemska och utländska sådana. Dessa handlare annonserar om sin verksamhet och slår tillfälligt upp sin rörelse på t.ex. ett hotell dit privatpersoner kan komma för att sälja sina guldsmycken. Flera av polismyndigheterna uppger också att försäljning av begagnade guldsmycken numera är mycket vanligt på internet. De företag som köper upp guldsmyckena säljer dem sällan vidare i samma skick, utan smälter ned guldmetallen.

En sökning på internet ger vid handen att det finns ett antal företag som köper upp guldsmycken i syfte att smälta ned dem. Tillvägagångssättet är i stort sett detsamma. Sammanfattningsvis innebär det att säljaren genom att fylla i ett formulär på hemsidan beställer en försändelse med en säkerhetspåse och ett rekommenderat brev. Samtidigt bifogas ett avtal som säljaren ska underteckna. I avtalet godkänner säljaren oftast att guldsmyckena får smältas ned och säljas

vidare efter 30 dagar. Säljaren skickar sedan tillbaka försändelsen med sina guldsmycken samt det undertecknade avtalet. När guldlet kommit företaget tillhanda betalas ersättning ut till säljarens konto.

Enligt 7 § lagen om handel med begagnade varor får en handlare inte ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrker sin identitet eller är känd för handlaren. En fråga som aktualiseras är därför hur de företag som köper upp guld över internet kontrollerar säljarens identitet. Vid en granskning av dessa företags allmänna villkor kan det konstateras att de i många fall ser mer eller mindre identiska ut. Under rubriken "Identitet" anges att företaget fastställer kundens (dvs. säljarens) identitet genom att bl.a. inhämta information från mobil- och teleoperatörer, PAR (Postens adressregister) och kreditupplysningsföretag. De uppgifter som kunden lämnat om sig själv samkörs med dessa uppgifter för att fastställa kundens identitet. Om företaget finner skäl att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa identiteten har företaget rätt att begära sådana kompletterande uppgifter av kunden. Företaget genomför även personliga kontrollsamtal via telefon i syfte att säkerställa kundens identitet. Något av företagen begär att säljaren, tillsammans med guldförsändelsen, även ska skicka med en kopia på en giltig identitetshandling. Ett av företagen, SMS Guld AB, har för polisen i Stockholm förklarat att identiteten hos en säljare styrks genom att säljaren, för att få ersättningen överförd till sitt bankkonto, legitimerar sig genom en e-legitimation. Om säljaren inte har en e-legitimation används ett personligt utbetalningskort via Plusgirot. Utbetalningskortet skickas till säljarens folkbokföringsadress och måste lösas in i bank mot uppvisande av ID-kort av mottagaren personligen.

Den nuvarande regleringen är inte anpassad till handeln på internet och det anges inte i lagstiftningen hur en identitetskontroll ska genomföras i sådana fall. En kontroll genom e-legitimation alternativt genom uppvisande av ID-kort på en bank torde vara det sätt som ligger närmast det i lagstiftningen åsyftade tillvägagångssättet att säljaren visar upp sin legitimation för köparen. Enligt utredningens bedömning måste därför en sådan identitetskontroll som SMS Guld AB uppger att de gör anses tillfredsställande.

Som nämns inledningsvis var priset på guld som högst år 2011 men har därefter sjunkit en del. Troligtvis har även handeln med begagnade guldsmycken minskat något i takt med att priskurvan vänt

ned. Polismyndigheten i Kalmar län har t.ex. uppgett att förekomsten av guldhandlare som registrerade sig enligt lagen sedan de kontaktats av polisen var som störst under åren 2010 – 2012 då guldpriset var högt. Intresset för att köpa guld var större vid denna tidpunkt än vad det är i dag, varför det fanns fler kringresande guldhandlare. Företrädare för Guldcentralen AB, som tidigare var Riksbankens kontrollorgan över guldhandeln i Sverige, tror också att handeln kan ha minskat. Dels har guldpriset sjunkit, dels har många privatpersoner sålt av sitt s.k. byrålådeguld, dvs. sådana guldsmycken som inte används och som innehavaren därför kan tänka sig att sälja för nedsmältning.

5.4 Branschorganisationernas syn på lagstiftningen

Flera av de branschorganisationer som utredningen har varit i kontakt med har inte haft några särskilda synpunkter på den nuvarande lagstiftningen. Det torde hänga samman med att en del av branschorganisationerna också uppger att deras medlemmar bara handlar med begagnade varor i blygsam omfattning och därför inte berörs särskilt mycket av regleringen. Företrädare för Elektronikbranschen har t.ex. uppgett att det troligen inte är någon av dess medlemmar som handlar med begagnade varor längre. Ett undantag är naturligtvis branschorganisationerna för konst, antikviteter och begagnade designmöbler.

Så gott som samtliga medlemmar i SKAF och FAK torde omfattas av lagstiftningen. SKAF har anfört att lagstiftningen genererar dubbelt arbete för handlarna. Handlarna är i dag dels skyldiga att upprätta anteckningar enligt lagstiftningen om handel med begagnade varor, dels likartad dokumentation enligt bokföringslagen.

En annan anledning till att få branschorganisationer haft några direkta synpunkter på lagstiftningen kan vara att långt ifrån alla handlare som i och för sig omfattas av lagen känner till att den finns. SKAF uppskattar exempelvis att flera av deras medlemmar som är nytillkomna i branschen inte är medvetna om lagen. Eftersom polismyndighetens tillsynsarbete enligt lagstiftningen varierar i landet, och generellt är mycket knapphändig, blir handlarna inte heller påminda om lagens existens. Även branschförbundet Cykel Motor

och Sportfackhandlarna har uppgett att få av deras medlemmar känner till att lagstiftningen existerar.

5.5 Sammanfattning

Sedan den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft har vissa förändringar inträffat när det gäller vilka varor som är populära varor på begagnatmarknaden. Fortfarande torde möbler, cyklar, bilar, smycken, konst och konsthantverk tillhöra de kategorier av begagnade varor som det säljs allra mest av. Numera säljs också begagnade kläder, väskor och accessoarer i stor omfattning och till i vissa fall höga priser. När det gäller möbler och konst har utvecklingen gått mot att en allt större del av varorna är från modern tid. Antikviteter, dvs. möbler och föremål som är ungefär 100 år gamla eller mer, har däremot trätt tillbaka försäljningsmässigt. Begagnad hemelektronik förekommer i ganska stor utsträckning på marknaden, åtminstone den privata. Som redan den förra utredningen konstaterade blir emellertid elektroniska produkter fort omoderna på grund av den allt snabbare teknikutvecklingen. I många fall väljer konsumenterna att köpa nya produkter i stället för begagnade. De äldre produkterna säljs ofta inte vidare.

Branschorganisationerna Cykel- och Sportfackhandlarnas Riksförbund, Elektronikförbundet, Svenska IT-företagens Organisation och Sveriges Juvelerare- och Guldsmedsförbund uppskattade vid tiden för den förra utredningen, alltså år 1996 – 1997, att högst tio procent av medlemsföretagens omsättning avsåg handel med begagnade varor. Försäljningen i butik av begagnade varor inom dessa branscher torde knappast ha ökat sedan dess.

Två stora förändringar är uppenbara. För det första har begagnathandeln flyttat från butikerna till andra försäljningsställen. För det andra har handeln mellan privatpersoner ökat kraftigt, låt vara att en hel del av säljarna förmodligen har en försäljning som är så omfattande att den är att betrakta som yrkesmässig och att även handlare köper varor på internet, loppmarknader etc.

Det kan konstateras att den främsta anledningen till dessa förändringar är utvecklingen av internet. Flera försäljningssajter för begagnade varor, där framför allt privatpersoner är säljare, har vuxit

sig starka sedan slutet av 1990-talet. Flera större auktionsföretag bedriver också verksamhet på internet.

Till viss del kan försäljningen av konst, antikviteter och designmöbler från modern tid sägas utgöra ett litet undantag när det gäller trenden att handeln förflyttats från butiker till andra försäljningsställen. Även på detta område förekommer visserligen en omfattande försäljning på t.ex. internet och tillfälliga försäljningsställen, men bland SKAF:s och FAK:s medlemmar förekommer fortfarande butiksförsäljning i stor utsträckning.

Handelsförhållandena för begagnade guldsmycken har förändrats mycket sedan den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft. Företeelsen med uppköp från privatpersoner av begagnade guldsmycken som smälts ned har expanderat starkt. Denna handel bedrivs i dag, förutom i butiker och genom kringresande guldhandlare, i stor utsträckning på internet. Förklaringen till denna utveckling får förutsättas vara prisstegringen på guld sedan mitten av 1990-talet. Trots att guldpriset fortfarande är högt jämfört med mitten av 1990-talet har det dock gått ner under senare år. Dessutom är det troligt att det s.k. byrålådeguldet, dvs. sådant guld som inte används och som innehavaren därför kan tänka sig att sälja för nedsmältning, börjar ta slut. Handeln med begagnade guldsmycken torde också av den anledningen ha minskat något jämfört med de närmaste föregående åren.

6 Handeln med skrot

6.1 Vad avses med skrot?

6.1.1 Järn- och metallskrot

Skrotbranschen har traditionellt sett gjort en åtskillnad mellan järn-skrot och metallskrot. I Storbritannien används termerna "ferrous" och "non-ferrous" och i Tyskland finns benämningarna "eisen" och "nicht eisenmetallen". Uppdelningen av järn-skrot och metallskrot har sin grund i olika smältprocesser. Vid smältning av järn-skrot ses andra metaller som föroreningar och vice versa. I den nu upphävda förordningen (1981:402) om handel med skrot definierades skrot som "järn- och annat metallskrot samt tackor av annat skrot än järn-skrot". Med metallskrot avser branschen skrot av andra metaller än järn. Allt skrot som består av ämnen som kemiskt är att anse som metall, t.ex. kvicksilver, innefattas av begreppet metallskrot. Någon tydlig definition som anger när en vara av järn eller metall blir att betrakta som skrot fanns emellertid inte i förordningen.

Inom skrotbranschen förekommer också benämningarna cirkulationsskrot, primärskrot och sekundärskrot. *Cirkulationsskrot* är sådant skrot som uppstår inom stålindustrins produktion, dvs. spill som uppkommer under stålverkets bearbetning av stålet. Detta skrot återanvänds på plats på så sätt att det gjuts om och kommer alltså aldrig utanför industrins grindar. En annan benämning på cirkulationsskrot är internt skrot. Rester såsom spån och klipp som uppstår i tillverkningsindustrin, t.ex. i verkstäder och i byggindustrin, kallas *primärskrot*. Industrierna säljer primärskrotet, som också kallas för verkstadsskrot, till skrothandeln. *Sekundärskrot* är som namnet antyder sådant skrot som uppkommer från uttjänta produkter. Sekundärskrot kan alltså vara allt från rivningsmaterial på ett bygge till en gammal kasserad jordbruksmaskin. Ett annat namn för sekundärskrot är insamlingsskrot.

6.1.2 Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt

Huvudregeln när det gäller skattskyldighet för mervärdesskatt är att det är den som omsätter en vara eller tjänst som är skyldig att betala mervärdesskatt. I vissa fall görs emellertid undantag från denna huvudregel så att det i stället är köparen som är skattskyldig. Skälet till att undantag görs är att det förekommer att mervärdesskattesystemet utnyttjas för fusk och ekonomisk brottslighet, t.ex. genom att säljaren inte betalar in skatten till staten. Sådan ekonomisk brottslighet påverkar den seriösa företagsamheten på ett negativt sätt. Det är exempelvis svårt för seriösa företag att konkurrera med företag som inte redovisar och betalar in mervärdesskatt.

I 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen (1994:200) görs ett sådant undantag för handel med avfall och skrot av vissa metaller. Bakgrunden till bestämmelsen är att Skatteverket i en skrivelse till regeringen hemställde om en ändring i mervärdesskattelagen för handel med dessa varor. Skatteverket hade uppmärksammat att skattebedrägerier med betydande belopp förekom bland företag som agerar inom skrotbranschen. Medan bl.a. Svenskt Näringsliv avstyrkte förslaget med omvänd skattskyldighet var branschorganisationerna för skrothandeln, Återvinningsindustrierna och Svenska Järn- och Metallskrothandlareföreningen, mycket positiva. De sistnämnda anförde att förslaget enligt deras uppfattning skulle komma att reducera fusket med mervärdesskatt kraftigt, att reglerna inte skulle komma att innebära någon ökad administrativ börda för företagen och att fusket redan innebar en administrativ börda för de seriösa företagen i branschen. Regeringen konstaterade att skrotbranschen på frivillig väg hade genomfört åtgärder som minskat skatteundragandet. Dessa var emellertid inte tillräckliga. Regeringen föreslog därför att ett avsteg från huvudregeln skulle göras.

Den 1 januari 2013 trädde undantagsregeln för handel med avfall och skrot av vissa metaller i 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen i kraft. Följande varor omfattas av bestämmelsen om omvänd mervärdesskattskyldighet:

1. avfall och skrot av järn eller stål; omsmältningsgöt av järn eller stål (KN-nr som börjar med 7204),
2. avfall och skrot av koppar (KN-nr som börjar med 7404),
3. avfall och skrot av nickel (KN-nr som börjar med 7503),

4. avfall och skrot av aluminium (KN-nr som börjar med 7602),
5. avfall och skrot av bly (KN-nr som börjar med 7802),
6. avfall och skrot av zink (KN-nr som börjar med 7902),
7. avfall och skrot av tenn (KN-nr som börjar med 8002),
8. avfall och skrot av andra oädla metaller (KN-nr som börjar med 8101-8113), eller
9. avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska ackumulatorer (KN-nr som börjar med 854810).

Varje vara i uppräkningsen är hänförlig till ett visst nummer i Kombinerade nomenklaturen, s.k. KN-nummer. Kombinerade nomenklaturen är EU:s systematiska förteckning av varor i världshandeln. De KN-nummer som anges i bestämmelsen återfinns i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011 av den 27 september 2011 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. I den Kombinerade nomenklaturen används inte begreppet ”skrot” utan benämningen ”avfall och skrot”. Av de förklarande anmärkningarna till tulltaxan framgår att det med avfall och skrot förstås metallavfall från tillverkning eller mekanisk bearbetning av metall samt metallavfall från metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak.

Närmare om de tre kategorierna av metallavfall

I förarbetena till bestämmelsen om omvänd mervärdesskattskyldighet kommenteras de ovan nämnda tre kategorierna närmare (prop. 2012/13:1 s. 316).

Metallavfall från tillverkning

I verkstads- och tillverkningsindustrin uppstår avfall vid t.ex. stansning och svarvning. Det är enbart metallavfall som blir föremål för omvänd skattskyldighet. Metallavfall från tillverkning kan vara t.ex. metallspån och metallrester.

Metallavfall från mekanisk bearbetning av metall

En del av återvinningsföretagens verksamhet är att mekaniskt bearbeta metallavfall för leverans till gjuteri- och stålindustrin. Det kan vara fråga om att klippa, krossa eller sortera metallavfallet på det sätt som efterfrågas av återvinningsföretagens kunder. När sådant bearbetat metallavfall säljs vidare omfattas även denna omsättning av omvänd skattskyldighet. För det fall metallavfallet bearbetas och sedan gjuts till metalltackor omfattas en efterföljande försäljning av metalltackorna inte av reglerna om omvänd skattskyldighet.

Metallavfall från annan mekanisk bearbetning av metall, t.ex. vid formning, valsning och skärning, omfattas också av omvänd skattskyldighet.

Metallavfall från metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara

Bedömningen av när en metallvara är slutgiltigt oanvändbar kan innebära gränsdragningsproblem och därmed tillämpningssvårigheter. Det rör sig inte om skrot och avfall om metallvaran kan användas efter reparation eller renovering för sitt ursprungliga ändamål. En vara är slutgiltigt oanvändbar när den inte går att återställa till användbart skick.

När en metallvara består av endast en metall klassificeras den enligt sitt ursprungliga KN-nummer så länge den är igenkännlig som en sådan vara. När den är slutgiltigt oanvändbar för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak är den inte längre att anse som en vara utan som skrot och avfall.

När en vara består av metall men även andra material måste en bedömning först göras avseende om det är fråga om en metallvara. Det bör poängteras att det enbart är metallvaror som efter skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak kan utgöra avfall och skrot av metall. Efter detta görs samma bedömning som ovan, dvs. igenkännlighet och om metallvaran är att anse som slutgiltigt oanvändbar. Som Tullverket har påpekat saknar det dock vid bedömningen av om en vara är att anse som skrot och avfall betydelse huruvida det är ekonomiskt försvarbart att återställa varan till användbart skick.

Finansdepartementet har i fråga om begreppet metallavfall från metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara påpekat att vissa varor är att anse som metallvaror trots att de inte enbart är gjorda av metall. Ett, eller i vissa fall ett fåtal, material som inte är metaller kan ingå utan att varan förlorar sin karaktär av metallvara. De andra materialen ska i ett sådant fall viktmissigt vara klart underställda metallen. Ett exempel på detta är kopparkablar som är att anse som metallvaror trots att de omsluts av ett plasthölje. Även katalysatorer är att anse som metallvaror. När en vara däremot viktmissigt domineras av

metall men där det ingår stora delar av annat material, som t.ex. i fordon, hushållsmaskiner och andra elektriska apparater, är varan inte att anse som en metallvara. När varan sanerats från andra material är den sanerade varan dock att anse som en metallvara (Finansdepartementets promemoria Fi2007/4082, s. 16).

Regeringens överväganden om att definiera järn- och metallskrot

Då regeln om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med metallskrot infördes i svensk rätt övervägdes att i lagtext definiera vilka varor som skulle omfattas av regeln. I förarbetena anfördes att de största problemen i skrotbranschen med undandragen skatt avser handel med järn- och metallskrot. Bestämmelsen borde därför i princip enbart omfatta sådan handel. Det framhölls vidare att skrot emellertid kan tänkas omfatta andra material än metaller. Att med den skärpa och precision som är nödvändig i lagtext uttrycka vilket järn- och metallskrot som ska omfattas av regeln ansågs mycket svårt. Risker att det skulle uppkomma gränsdragnings- och tolkningsproblem tycktes uppenbar.

Mot bakgrund av det sagda gjorde regeringen bedömningen att det inte är lämpligt att i lagtext särskilt definiera skrotbegreppet. I stället borde en hänvisning göras till redan etablerade regelverk som omfattar de aktuella varorna. Regeringen anförde att de varor som ska omfattas av omvänd skattskyldighet bör vara de varor som hänförs till nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. På så sätt behöver begreppen avfall och skrot inte definieras i lagtexten utan definitionen följer av hur dessa begrepp förstås i tulltaxan. Det framhölls vidare att eftersom tulltaxan ändras regelbundet, bör skattskyldigheten knytas till den lydelse tulltaxan hade ett visst datum.

6.2 Skrotbranschen

6.2.1 Antalet verksamma skrothandlare

Med skrothandlare avses här en näringsidkare som köper och/eller säljer järn- och metallskrot.

Att bedöma hur många företag som finns i skrotbranschen är svårt. Det krävs inte något tillstånd för att handla med skrot. Inte heller uppställs krav på registrering eller dylikt. Särskilt besvärligt är det att få ett grepp om hur många mindre företagare det finns som åker runt och köper upp skrot utan att ha något fast försäljningsställe, s.k. ambulerande skrothandlare. Branschföreningarna uppskattar att antalet ambulerande skrothandlare har ökat sedan 1990-talet. De för emellertid inte någon statistik över antalet skrothandlare.

Enligt den officiella statistik som finns att tillgå i Statistiska centralbyråns företagregister fanns det i december år 2013 316 företag registrerade under näringsgrenen partihandel med metallavfall och metallskrot¹ samt 60 företag registrerade under näringsgrenen demontering av uttjänta fordon.² Uppgifterna från Statistiska centralbyrån kan jämföras med dess statistik från år 1995. I 1996 års skrothandelsutredning anges att det i november 1995 fanns 807 registrerade företag under näringsgrenen partihandel med avfallsprodukter och skrot.³ Eftersom definitionerna av näringsgrenarna har ändrats sedan år 1995 är det emellertid vanskligt att med stöd av statistiken dra slutsatsen att antalet skrothandlare har minskat. Dessutom ska det framhållas att ett företag, beroende på dess verksamhet, kan förekomma under flera näringsgrenar. Definitionerna av näringsgrenarna kan omfatta företag som bedriver annan handel än sådan som omfattades av den tidigare regleringen om handel med skrot.

¹ Näringsgrenen partihandel med metallavfall och metallskrot omfattar demontering av uttjänta datorer, TV-apparater och annan utrustning för att få och återförsälja användbara delar, partihandel med metallavfall och metallavfall för återvinning inklusive insamling, sortering, separering, isärtagning av begagnade varor i syfte att tillvarata de delar som går att återanvända, packning och ompackning, lagring och leverans, men utan en faktisk bearbetningsprocess. Det köpta och sålda avfallet har dessutom ett värde.

² Näringsgrenen demontering av uttjänta fordon omfattar demontering av uttjänta fordon (bilar och bussar etc.) för materialåtervinning.

³ Näringsgrenen omfattar inköp och återförsäljning av skrot, metallskrot, skrotade bilar, glasavfall, gummiavfall, lump och pappersavfall samt bildemontering och återvinning.

Enligt Upplysningscentralens branschrapport Avfall Skrot & Återvinning 2013:2 fanns det under andra halvåret år 2013 971 företag i verksamhetsområdet avfall, skrot och återvinning. Precis som när det gäller statistik från Statistiska centralbyrån kan det emellertid bland dessa företag förekomma sådana som bedriver annan verksamhet än sådan skrothandel som avsågs i den tidigare regleringen.

Under arbetet med lagbestämmelsen om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller bedömde Skatteverket att så många som drygt 2 000 företag bedriver skrothandel i landet. Sakkunnigmyndigheten för metallstöder, Polismyndigheten i Örebro län, uppskattar antalet till drygt 1 000.

Det kan alltså konstateras att det förekommer en del olika uppgifter om antalet skrothandlare i Sverige. Troligtvis finns det en del verksamheter som ligger utanför myndigheternas kontroll, t.ex. personer som inte har något fast försäljningsställe och som säljer skrot utan att ta upp förtjänsten i sin deklaration. Vid sidan av de företag som omfattas av t.ex. Statistiska centralbyråns statistik bör man därför säkerligen räkna med ett betydande mörkertal.

6.2.2 Branschens struktur

Branschens aktörer delas in i ambulerande uppköpare och skrothandlare med fast mottagningsställe, s.k. skrotgård. Ett tiotal stora bolag står för ca 80 procent av omsättningen i skrotbranschen. Några medelstora företag står för ungefär 10 procent av omsättningen. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån är dock de flesta företag inom skrotbranschen mindre företag med inga eller högst fem anställda. Dessa mindre företag står för resterande 10 procent av omsättningen. Bland de mindre företagen förekommer, förutom handlare med fast skrotgård, även de ambulerande skrothandlarna. De senare reser runt till t.ex. byggföretag, industrier och hushåll och köper upp skrot. Skrotet säljer de sedan vidare till handlare som har skrotgård. Det råder en stor osäkerhet om antalet ambulerande skrothandlare. Dessa handlare har ju inget fast försäljningsställe. Något krav på tillstånd eller registrering finns inte heller. Det är därför särskilt svårt att uppskatta hur många ambulerande skrothandlare som förekommer i branschen.

Bland de mindre företagen finns många bilskrotningsföretag. Merparten av dessa företag har inga eller mindre än fem anställda. För bilskrotning krävs auktorisation enligt bilskrotningsförordningen. Det är därför till skillnad från de ambulerande skrothandlarna inte svårt att uppskatta hur många bilskrotningsföretag det finns. År 2013 fanns 341 företag auktoriserade för bilskrotning. Anmärkningsvärt är att 30 av dessa företag inte skrotade någon bil alls under året och att nio stycken skrotade mindre än tio bilar. Detta antyder att vissa företag, trots auktorisation för bilskrotning, egentligen har en annan verksamhet eller ingen alls.

I branschen förekommer även s.k. traders. Traders kan ses som en slags mellanhänder. De handlar och förmedlar framförallt större tonnager för export av skrot, utan att själva fysiskt hantera materialet.

En annan kategori som hanterar och säljer vidare skrot är återvinningscentralerna. Det finns i Sverige ca 800 återvinningscentraler. I princip samtliga är kommunalt drivna. På återvinningscentraler kan både privatpersoner och mindre företag lämna skrot och annat avfall. Allt metallskrot som lämnas till återvinningscentraler läggs i en container. Någon sortering av skrotet sker inte. I branschen kallas sådant skrot för kommunskrot. Det ligger i sakens natur att återvinningscentralerna aldrig betalar för skrot eller annat avfall som lämnas in. Däremot handlar återvinningscentralerna med skrot på så sätt att de säljer skrotet vidare. Som regel har återvinningscentralerna kontrakt med en skrothandlare som har fast skrotgård, oftast ett av de större företagen i branschen, som köper upp kommunskrotet.

I Sverige finns det dessutom ungefär 30 stycken kommunala anläggningar som förbränner avfall. Vid denna förbränning uppstår bl.a. metallrester. Även detta s.k. brännskrot säljs vidare på samma sätt som det skrot som samlas in på återvinningscentralerna.

6.2.3 Skrotets flöde

Skrot är en speciell vara på så sätt att det kan hanteras och säljas vidare i flera led. Ett exempel på hur en "skrotkedja" kan se ut är att en ambulerande skrothandlare köper upp skrot från företag eller privatpersoner. Den ambulerande handlaren säljer det sedan vidare till en närliggande skrothandlare med fast skrotgård som i sin tur

säljer skrotet till ett av de större företagen. Det kan dessutom förekomma ytterligare mellanled innan skrotet slutligen hamnar hos ett större företag. En annan sak som gör skrothandeln speciell är att skrot är en vara som kan ändras utan att det faller i värde. Inte sällan fragmenteras skrotet, dvs. sönderdelas i mindre bitar, under försäljningskedjans gång.

Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån samlade skrothandeln in ca 2 052 222 ton metallavfall år 2010. Ca 1 734 000 ton av denna mängd var järnskot. AB Järnbruksförnödenheter, ett bolag som köper in järn- och stålskot, bedömer att så mycket som 2 000 000 ton järnskot och 500 000 ton metallskot samlas in varje år. Siffrorna kan jämföras med uppgifter från 1996 års Skrothandelsutredning där det anges att skrothandeln då årligen samlade in ca 1 450 000 ton skrot. Av denna mängd avsåg ca 1 300 000 ton järnskot.

Det skrot som samlas in och köps upp av skrothandeln härrör från tre olika källor, nämligen tillverkningsindustrin, byggindustrin och hushållen. Tillverkningsindustrin står för huvuddelen av det skrot som hanteras av skrothandeln. Där uppstår stora mängder produktionsspill varje år. De största och medelstora skrotföretagen har ofta avtal med industriföretagen som innebär att de köper upp primärskotet direkt, utan att det passerar någon mellanhand. Skrothandlaren hämtar i stället upp skrotet på plats. Byggindustrin frambringar den näst största andelen skrot. Även inom byggindustrin kan det många gånger förekomma avtal som liknar dem inom tillverkningsindustrin. Slutligen frambringar hushållen en mindre mängd skrot som tas om hand av skrothandeln. Det kan röra sig om uttjänta cyklar, gamla stuprännor, kablar etc. Vid de kommunala återvinningscentralerna lämnas ungefär 150 000 ton metallskot varje år från hushåll och mindre företag. Därutöver uppstår varje år ca 80 000 ton metallrester vid kommunal avfallsförbränning. Som nämns ovan har de kommunala anläggningarna oftast avtal med ett av de större företagen i skrotbranschen som köper och hämtar upp skrotet på plats. Eftersom s.k. kommunskrot och brännskot inte delats upp i järnskot och skrot av andra metaller sänds skrotet oftast till en fragmenteringsanläggning innan det hanteras vidare. Vid en fragmenteringsanläggning behandlas skrot på så sätt att järn skiljs från andra metaller.

Inom bilskröttningsindustrin utfärdas ca 186 000 skrotintyg varje år. Bilskröttningsföretagens hantering av skrotbilar kan delas upp i två slag. De flesta bilar, ca 131 000–136 000 stycken, skrotas därför att de är för gamla. I branschen används uttrycket ”End of Life Vehicle” avseende dessa bilar. När bilarna har tömts på bl.a. däck, bränsletank, batteri och oljor skickas de till en fragmenteringsanläggning. Där bearbetas materialet först innan bl.a. järn, aluminium och koppar urskiljs. Totalt ca 464 334 ton insamlat metallavfall år 2010 kom från uttjänta bilar, dvs. drygt en femtedel av allt det metallavfall som skrotindustrin samlade in. Den andra kategorin bilar som bilskröttningsföretagen hanterar är krockskadade bilar som oftast löses in av försäkringsbolag. Ca 50 000–55 000 sådana, av branschen kallade värdebilar, hanteras varje år. Ibland säljs vissa krockskadade delar av dessa bilar vidare till skrotindustrin. På en värdebil tas emellertid främst reservdelar omhand. Reservdelarna säljs sedan till verkstäder eller till privatpersoner.

Det järn- och stålskrot som skrotindustrin köper upp levereras bl.a. till stålverken. De flesta större handlarna har avtal med AB Järnbruksförnödenheter (JBF). JBF delägs av stålverken Outokumpu Stainless AB, Ovako Bar AB, Ovako Sweden AB, Sandvik AB, SSAB AB, Uddeholms AB och Scania Steel AB och är en inköpsorganisation som tillför delägarna bl.a. järn- och stålskrot. Av stålverken är det endast SSAB AB som, vid sidan av järnaskrot, förbrukar järnmalm som råvara. Övriga stålverk använder uteslutande järnaskrot som råvara.

Järnaskrot indelas av branschen i olegerat stålskrot, gjutjärnsskrot och rostfritt stålskrot. JBF är ansvarig för arbetet med den s.k. Skrotboken som innehåller närmare bestämmelser om klassificering av stålskrot och gjutjärnsskrot.

Andra metaller än järnaskrot säljs vidare till smältverk, som är specialiserade för respektive metallslag, för förädling och nedsmältning.

Mellan år 1927 och 1993 rådde det exportförbud för skrot i Sverige. I dag går en stor del av det skrot som samlas in av skrothandeln på export. Framförallt är det avfall och skrot av järn eller stål som exporteras. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån gick ca 1 557 000 ton avfall och skrot av järn eller stål på export år 2012. Mängden kan jämföras med exportsiffran tio år tillbaka i tiden. År 2002 exporterades ca 749 000 ton. Ytterligare exempel på hur ex-

porten av metallskrot har ökat kan ges. År 2002 exporterades ca 38 810 ton avfall och skrot av koppar. Tio år senare, år 2012, var mängden ca 60 379 ton. Inom EU exporterar Sverige främst till Danmark, Tyskland och Spanien. Utanför EU exporteras metallskrot i första hand till Turkiet och Indien.

6.2.4 Branschorganisationer

Inom skrotindustrin finns det tre branschföreningar; Återvinningsindustrierna, Svenska Järn- och Metalls krothandlareföreningen (Svenska Järn) och Sveriges Bilåtervinnnares Riksförbund.

Återvinningsindustrierna har knappt 60 medlemmar. Enligt Återvinningsindustrierna hanterar dess medlemmar ungefär 80 procent av allt järn- och metallskrot i Sverige. De flesta av Återvinningsindustriernas medlemmar hanterar dessutom andra återvinningsbara avfallsslag. Svenska Järn grundades år 1930 och är därmed den äldsta av organisationerna. Föreningen har ett nittiototal medlemmar. I princip samtliga större aktörer på skrotmarknaden är medlemmar i antingen Återvinningsindustrierna eller Svenska Järn. En del av dem har medlemskap i båda branschföreningarna.

De allra flesta skrothandlare är mindre företag med få eller inga anställda. Dessa står som huvudregel utanför branschförbunden. Av det totala antalet näringsidkare i skrotbranschen är det alltså få som är anslutna till en branschorganisation.

Av de auktoriserade bilskrotningsföretagen är drygt 40 procent anslutna till Sveriges Bilåtervinnnares Riksförbund. Av de företag som har bilskrotning som huvudverksamhet är andelen anslutna ca 65 procent. Medlemmarna står för 75 procent av alla bilar som skrotas.

Avfall Sverige är en branschorganisation för svensk avfallshantering och återvinning. Föreningen företräder kommunmedlemmar (kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag). I princip samtliga återvinningscentraler bedrivs i kommunal regi och alla kommuner utom en är medlemmar i Avfall Sverige. Avfall Sverige verkar för att avfall ska hanteras så att människors hälsa och miljön skyddas, bl.a. genom information som riktas till både medlemmar och privatpersoner.

6.3 Branschens utveckling

Som nämnts tidigare bedömde Skatteverket under arbetet med bestämmelsen om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller att så många som drygt 2 000 företag bedriver skrothandel. Sakkunnigmyndigheten för metallstöder, Polismyndigheten i Örebro län, uppskattar antalet till drygt 1 000. Redan om den lägre av dessa uppskattningar är riktig innebär det att skrothandlarna har blivit fler sedan mitten av 1990-talet. Även branschorganisationerna har tyckt sig märka en ökning. Enligt dem har antalet mindre ambulerande uppköpare tilltagit kraftigt sedan 1990-talet, medan däremot mindre företag med skrotgårdar blivit något färre eftersom de köpts upp av större skrothandlare. Det är inte helt enkelt att avgöra huruvida antalet skrothandlare har ökat eller inte sedan 1990-talet, men mycket talar alltså för att så är fallet. Ökningen torde bestå i att de mindre ambulerande skrothandlarna har blivit fler.

Det går inte att med säkerhet säga vad skälet är till att de ambulerande uppköparna har ökat. Ett relativt säkert antagande är dock att ökningen åtminstone delvis har sin förklaring i stegringen av priset på metall. Som ett exempel kan nämnas kopparkoppriset som under andra halvan av 1990-talet låg på omkring 3 000 dollar per ton på London Metal Exchange. Strax före börskraschen hösten 2008 var priset över 9 000 dollar per ton och under år 2011 noterades priser kring 10 000 dollar per ton. I dag varierar tonpriset mellan 7 000 och 8 000 dollar. Det kan också tänkas att ökningen av de mindre ambulerande handlarna beror på att det numera inte krävs något tillstånd för att handla med skrot. Något konkret belägg för ett sådant antagande finns emellertid inte.

Skrotindustrin samlar in allt större mängder järn- och metallskrot. År 1995 köpte skrothandeln upp ca 1 450 000 ton järn- och metallskrot. I dag är mängden enligt statistik från Statistiska centralbyrån drygt 2 000 000 ton. AB Järnbruksförnödenheter bedömer att så mycket som 2 500 000 ton järn- och metallskrot samlas in varje år. Förklaringen torde ligga i att infrastruktur- och industriproduktionen har ökat.

Antalet auktoriserade bilskrotningsföretag har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Vid årsskiftet 1995/1996 fanns det ca 760 auktoriserade bilskrotare i Sverige. År 2013 var siffran 341.

Orsaken till minskningen torde vara att det nu skrotas färre bilar än under 1990-talet. Därtill ställs det högre miljökrav på bilskrotningsverksamhet. Många bilar som skrotas i dag kräver dessutom mer avancerad teknik, t.ex. när det gäller nedmontering av airbags, vilket kan vara en förklaring till att mindre bilskrotningsföretag utan sådan kompetens har fått läggas ned.

6.4 Betalningsmedel vid handel med skrot

6.4.1 Frivilligt check- och kontantförbud

Både Återvinningsindustriernas och Svenska Järns medlemmar omfattas av ett frivilligt förbud mot användning av kontanter och checkar. Återvinningsindustriernas förbud trädde i kraft år 2010 och för medlemmarna i Svenska Järn infördes det frivilliga förbudet år 2012. Förbudet innebär att kontanter och checkar inte längre godtas som betalningsmedel vid handel med järn- och metalls-krot. För Återvinningsindustriernas medlemmar innebär överenskommen dessutom att de åtar sig att inte göra affärer med de skrothandlare som använder kontanter som betalningsmedel. Det krävs alltså av medlemmarna att de så långt det är möjligt undersöker om deras leverantörer betalar med kontanter. Syftet med förbudet är att möjliggöra spårbarhet för myndigheter, försvåra penningtvätt och förbättra arbetsmiljön för de anställda.

För de företag som omfattas av förbudet är det i särklass mest vanligt att betalning sker mot faktura. I de mer sällsynta fall där det är en privatperson som säljer metalls-krot sätts ersättningen in på dennes bankkonto. Privatpersonen får då tillhandahålla sitt bankkontonummer. Ersättningen kan också föras över till ett bankkonto som är kopplat till ett bankkort via en kreditkortsterminal.

Något liknande frivilligt förbud finns inte för Sveriges Bilåtervinnare Riksförbunds medlemmar. Inte heller Avfall Sverige har en sådan policy. Företrädare för bilskrotningsbranschen bedömer att det bland bildemonterare som till största delen arbetar med uttjänta bilar förekommer både fakturering och kontoinsättning samt ibland även kontant betalning. När det gäller bildemonterare som arbetar med krockskadade bilar som löses in av försäkringsbolag torde däremot enbart fakturering förekomma. Representanter för Avfall Sverige uppger att kontant betalning troligen är ytterst ovanligt

bland dess medlemmar. De kommunala återvinningscentralerna har nämligen oftast avtal med någon större skrothandlare som köper upp det insamlade kommunskrotet. Privatpersoner och mindre verksamheter som lämnar skrot på återvinningscentraler får inte betalt för det som de lämnar.

6.4.2 Effekter av det frivilliga förbudet

Återvinningsindustrierna och Svenska Järn anser att det är för tidigt att bedöma den totala samhälleliga effekten av det frivilliga förbudet. Dessutom är det svårt att göra en värdering när förbudet inte omfattar hela branschen. Ett resultat som har noterats är dock tryggare arbetsplatser och mindre riskfyllda arbetssituationer för de som arbetar på en skrotgård som omfattas av förbudet. Arbetstagarna vittnar om att det tidigare förekom en del erbjudanden om att få köpa skrot från vad arbetstagarna upplevde som oseriösa och ibland t.o.m. hotfulla säljare. I och med det frivilliga kontantförbudet har dessa förfrågningar nu upphört helt.

Någon polismyndighet menar att det redan nu går att se resultat av det frivilliga kontantförbudet på så sätt att det är lättare att utreda eventuella brott. De flesta av polismyndigheterna menar att kontantförbudet är ett mycket bra initiativ, men att det inte noterats någon förändring avseende t.ex. antalet metallstöldar. Flera polismyndigheter konstaterar också att det bara är de större, seriösa handlarna som har anslutit sig till det frivilliga kontantförbudet. Sakkunnigmyndigheten för brottsområdet metallstöldar, Polismyndigheten i Örebro län, uppskattar att endast ca 10 procent av skrothandlarna är anslutna till det frivilliga förbudet. Enligt de flesta polismyndigheters uppfattning är det därför totalt sett fortfarande förhållandevis vanligt med kontantbetalning i skrotbranschen.

6.4.3 Skatteverkets uppfattning om betalningsmedel

Under arbetet med bestämmelsen om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med metallskrot konstaterade Skatteverket att det vid flertalet affärer bland mindre aktörer förekom betalning med kontanter. Skatteverket anförde att skrot kan säljas i flera omsättningsled, t.ex. från industrin och genom flera mellanled,

innan det hamnar hos en slutlig uppköpare. Enligt Skatteverket förekom betalning med kontanter ofta i de första affärsleden.

Skatteverket har nu noterat att postväxlar har börjat användas i skrotbranschen. Dock har varken Skatteverket, branschorganisationerna eller sakkunnigmyndigheten för metallstöder observerat att postväxlar används som betalningsmedel. Enligt Skatteverket är i stället ett återkommande scenario att de stora uppköparna betalar för metallskrot genom en banköverföring till det säljande företags bankkonto. Vid samma tidpunkt som pengarna bokförs på bankkontot köper säljaren en postväxel på hela det belopp som satts in. Därefter löser säljaren in postväxeln på ett växlingskontor och får kontanter mot en avgift på mellan 2 och 5 procent. Skatteverket menar att användningen av postväxlar i samband med skrothandel visar på oredovisade transaktioner. Skatteverket har under de senaste åren konstaterat en markant ökning av användandet av postväxlar i samband med ekonomisk brottslighet.⁴

6.4.4 Slutsatser om betalningsmedel

Annat har inte framkommit än att Återvinningsindustriernas och Svenska Järns medlemmar efterlever överenskommelsen om förbud mot checkar och kontanter som betalningsmedel. Bland de stora och medelstora företagen förefaller således betalning mot faktura vara det i särklass mest vanliga.

I skrotbranschen förekommer som nämnts ofta avtal mellan skrothandlare å ena sidan och ett företag i tillverkningsindustrin å andra sidan. Avtalen innebär att skrothandlaren köper upp det skrot som frambringas i industrin, utan att skrotet passerar någon mellanhand. Sådana avtal finns också inom byggindustrin och vid de kommunala återvinningscentralerna. De skrothandlare som har sådana avtal är i princip alltid de större eller de medelstora företagen och de flesta av dem har medlemskap i Återvinningsindustrierna eller i Svenska Järn. Det finns inga belägg för att betalning av dessa företag skulle ske på annat sätt än mot faktura.

I branschen förekommer det som nämnts också att skrot säljs i flera omsättningsled. Liksom annars är i dessa fall svenska och ut-

⁴ Enligt uppgift från Skatteverket 21/8-2014

ländska smältverk slutliga mottagare av skrotet via traders eller något av de större företagen. Innan skrotet hamnar hos en slutlig mottagare kan det alltså ha hanterats i flera tidigare led och då av mindre aktörer. De mindre aktörerna har långt ifrån alltid medlemskap i någon av branschorganisationerna och omfattas därför inte heller av det frivilliga förbudet mot kontanter och checkar som betalningsmedel. I de fall där metallskrot omsätts i flera led kan det slås fast att kontanter som betalningsmedel förekommer i de tidiga leden. Det är dock svårt att säga i vilken utsträckning som kontanter används. De skrothandlare som köper in metallskrot trots misstanke om att godset kan vara stulet torde i hög grad använda kontanter som betalningsmedel.

Det finns inget som tyder på att det i dag är vanligt med checkar som betalningsmedel i skrotbranschen. Enligt uppgifter från Skatteverket har postväxlar börjat förekomma i branschen. Det har dock inte framkommit några uppgifter som indikerar att postväxlar används som betalningsmedel.

7 Polisens arbete med att förebygga och upptäcka stöldbrott

7.1 Inledning

För att få kännedom om hur polisen tillämpar lagstiftningen om handel med begagnade varor har utredningen tillställt samtliga polismyndigheter ett frågeformulär. Frågorna har också avsett hur polisen rent allmänt bedriver sitt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete när det gäller stöld och häleri av begagnade varor. Polismyndigheterna har också fått uppge i vilken omfattning regleringen har underlättat polisens arbete vid efterspaning av stulet gods. Alla polismyndigheter utom en har svarat på frågorna (20 av totalt 21 polismyndigheter). Utredningen har också träffat tillsynsgruppen i polisområde Stockholm City, som tillhör polismyndigheten i Stockholms län.

Polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete när det gäller stöld och häleri av begagnade varor varierar mellan polismyndigheterna. Inte sällan bedrivs arbetet också på olika sätt i polisområden inom samma myndighet. I ungefär hälften av myndigheterna finns det särskilt tillsatta polistjänster för arbete med spaning efter bl.a. stulet gods. I övriga polismyndigheter förekommer inget sådant löpande planerat polisarbete. Spaningsarbete bedrivs i stället vid misstanke om brott eller efter tips från allmänheten. Hos de polismyndigheter där det finns personal som arbetar särskilt med godsspaning beskrivs ett mer aktivt och kontinuerligt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Ett exempel är polismyndigheten i Västmanlands län som bl.a. gjort kartläggningar av cykelstölder och bostadsinbrott för att kunna lägga upp sitt arbete mer effektivt. Hos dessa polismyndigheter förekommer också som regel

ett relativt rutinmässigt arbete enligt de tillsynsbestämmelser som finns i regleringen om handel med begagnade varor. Det finns dock undantag. Hos polismyndigheten i Jönköpings län finns tre särskilt tillsatta polistjänster för arbete med s.k. godsspaning. Trots detta anser sig myndigheten inte ha tillräckliga resurser för ett tillsynsarbete enligt begagnatlagstiftningen och uppger att det t.ex. inte har gjorts några kontroller av inköpsnotor sedan år 2006.

En lagstiftning som ligger nära regleringen om handel med begagnade varor är pantbankslagstiftningen. Ett syfte med pantbankslagstiftningen är nämligen att underlätta polisens brottsförebyggande och brottsuppdagande arbete när det gäller tillgreppsbrottslighet. Flera bestämmelser i pantbankslagen (1995:1000) och pantbanksförordningen (1995:1189) liknar dem som finns i lagstiftningen om handel med begagnade varor. T.ex. föreskrivs att en pantbank ska föra pantbok med uppgifter om bl.a. pantens art och skick samt storlek, mängd eller vikt samt pantens fabrikat och tillverkningsnummer eller andra särskilda kännetecken. Låntagarens namn och adress samt personnummer ska också antecknas. Vissa av polismyndigheterna har också tagit upp exempelvis uppgifter från pantbanksboken i sina svar. Förmodligen ses pantbanksverksamheten och lagstiftningen om handel med begagnade varor som en helhet av flera av polismyndigheterna. Detta är något man bör ha i åtanke då svaren från polismyndigheterna analyseras. När det gäller frågan hur stor betydelse regleringen av handeln med begagnade varor har haft för antalet upptäckta brott kan det t.ex. inte uteslutas att flera av polismyndigheterna har inkluderat stöld- och häleribrott som uppdagats med hjälp av bestämmelserna om pantbanker.

7.2 Polisens tillsynsarbete enligt regleringen av handeln med begagnade varor

Det finns ingen säker uppgift om hur många handlare som är registrerade enligt lagen om handel med begagnade varor. Polismyndigheterna för sina register över registrerade handlare på olika sätt. Några polismyndigheter har kunnat ge ett exakt svar på frågan om hur många handlare som är registrerade inom myndighetens område. Andra har kunnat ta fram en ungefärlig siffra och en del har uppgett att frågan över huvud taget inte kan besvaras.

Flest registreringar finns hos polismyndigheten i Stockholms län (ca 850 stycken i december 2013), polismyndigheten i Västra Götaland (ca 510 stycken i december 2013) och polismyndigheten i Östergötlands län (ca 430 stycken i december 2013). De flesta av polismyndigheterna tror inte att antalet registrerade handlare stämmer överens med det verkliga antalet. En del menar att flera handlare som upphört med sin verksamhet sannolikt inte har anmält detta till polisen. Merparten av polismyndigheterna tror emellertid att antalet handlare är fler än vad som framgår av registreringsunderlaget och att troligtvis många handlare som bedriver verksamhet på internet och på loppmarknader inte är registrerade.

Att det förekommer handlare som inte är registrerade trots att de är skyldiga att vara det vinner stöd av de uppgifter som vissa branschorganisationer har lämnat till utredningen. Företrädare för organisationen Cykel Motor och Sportfackhandlarna uppger efter kontakter med sina medlemmar att det är få handlare som vet att det fordras registrering för deras verksamhet. Även Sveriges Konst- och Antikhandlareförening tror att flera av medlemmarna, i synnerhet de som är nya i branschen, är omedvetna om att registrering krävs. I vissa fall har handlare registrerat sig först sedan de varit i kontakt med polisen. Särskilt hos polismyndigheten i Skåne, polismyndigheten i Stockholms län, polismyndigheten i Södermanlands län, polismyndigheten i Västmanlands län och polismyndigheten i Västra Götaland har tillsynsarbetet enligt lagen lett till att fler handlare har registrerat sig.

Det förtjänar att nämnas att polismyndigheten i Stockholms län gör bedömningen att så många som hälften av de handlare som registrerades mellan den 1 januari 2008 och den 1 januari 2013, dvs. ca 150 stycken, registrerade sig först efter att de kontaktats av polisen. De flesta av polismyndigheterna uppger emellertid att ingen eller få handlare har registrerats efter samtal med polisen. Det får ses som en indikation på att polismyndigheterna i dessa län inte lägger ned några större resurser på att söka upp handlare som kan tänkas vara aktuella för registrering. Bara i ett fåtal fall har polisen använt sig av möjligheten att tvångsregistrera en handlare. De allra flesta handlare väljer nämligen självmant att registrera sig sedan de kontaktats av polisen.

Polisens tillsyn enligt lagen varierar alltså stort mellan polismyndigheterna och kan dessutom variera mellan olika områden inom en

polismyndighet. Hos exempelvis polismyndigheten i Södermanlands län utförs ett frekvent tillsynsarbete vid två av tre polisområden medan det vid det tredje området inte förekommer någon kontrollverksamhet alls.

Hos några av myndigheterna har omprioriteringar gjorts under senare tid. Efter pensionsavgångar har polistjänster där arbetsuppgifterna bl.a. omfattat tillsyn enligt lagen inte nytillsatts. Resursbrist har lett till att tillsynen inte upprätthålls. Det är dock relativt få polismyndigheter som inte alls eller nästan inte alls bedriver någon tillsyn enligt lagen.

En av lagstiftningens huvudbestämmelser är den som anger att handlaren är skyldig att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. Det är ju framför allt med hjälp av den bestämmelsen som polisen ska få möjlighet att komma en stulen vara på spåren. Det arbete enligt lagen som polismyndigheterna främst ägnar resurser åt är just kontroller av inköpsnotor. Vid ungefär hälften av polismyndigheterna förekommer sådana kontroller mer eller mindre rutinmässigt. Hos nästan alla de övriga polismyndigheterna granskas inköpsnotorna åtminstone vid enstaka tillfällen, t.ex. vid anmälan om stöld. Vid ett fåtal polismyndigheter förekommer i princip inte några kontroller alls, och inte heller något övrigt tillsynsarbete enligt lagen. Som förklaring anger dessa myndigheter att andra verksamheter prioriteras.

Flera av de polismyndigheter som gör kontroller framhåller att det framför allt är guldhandlarna och deras inköpsnotor som kontrolleras. När det på inköpsnotorna gjorts noteringar om exempelvis gravyrer eller andra kännetecken på smycken görs sökningar i polisens olika register där anmälningar om stulet gods antecknats. En majoritet av polismyndigheterna uppger att de använder sig av handlarnas inköpsnotor vid spaningsarbete avseende just stulna guldföremål. Polisområde Stockholm City har utarbetat en särskild metod för att upptäcka stöld av smycken. Vid kontroller av guldringar som är graverade med namn och giftermålsdatum tar tillsynsgruppen kontakt med Skatteverket, som genom äktenskapsregistret kan ta fram information om de personer som har gift sig detta datum. Om båda finns i livet hör polisen av sig till någon av dem. Enligt polisområdet har ett stort antal åldringsbrott klarats upp med hjälp av denna metod. Under hösten 2013 har emellertid samarbetet med

Skatteverket upphört, eftersom verket anser att uppgiftslämnandet är alltför tidskrävande.

Även polismyndigheten i Västmanlands län har utvecklat en särskild metod när det gäller efterspaning av stulna guldsmycken. Polisen går kontinuerligt igenom inköpskvitton från guldhandlare och kontrollerar om samma person har sålt smycken vid flera tillfällen. Sveriges Dödbok, en databas som ges ut av Sveriges Släktforskarförbund och innehåller olika personuppgifter om avlidna svenskar, används för att se om säljaren har någon anknytning till det namn som är graverat i t.ex. en ring. Polismyndigheten uppger att de kunnat uppdaga ett flertal stölder med hjälp av metoden och att de hämtat in gods till beslag för 100 000-tals kronor. Polismyndigheterna i Uppsala län och Östergötlands län uppger att de har genomfört särskilda kontroller av länets cykelhandlare enligt lagstiftningen.

Bestämmelsen om liggetid följs upp i mindre utsträckning. Nästan hälften av polismyndigheterna uppger att detta inte kontrolleras alls och ett fåtal uppger att kontroller sker men inte rutinmässigt. Det torde hänga samman med att det vid ungefär hälften av polismyndigheterna inte förekommer att polisen aktivt söker upp handlarna för att exempelvis undersöka inköpta varor i annat fall än när det föreligger en konkret misstanke om brott.

Vid ungefär hälften av polismyndigheterna förekommer det dock mer eller mindre rutinmässiga kontroller. Kontroll av att handlarna inte tar emot varor av okända personer som inte styrkt sin identitet eller av personer som är under 18 år och inte har visat att de har rätt att förfoga över varan görs oftast genom att polisen granskar inköpsnotorna. Några polismyndigheter har påpekat att det är näst intill omöjligt att kontrollera att handlaren inte tar emot varor av en person som är berusad av alkohol eller annat medel, eftersom varje enskild affär knappast kan övervakas.

Utöver polismyndigheten i Stockholms län, polisområde Stockholm City, bedriver nästan inga polismyndigheter någon regelbunden tillsyn över auktionshandeln. Polismyndigheten i Värmlands län anser att auktionshandlarna väl känner till de regler som finns, medan polismyndigheten i Örebro län däremot menar att en sådan kontroll skulle behövas.

Polismyndigheternas uppfattning i stort är att de handlare som är registrerade allt som oftast följer bestämmelsen om att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. De flesta av

myndigheterna anför dock att det stundtals förekommer brister i anteckningarna. För det mesta består bristerna i att handlarna underlåtit att ange särskilda kännetecken för en vara. Det påpekas särskilt att handlarna ibland försummar att redovisa gravyrer och andra igenkänningsmärken på smycken. Också bristfälliga beskrivningar av cyklar framhävs.

7.3 Bedömningen av den nuvarande regleringens betydelse för antalet upptäckta stöld- och häleribrott

Av svaren på de frågor som utredningen tillställt polismyndigheterna framkommer alltså att tillsynsarbete enligt lagen läggs ned i en mycket varierande omfattning i landet. Det finns polismyndigheter där tillsynen av butikshandeln i princip är ”komplett”, t.ex. hos polismyndigheterna i Stockholms län och Västmanlands län. Hos dessa myndigheter görs kontroller av de inköpsnotor som sänds in, spontana besök hos handlarna där bl.a. gods undersöks och ett aktivt arbete med att söka upp handlare som inte är registrerade för att få dem att registrera sig. Det kan noteras att polisområdet Stockholm City och polismyndigheten i Västmanlands län med hjälp av lagstiftningen har utvecklat särskilda spaningsmetoder när det gäller stulna guldsmycken. Poliserna där arbetar inte enbart med att matcha inkomna inköpsnotor med uppgifter i register för anmälda stulna föremål, utan har gått steget längre genom att t.ex. jämföra gravyrer med olika personuppgifter. På så vis har poliserna fått fram information om huruvida säljaren har anknytning till en tidigare innehavare av smyckena och kunnat uppdaga stölder. Samtidigt kan konstateras att tillsynsarbetet vid flera andra polismyndigheter är mycket sparsamt. En viktig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning lagstiftningen har underlättat polisens arbete med att efterspana stulna varor och hur stor betydelse regleringen har haft för antalet upptäckta stöld- och häleribrott.

Lite över hälften av polismyndigheterna har uppgett att de anser att lagstiftningen har underlättat efterspaningen av stulna begagnade varor. Sex polismyndigheter lyfter särskilt fram att regleringen varit till hjälp när det gäller stulna guldsmycken. På frågan om polisen använder någon särskild metod när det gäller utredningsarbete avse-

ende stulna guldforemål har flera polismyndigheter bl.a. uppgett att man använder sig av de kvitton som guldhandlarna skickar in. Någon polismyndighet anser att regleringen är speciellt betydelsefull när det gäller att klara upp cykelstölder.

Polismyndigheterna har däremot svårt att ange i vilken utsträckning brott har kunnat klaras upp med hjälp av de möjligheter till kontroll och tillsyn som bestämmelserna ger. Myndigheterna har ingen möjlighet att mäta lagstiftningens genomslagskraft. Dessa uppgifter grundar sig i stället på allmänna uppskattningar. Polisområdena Stockholm City och Storgöteborg utgör emellertid undantag. Dessa polisområden har kunnat uppge mer exakt i vilken utsträckning som polisen kommit stöldgods på spåren med hjälp av lagstiftningen. I polisområdet Stockholm City initierades under år 2011 84 ärenden med ett uppskattat värde av det stulna om 3,9 miljoner kr. År 2012 initierades 70 ärenden, varav 24 stycken avsåg åldringsbrott. Det uppskattade värdet av det stulna uppgick till 524 000 kr. År 2013 initierades 72 ärenden, varav 6 åldringsbrott, där värdet av det stulna uppskattades till 1,9 miljoner kr. Polismyndigheten i Stockholms län uppger att den nuvarande lagstiftningen har lika stor betydelse som tekniska brottsplatsundersökningar vid bostadsinbrott när det gäller antalet uppklarade brott. Det uppskattas alltså att ungefär lika många brott som klarats upp med hjälp av sådana brottsplatsundersökningar har fått sin lösning tack vare lagstiftningen om handel med begagnade varor.

Polismyndigheten i Västra Götaland uppger att godsspaningsgruppen i Göteborg under år 2013 gjorde 126 beslag av gods från pantbanker och begagnathandlare. Godsvärdet har av polisen uppskattats till 1,6 miljoner kr. Polismyndigheten, som också är en av de myndigheter som bedriver ett löpande tillsynsarbete, uppger att lagstiftningen tveklöst underlättat polisens arbete med efterspaning av stulet gods. Störst genomslag har regleringen enligt myndigheten haft när det gäller handeln med ädelmetaller och smycken.

Polismyndigheten i Hallands län uppskattar att dess godsspaningsgrupp, som började sin verksamhet år 2008, gjort ungefär 10–15 beslag per år av misstänkt stöldgods på pantbanker och auktionsverk. Beslagen har kunnat knytas till stöldanmälningar. Vid flera tillfällen har ytterligare stöldbrott kunnat nystas upp tack vare att man kommit säljare av misstänkt stöldgods på spåren.

Polismyndigheten i Västmanlands län uppskattar att polisen under år 2012 beslagtogs gods till ett värde av ca 300 000 kr med bestämmelserna i lagstiftningen som arbetsmetod. Polismyndigheten i Västmanlands län är en av de polismyndigheter som kontrollerar i princip samtliga inköpsnotor som sänds in, utan att det föreligger någon konkret misstanke om brott. På så sätt har polisen kunnat klara upp brott som inte anmälts, t.ex. för att de ännu inte upptäckts.

Polismyndigheten i Kalmar län uppger att "ett antal ärenden" kunnat klaras upp genom kontroll av inköpsnotor.

Hos polismyndigheten i Skåne är det enbart två av totalt fem polisområden som anser att regleringen har haft en positiv effekt. Polisområdet Nordöstra Skåne uppger att "ett mindre antal brott" kunnat klaras upp med hjälp av de möjligheter till kontroll och tillsyn som regleringen ger polisen. Ett annat polisområde, Mellersta Skåne, menar att regleringen har hjälpt polisen i många fall genom möjlighet till kontroll utan husrannsakan. Polisområdet Malmö uttrycker osäkerhet om lagstiftningens betydelse men anför att den kan ha underlättat polisens arbete när det gäller att säkra graverade guld-föremål eller speciella föremål som tillverkats i begränsad upplaga.

Polisområde Norrköping, som tillhör polismyndigheten i Östergötlands län, bedömer det årligen beslagtagna godsvärdet till 10 000–20 000 kronor.

Polismyndigheterna i Västerbottens län och i Västernorrlands län uppskattar att brott i viss utsträckning har kunnat klaras upp. Polismyndigheten i Västernorrlands län har dessutom anført att antalet uppklarade brott är försumbart i förhållande till antalet icke uppklarade och att det beror dels på den alltför korta liggetiden, dels på att handlarna brister i att beskriva varan.

Ett par polismyndigheter anför att regleringen i sig är bra, men att de inte kunnat prioritera arbetet i önskad omfattning på grund av begränsade resurser. Polismyndigheten i Södermanlands län poängterar att polismyndigheterna måste få möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för att lagstiftningen ska få full genomslagskraft. Andelen brott som klarats upp med hjälp av lagstiftningen bedöms av polismyndigheten som mycket låg; det rör sig bara om enstaka ärenden per år. Också polismyndigheten i Värmland uppger att polisen inte utnyttjat lagstiftningen i sådan utsträckning att det går att uppskatta i vilken omfattning som bestämmelserna bidragit till att höja uppklaringsprocenten för stöld- och häleribrott. Tillsynen

inom polismyndigheten i Värmland utövas inte löpande utan bara i samband med brottsutredningar eller efter inkomna tips.

En polismyndighet anser att det inte finns något som tyder på att lagstiftningen underlättat polisens spaningsarbete.

8 Brottslighet som kan beröra handeln med begagnade varor

8.1 Inledning

Syftet med regleringen av handeln med begagnade varor är att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor. Genom regleringen har man alltså velat förebygga olika former av brottslighet i anslutning till handeln med begagnade varor. Främst gäller detta stöldbrottslighet. Kapitlet inleds med en översiktlig genomgång av bestämmelserna om stöld. Därefter följer en beskrivning av brottsutvecklingen för vissa typer av tillgreppsbrott som ofta har samband med begagnathandeln. Slutligen redovisas hur ofta lagstiftningens straffbestämmelser har tillämpats under senare år.

8.2 Stöldbrottslighet

I brottsbalkens 8 kap. regleras bestraffningen av olika typer av besittningskränkningar. Det inledande brottet i 1 § är stöld, där besittningskränkningen utmärks av att någon olovligen tar något som tillhör en annan. Bestämmelsen bygger på fyra brottsförutsättningar. Förutom att det ska vara fråga om ett olovligt tagande av ett stöldobjekt som tillhör någon annan ska gärningsmannen också ha uppsåt att tillägna sig stöldobjektet och tillgreppet ska innebära skada. Straffskalan för stöld enligt 1 § är fängelse i högst två år. Om ett stöldbrott med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, ska i stället dömas för snatteri enligt 2 §. Straffskalan för snatteri är böter eller fängelse i högst sex månader. I praxis är det särskilt vid butiksstölder främst värdegränsen som har kommit att beaktas vid bedömningen av om

ett brott är att hänföra till snatteri eller till stöld. På grund av bl.a. inflationen har värdegränsen kommit att förskjutas med jämna mellanrum. Numera ligger den på 1 000 kr sedan HD i rättsfallet NJA 2009 s. 586 bedömde ett tillgreppsbrott som snatteri med motiveringen att varornas värde inte översteg 1 000 kr.

Även om värdet av det tillgripna är tämligen lågt kan andra omständigheter göra att ett brott bedöms som stöld och inte som snatteri. HD har t.ex. bedömt ett tillgrepp av sammanlagt 140 kr ur två obehagade handväskor som stöld (NJA 1995 s. 561). Avgörande var i det fallet att det var fråga om ett utnyttjande av situationen, att handväskorna lämnats utan direkt tillsyn under en dans och att tillgreppet utgjorde ett inte obetydligt integritetsintrång för väskägaren.

Enligt 4 § ska ett stöldbrott som är att anse som grovt rubriceras som grov stöld. Straffskalan för grov stöld är fängelse lägst sex månader och högst sex år. Till ledning för bedömningen av om ett stöldbrott är att anse som grovt räknas i andra stycket upp flera exempel på omständigheter som ska beaktas. Dessa är om tillgreppet skett efter intrång i bostad, om det avsett sak som någon bar på sig, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Det ska sägas att exemplifieringen inte är avsedd att vara vare sig bindande eller uttömmande. Ett exempel på när en stöld kan bedömas vara av hänsynslös art är när brottet riktas mot en skyddslös person som på grund av t.ex. ålder, sjukdom eller handikapp befinner sig i en utsatt situation (Berggren m.fl., Brottsbalken, 1 juli 2013, Zeteo, kommentaren till 8 kap. 4 § under rubriken Farlig eller hänsynslös art). När det gäller omständigheten betydande värde anses en gräns gå vid fem prisbasbelopp (Berggren m.fl. under rubriken Betydande värde eller synnerligen kännbar skada).

Egendomsutredningen har i sitt betänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom* föreslagit att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en stöldgärning ska bedömas som grovt brott kompletteras så att vissa integritetskränkande inslag får större genomslag. Det föreslås att inte bara intrång i permanentbostad utan även intrång i annat liknande boende, t.ex. fritidshus ska beaktas vid bedömningen. Även den integritetsskyddade zonen kring enskilda personer föreslås utvidgas. Också tillgrepp av något

som befinner sig i brottsoffrets omedelbara närhet, t.ex. tillgrepp av en väska som ägaren lagt bredvid sig eller vid sina fötter ska som utgångspunkt bedömas som grova. Detsamma bör gälla för exempelvis stöld av en handväska i en rullator som någon skjuter framför sig eller sitter på (SOU 2013:85 s. 281 ff.).

8.3 Brottslighetens utveckling

För att få en bild av hur den brottslighet som har samband med handeln med begagnade varor har utvecklats har utredningen tagit del av uppgifter och underlag från Brottsförebyggande rådet (Brå).¹ Underlaget bygger i första hand på dels den officiella kriminalstatistiken, dels Nationella trygghetsundersökningen (NTU). Uppgifterna från den officiella kriminalstatistiken kommer från rättsväsendets olika ärendehanteringssystem. Statistiken utgör en totalundersökning av de ärenden som rättsväsendet hanterar. Den innehåller uppgifter om polisanmälda brott, misstänkta och lagförda personer samt upplärade brott. De uppgifter som presenteras här avser brott som anmälts till polisen.

Det måste beaktas att statistiken inte visar den faktiska brottsligheten utan den anmälda. Man får alltså räkna med ett visst mörkertal, dvs. skillnaden mellan det faktiska antalet brott och antalet uppgivna eller anmälda brott. Hur stor andel av de faktiska brotten som anmäls varierar beroende på brottstyp.

NTU är en årlig brottsofferundersökning som sedan år 2005 genomförs av Brå på uppdrag av regeringen. Det främsta syftet med undersökningen är att ta fram statistiska uppgifter om utsatthet för brott i befolkningen. NTU genomförs genom framförallt telefonintervjuer, men även postenkäter, till ett slumpmässigt urval om 20 000 personer i åldern 16–79 år. NTU ger bl.a. information om andelen hushåll som utsatts för vissa egendomsbrott, nämligen cykelstöld, bostadsinbrott, bilstöld och stöld ur/från fordon. Inom ramen för undersökningen ställs bl.a. frågor om anmälningsbenägenheten för de olika brottstyperna, vilket bidrar till möjligheten att göra jäm-

¹ Det underlag som utredningen framförallt har använt sig av, förutom uppgifter från Brå:s statistikdatabas för den officiella kriminalstatistiken, är rapporterna *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011* (Brå rapport 2012:13) och *Kortanalys – Brottsutvecklingen för vissa egendomsbrott, rattfylleri och narkotikabrott från år 2013*.

förelser med statistiken över anmälda brott. Även vid tolkningen av NTU bör man vara medveten om vissa felkällor. En av dessa är att de svarande inte alltid vill eller har möjlighet att lämna korrekta svar. Det finns alltså risk för såväl under- som överrapportering av utsattheten för brott (se Brå:s rapport 2012:13, Brottsutvecklingen i Sverige år 2008–2011, s. 13 ff.).

I betänkandet från 1996 års skrothandelsutredning (SOU1997:89) anges att det av då ej publicerad kriminalstatistik från Brå för år 1995 framgick att det under detta år anmäldes sammanlagt 1 077 149 brott till polisen. Av dessa utgjorde 661 219 brott enligt 8 kap. brottsbalken, dvs. bl.a. stöld. 138 282 anmälningar avsåg inbrottsstöld. Av uppgifterna framkom vidare att det samma år anmäldes 118 525 tillgrepp av cyklar. Siffrorna för år 1995 kan jämföras med nyligen framtagna statistik. Av preliminära uppgifter från den officiella kriminalstatistiken från Brå framkommer att det under år 2013 anmäldes totalt 1 394 598 brott. Av dessa var 524 290 brott enligt 8 kap. brottsbalken. Antalet inbrottsstölder som anmäldes var 85 210 och 66 097 anmälningar avsåg stulna cyklar.

Enligt Brå visar statistikkällor att stöldbrotten har minskat de senaste åren. Antalet anmälda stöldbrott har sjunkit från slutet av 1990-talet och var år 2011 jämförbart med nivåerna i början av 1980-talet. Anmälningsnivån har varit fortsatt stabil under år 2012 och 2013. År 2013 minskade de anmälda stöldbrotten marginellt jämfört med år 2012. Bland stöldbrotten är det bilbrotten (dvs. både biltillgrepp och stöld ur och från ett motordrivet fordon), cykelstölder och inbrottsstölder som avtagit mest sedan slutet av 1990-talet. År 2013 hade antalet biltillgrepp minskat med 68 procent sedan år 2004 och antalet stölder ur och från motorfordon hade minskat med 62 procent under samma tid. När det gäller bilbrottens utveckling sätter Brå detta i samband med ett EU-direktiv från år 1998 (95/96/EC). Direktivet innebär att alla nytillverkade bilar ska förses med ett elektroniskt stöldskydd. Detta torde alltså ha påverkat såväl tillgrepp av bilar som stölder från och ur bilar. Med hänsyn till vad som framkommit av undersökningen i NTU menar Brå att mycket talar för att minskningen av de anmälda bilbrotten och bostadsinbrotten motsvaras av en faktisk minskning. Uppgifter talar för att minskningen av bilbrotten varit konsekvent fram till år 2013, vilket är så långt fram som statistik finns att tillgå.

När det gäller anmälda bostadsinbrott tycks dessa däremot åter ha börjat öka successivt sedan år 2006. Utvecklingen har varit något svårtolkad, eftersom den sett olika ut i statistiken över anmälda brott och NTU. En anledning till olikheterna är enligt Brå att även inbrott i fritidshus och i vissa andra utrymmen i viss utsträckning fångas upp i NTU men däremot inte i anmälningssstatistiken. Brås sammantagna bedömning är att utsattheten för bostadsinbrott har ökat under de senaste åren och då särskilt villainbrotten. År 2013 var antalet anmälda villainbrott 17 procent högre än tio år tidigare. Jämfört med föregående år hade dock antalet anmälda inbrottsstölder minskat med tre procent.

Ett av de vanligaste egendomsbrotten är cykelstöld. Jämfört med år 2012 ökade antalet anmälda cykelstöldar år 2013 med nio procent. Sett över en längre period har emellertid antalet anmälningar minskat. År 2013 var antalet cykelstöldar sju procent mindre än tio år tidigare. Undersökningen i NTU visar att cykelstöld är det egendomsbrott som anmäls i minst utsträckning. Det är dock vanskligt att säga hur många cykelstöldar som inte anmäls till polisen. Enligt Brå är försäkringsskyddet och värdet av den stulna cykeln två faktorer som vägs in när det gäller benägenheten att anmäla tillgreppet. Även förändrade försäkringsvillkor påverkar. Anmälningssstatistiken ger emellertid samma bild som undersökningen i NTU, dvs. att antalet cykelstöldar har minskat. Detta talar alltså för att antalet stöldar faktiskt har sjunkit i antal sedan andra hälften av 1990-talet.

Att ett egendomsbrott riktas mot en äldre eller handikappad person är ofta ett skäl att se särskilt allvarligt på brottet. Som anges ovan kan den omständigheten att en stöldgärning riktas mot en skyddslös person som på grund av ålder, sjukdom eller handikapp befinner sig i en utsatt situation göra att brottet bedöms som grovt. Den officiella kriminalstatistiken visar att det enligt preliminära siffror år 2013 gjordes 5 435 anmälningar om stöld- eller snatteri-brott i bostad hos en funktionsnedsatt person. Tio år tidigare var siffran 3 780, vilket innebär att denna brottstyp ökat med ca 44 procent. Med funktionsnedsatt person avses här en person som uppfattas ha nedsatt motståndskraft till följd av hög ålder, fysiskt eller psykiskt funktionshinder, vilket gärningsmannen har utnyttjat. En del av polismyndigheterna har framhållit att äldre personer inte alltid märker av att egendom fattas dem. Det torde därför finnas ett visst mörkertal när det gäller den här typen av brott.

Den mest anmälda typen av rån är personrån. Enligt Brå står personrån för 75 procent av alla rån. Ett vanligt fall är att en ung person blir rånad av ett flertal okända ungdomar på allmän plats. Det är okänt hur många rån som aldrig kommer till polisens kännedom. Enligt Brå står det klart att mindre än hälften av alla personrån kommer till polisens kännedom. Under tioårsperioden 2003–2012 låg antalet anmälda personrån på ungefär samma nivå men år 2013 minskade antalet anmälda personrån med 13 procent jämfört med föregående år.

Enligt Brå finns det indikationer på att det pågår en strukturförändring inom brottsligheten, med en förskjutning från stöldbrott till bedrägeribrott. Antalet anmälda bedrägeribrott har ökat markant sedan mitten av 00-talet. Anmälningar om datorbedrägerier och bedrägerier som genomförs med hjälp av internet står för en stor del av ökningen. Under år 2013 ökade antalet anmälda bedrägeribrott med 15 procent jämfört med år 2012. Bedrägerier med hjälp av internet ökade med 13 procent.

Enligt 2 § tredje stycket lagen om handel med begagnade varor ska en obrukad vara anses som begagnad om den utbjuds av en privatperson till den som driver yrkesmässig handel med begagnade varor. Fabriksnya varor som snattas eller stjäls från affärer omfattas alltså av regleringen under förutsättning att det är fråga om en sådan vara som anges i förordningen och att en privatperson bjuder ut den till någon som handlar yrkesmässigt med begagnade varor.

När det gäller brottsutvecklingen i fråga om stöld och snatteri från butik har antalet anmälda sådana brott enligt Brås statistik varierat under den senaste tioårsperioden. De senaste fem åren har trenden dock varit nedåtgående. År 2012 låg antalet anmälda stölder och snatterier från butik två procent högre än för tio år sedan. Under år 2013 minskade antalet anmälda stölder med 19 procent och låg då 21 procent lägre än tio år tidigare. Enligt Brå upptäcks emellertid inte de flesta butiksstölderna. Vid särskilda studier av butikshandeln svinn visade det sig att endast mellan fem och tio procent av det totala antalet tillgrepp upptäcks och anmäls till polisen. Därför är det svårt att utifrån statistik bedöma omfattningen av snatterier och stölder i butik.

Uppgifterna från Brå ger inte någon information om vilken typ av egendom/varor som anmäls stulna. Värdet av det tillgripna redovisas inte heller i statistiken. Utredningen har frågat polismyndig-

heterna vilka varor som enligt deras uppfattning har ökat inom begagnathandeln med stöldgods. Av de polismyndigheter som har svarat på frågan har de flesta nämnt föremål av guld eller andra ädelmetaller. Olika elektronikprodukter såsom datorer och mobiltelefoner har också nämnts. Undantaget är polismyndigheten i Västerbottens län som uppfattar att stölderna av elektronik har avtagit. Polismyndigheten i Stockholms län har vid sidan av mobiltelefoner, datorer och guldföremål lyft fram olika slags arbetsredskap och maskiner som en typ av vara som ökat inom handeln med stöldgods. Polismyndigheten i Hallands län har pekat på bl.a. verktyg. Några polismyndigheter har lyft fram att möbler borde omfattas av lagstiftningen då stulna sådana varor förekommer i begagnathandeln.

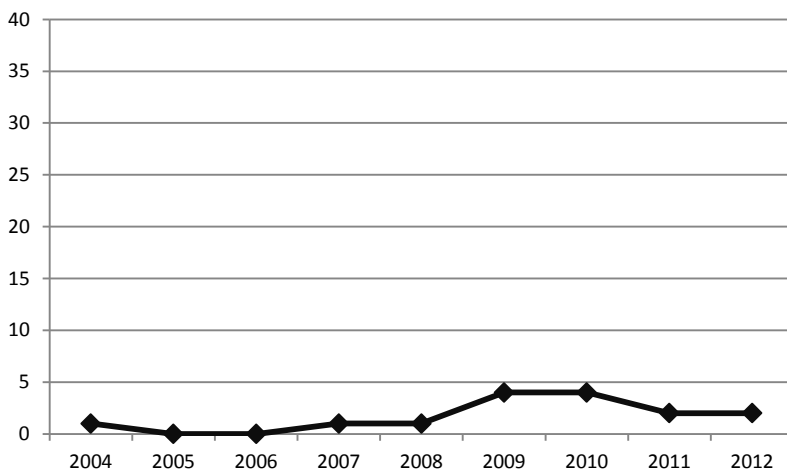
När det gäller värdet på det tillgripna har utredningen fått ta del av uppgifter från Svensk Försäkring som är en branschorganisation för försäkringsföretag. Svensk Försäkring sammanställer varje år hur mycket försäkringsbolagen betalar ut i ersättning på grund av olika brott. Sammanställningarna kan i viss mån ge en bild av de ekonomiska skadeverkningarna. När det gäller inbrott betalades det för skadeåret 2012 ut ca 1 041 miljoner kr. För samma år betalades det ut drygt 80 miljoner kr för cykelstölder och ca 128 miljoner kr för rån. För skador inträffade år 2011 hade det t.o.m. år 2012 betalats ut ca 435 miljoner kr på grund av stöld av personbilar samt tillgreppsbrott ur och från personbilar. Beloppen avser ersättning för både sak- och personskada, något som framförallt bör beaktas när det gäller beloppen för rån. Siffrorna kan jämföras med de uppgifter från Svensk Försäkring (då Sveriges Försäkringsförbund) som 1996 års skrothandelsutredning hade tillgång till. År 1994 beräknades att 925 miljoner kr betalades ut på grund av inbrott, drygt 152 miljoner kr på grund av cykelstölder och drygt 34 miljoner kr på grund av rån.

8.4 Brott mot lagstiftningens straffbestämmelser

Lagen om handel med begagnade varor innehåller som nämnts vissa straffbestämmelser. Utredningen har fått del av statistik från Brå som visar i vilken utsträckning personer blivit lagförda för brott mot lagstiftningen under åren 2004–2012. Som lagföring räknas, förutom dom, även strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Både strafföre-

läggande och åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom och brottet antecknas i belastningsregistret. Åklagaren kan när det gäller vissa brott och förseelser utfärda ett strafföreläggande i stället för att åtala. Den misstänkte kan då välja mellan att godkänna eller inte godkänna föreläggandet. Om den misstänkte inte godkänner strafföreläggandet väcks åtal vid tingsrätten. En åtalsunderlåtelse innebär att brottet utreds, men det blir varken åtal eller rättegång. En förutsättning för att ge åtalsunderlåtelse är att det står klart att ett brott har begåtts. Oftast är förhållandena sådana att den misstänkte har erkänt aktuell gärning. Av tabellen nedan framgår hur många gånger lagen har tillämpats årligen under 2004–2012. Sammanfattningsvis kan sägas att straffbestämmelserna tillämpats mycket sparsamt de senaste åren.

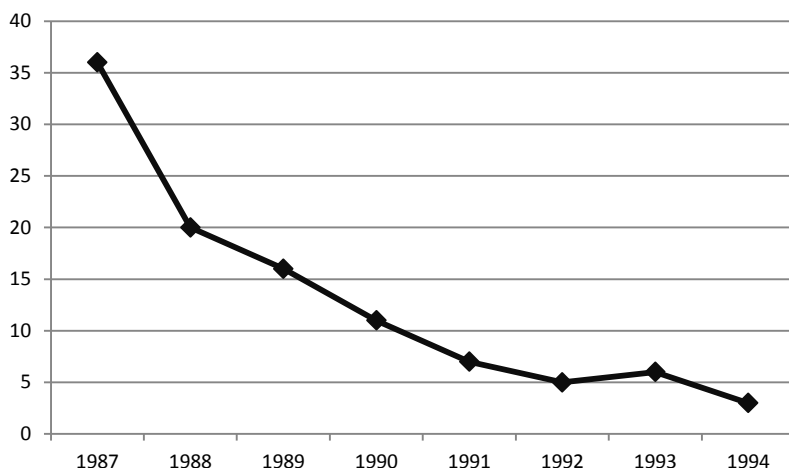
Antal gånger som straffbestämmelserna tillämpades under 2004–2012



Även 1996 års skrothandelsutredning hade tillgång till statistik över tillämpningen av straffbestämmelserna i den dåvarande regleringen. I betänkandet redovisades hur många gånger den då gällande regleringen hade tillämpats under åren 1987–1994. Statistiken för dessa år påverkas av att lagstiftningen då förutom regler och straffbestämmelser beträffande begagnathandeln också innehöll sådana bestämmelser för handeln med skrot. Nedan framgår hur många gånger

som straffbestämmelserna i den tidigare regleringen tillämpades årligen under 1987–1994.

Antal gånger som straffbestämmelserna tillämpades under 1987–1994



1996 års skrothandelsutredning anförde att det förhållandet att straffbestämmelserna kommit att tillämpas i allt mindre utsträckning sammanhänge med att polisens tillsyn över skrot- och begagnat-handeln minskat kontinuerligt. Detta berodde enligt utredningens bedömning på att brottsbekämpningen inom andra områden i allt högre grad hade prioriterats av polisen. Polisen framhöll emellertid att det var polisens förhållningssätt till handlare som överträtt bestämmelserna som hade förändrats. Till skillnad från tidigare rapporterade polisen bara handlare vid upprepad eller grav misskötsamhet, vilket kunde vara en förklaring till det sjunkande antalet fall. En annan förklaring var att skrotbranschen ansågs följa bestämmelserna bättre än tidigare.

Det kan nu konstateras att straffbestämmelserna inte har kommit att tillämpas mer än tidigare. Tvärtom är nivån under 00-talet ännu mycket lägre än den var under början av 1990-talet. Den mest rimliga förklaringen till detta torde vara att polisen inte tillämpar lagstiftningen i någon högre grad. En annan anledning kan vara, som också den tidigare utredningen påpekade, att polisen drar sig för att rapportera en handlare eftersom det är värdefullt för polisen att ha

en god relation till begagnathandlarna. Att så är fallet bekräftas i viss utsträckning av de uppgifter som polismyndigheterna lämnat till denna utredning. Dessutom har polismyndigheten i Stockholms län framhållit att åklagare ofta inte ser särskilt allvarligt på den här typen av brottslighet och att det har hänt att en åklagare därför inte har gått vidare med ett ärende. Sådana fall blir, till skillnad från t.ex. åtalsunderlåtelser, inte synliga i statistiken. Även detta kan vara en förklaring till varför polisen inte lägger ned något omfattande arbete på att utreda brott mot lagstiftningen.

9 Metallstöld¹

9.1 Metallstöldernas omfattning

I den officiella kriminalstatistiken finns det inte någon särskild brottskod för metallstöld. Avsaknaden av en sådan kod gör det svårt att få fram statistik om antalet stöld. Därmed blir det också svårt att bilda sig en uppfattning om brottsutvecklingen de senaste åren. Det torde trots detta stå helt klart att antalet metallstöld har ökat sedan andra halvan av 1990-talet. Samtliga polismyndigheter utom en som svarat på utredningens frågeformulär uppger att antalet metallstöld ökat eller t.o.m. tilltagit kraftigt sedan denna tid.

I november 2012 utfärdade chefen för Rikskriminalpolisen ett nationellt direktiv om metallstöld där Polismyndigheten i Örebro län utsågs till sakkunnigmyndighet för problemområdet (fortsättningsvis benämnd sakkunnigmyndigheten). Enligt direktiven ska sakkunnigmyndigheten aktivt verka för att hitta nya arbetssätt för lagföring och brottsförebyggande verksamhet inom området metallstöld.

Även sakkunnigmyndighetens uppfattning är att antalet metallstöld har ökat väsentligt sedan mitten av 1990-talet, såväl i Sverige som utomlands. Enligt sakkunnigmyndigheten görs de flesta tillgreppen i Västra Götaland och i Skåne, de två områden i landet där det också finns flest skrothandlare. Som framgår av avsnitt 13.2.1 är det mycket som talar för att många metalltjuvar avyttrar sitt stöldgods i närheten av brottsplatsen. Stölderna omfattar allt från tillgrepp av enstaka koppargrytor i trädgårdar till avancerade stöld av flera ton metall vid ett och samma tillfälle. En enligt sakkunnig-

¹ Uppgifterna i detta kapitel är främst hämtade ur polisens rapporter Tematisk rapport om metallstöld i Sverige, Metallstöld RPS Rapport 2014 och Sakkunnigmyndighetsuppdraget metallstöld Årsrapport för år 2013 samt Trafikverkets promemoria 2012-03-16 Kopparstöld vid järnväg.

myndigheten relativ ny företeelse är att hela trailers lastade med metall stjäls.

Den metall som torde förekomma mest frekvent i stöldsammanhang är koppar. Sakkunnigmyndigheten har försökt att få en bild av vilka metaller som stjäls och i detta sammanhang tillfrågat kriminalunderrättelsetjänsterna i polisens sju samverkansområden.² Samtliga sju samverkansområde rapporterade om kopparstöld. Stöld av aluminium och rostfritt stål nämndes därefter som mest förekommande. Även tillgrepp av mässing, titan, bly, brons och fragskrot (dvs. sådant järn- och metallskrot som behandlats på fragmenteringsanläggning) är vanligt. Bly tillgrips genom att gamla bilbatterier stjäls. Den senaste tiden har det dessutom noterats en uppgång för mer ovanliga metaller, metallegeringar och rostfritt stål.

Skälet till att antalet metallstöldar har ökat torde vara att världsmarknadspotentialen på metaller, särskilt koppar, har stigit markant på senare år. Metall kan också sägas vara ett stöldbegärligt byte på så sätt att det många gånger förvaras tämligen oskyddat. Enligt sakkunnigmyndigheten genomförs de flesta stölderna utomhus. De flesta tillgreppen begås mot skrotgårdar och på byggarbetsplatser. Många av de företag som utsätts saknar larm och kameraövervakning. Även privatpersoner och kulturbyggnader, t.ex. kyrkor, utsätts för metallstöld i inte obetydlig omfattning.

Många stöldar begås också längs järnvägen. I Sverige finns det ca 1 000 mil statlig järnväg. Längs järnvägsnätet finns det ca 220 000 kontaktledningsstolpar. Varje kontaktledningsstolpe är skyddsjordad i den ena rälisen med en kopparlina. Vid de flesta stölderna på järnväg stjäls dessa jordförbindningar, men även andra delar av högspänningsanläggningen tillgrips. För att skapa en samlad bild av dessa stöldar har Trafikverket bildat en särskild arbetsgrupp, Koppargruppen. Verket har beräknat att minst 232 stöldar från järnvägsnätet ägde rum under januari – september 2012. Uppgiften kan jämföras med antalet tillgrepp under perioden maj 2006 till september 2007 då det enligt Trafikverket begicks minst 72 kopparstöldar. Det är alltså fråga om en kraftig ökning. Västra och södra Sverige är

² Ett samverkansområde består av ett mindre antal polismyndigheter som har ett särskilt nära samarbete kring i princip all operativ polisverksamhet. Alla polismyndigheter tillhör ett samverkansområde.

de områden som har drabbats allra hårdast av kopparstöld från järnvägen.

9.2 Gärningsmännen

I sitt arbete med att förebygga metallstöld har sakkunnigmyndigheten kartlagt vilka det är som begår brotten. Enligt sakkunnigmyndigheten kan generellt tre kategorier gärningsmän urskiljas.

Den första gruppen som pekats ut består av lokala livsstilskriminella personer som även ägnar sig åt andra brott såsom snatteri, narkotikabrott, stöld och trafikförseelser. En del av dem är missbrukare och begår stölderna för att finansiera sitt missbruk.

Kategori två utgörs av utländska medborgare som uppehåller sig tillfälligt i Sverige. De brott dessa personer begår liknar de brott som begås av lokala livsstilskriminella personer.

Den tredje kategorin består av gärningsmän som utför mer omfattande stöld av metall. De närmare detaljerna om dessa gärningsmän är emellertid mer okända för polisen. Dessa personer besitter troligen en högre organisationsgrad med tanke på b.l.a. den logistik som krävs för att transportera och avyttra större mängder tillgripna metall. Gärningsmännen riktar i viss mån in sig på ovanligare och mer värdefulla metaller. Vissa av stölderna har karaktären av rena beställningsjobb. Sakkunnigmyndigheten utesluter inte att denna kategori är baserad i Sverige mot bakgrund av den information som personerna verkar ha. Det finns även uppgifter om att stulet metallgods förs ut ur landet vilket indikerar att det finns internationella kopplingar.

Enligt sakkunnigmyndighetens bedömning avyttras ungefär hälften av den stulna metallen hos skrothandlare i Sverige medan resterande hälft förs ut ur landet. Myndigheten uppskattar att det primärt är lokala skrotfirmor som köper upp den tillgripna metallen, åtminstone när det rör sig om mindre mängder. De största avyttringsmöjligheterna finns hos mindre skrothandlare som köper metall mot kontant betalning.

9.3 Skadeverkningar och samhällspåverkan

Några konkreta uppgifter om värdet på stulen metall finns inte att tillgå. En del av kriminalunderrättelsetjänstens samverkansområden har uppskattat att värdet på det tillgripna vid varje stöldtillfälle varierar mellan noll och ett par hundra tusen kronor.

Det är emellertid inte värdet på den tillgripna metallen som ger upphov till de största förlusterna utan i stället kostnaderna för reparation och återställande samt andra följdkostnader som drabbar samhället. Sakkunnigmyndigheten har listat olika störningar som metallstölderna orsakat samhället under senare år. T.ex. har Försvarsmakten och andra militära anläggningar råkat ut för metallstöld. I januari 2011 utsattes telefon- och datatrafiken i norra Sverige för omfattande störningar sedan en fiber- och strömkabel klipptes av. Samma år orsakade metallstöld att ett reningsverk sattes ur spel och efter en stöld på ett transformatorhus blev det strömvabrott i området. Stora delar av Åkersberga blev strömlöst i april 2012 vid ett försöka att stjäla en kopparkabel.

Enligt beräkningar av Trafikverket drabbas verket av en årlig kostnad på ca 120 miljoner kr till följd av kopparstöld från järnvägen. Summan utgör emellertid enligt Trafikverket endast en mindre del av den totala samhällskostnaden. Som ett exempel kan nämnas ett stöldtillfälle i mars 2012 då ett antal jordtrådar och kopparkabel på Södra stambanan, sträckan Alvesta-Nässjö, tillgreps. De bortklippta koppartrådarna orsakade spänning mellan räls och kontaktledningsstolpar. Av säkerhetsskäl stoppade därför Trafikverket all trafik på sträckan. Trafiken var avstängd i tretton timmar. Tågen fick vända i Alvesta respektive Nässjö och tågresenärerna bussades i stället däremellan. Sammanlagt drabbades 133 persontåg och 64 godståg och totalt 70 av dessa tåg ställdes in helt. Enligt en av Trafikverket gjord samhällsekonomisk beräkning av konsekvenserna av stölden kan samhällets kostnader uppskattas till totalt ca 150 miljoner kr, varav Trafikverkets kostnad utgör ca 2,5 miljoner kr. I kalkylen har en uppskattning gjorts av beräkningsbara direkta och indirekta kostnader för Trafikverket, trafikföretagens kostnader för ersättnings trafik och andra följdkostnader samt företags och enskildas kostnader till följd av försening eller inställda tåg.

Det nu nämnda exemplet är inte den enda stölden som järnvägarna utsatts för. Under januari till september 2013 orsakade

kopparstöld från järnvägen totalt 5 406 förseningsminuter. Antalet förseningsminuter under samma period år 2012 var ännu högre, nämligen 32 209 minuter. Den stora skillnaden mellan åren ligger i den ovan beskrivna stölden på sträckan Alvesta-Nässjö som ensam genererade 16 920 förseningsminuter.

Flera typer av metallstöld innebär också stora risker för mycket allvarliga elolyckor för gärningsmännen. För den som stjälar koppar längs med järnvägen är stölderna förknippade med faror såsom att bli påkörd av ett tåg eller brännskadad. Det har hänt att olyckor har lett till dödlig utgång. I september 2010 dog en person och en annan skadades svårt vid ett stöldförsök av en s.k. återledare vid järnvägen. Stölderna medför också risker för personal som arbetar med underhåll.

9.4 Åtgärder mot metallstöld

I princip samtliga polismyndigheter uppger till utredningen att de samverkar med andra aktörer för att försöka få bukt med metallstölderna. Polisen håller t.ex. kontakt med skrothandlare, branschorganisationerna och företrädare för Trafikverket för att informera om olika brottsförebyggande åtgärder. Ofta samarbetar polisen även med Skatteverket, kommunerna och Tullverket. Sakkunnigmyndigheten bidrar med informationsutbyte och kunskapsutveckling.

Trafikverket har i flera projekt hyrt in vaktbolag för att bevaka de delar av järnvägen som har varit extra hårt drabbade av kopparstöld. Under 2010 tredubblade verket bevakningen i Västsverige. Vaktbolagens resurser tog emellertid slut och verket kunde inte beställa in så mycket personal som behövdes. Verket har också inlett tester med att byta ut kopparledningar till aluminiumledningar vilket gett ett positivt resultat.

För att underlätta spaningsarbetet när det gäller stulna metaller har det i branschen utvecklats en särskild DNA-märkning. Märkningen går till på så sätt att en genomskinlig vätska med syntetiskt DNA sprayas eller penslas på ett metallföremål. Det finns olika typer av sådant DNA, varav en är en slags växt-DNA. Framförallt används en typ av DNA-märkning som är skapad av flytande metallsalter. Ett metallföremål som blivit märkt med DNA kan identifieras, trots

att det exempelvis malts ned. De märkta objekten förses också med anslag för att avskräcka gärningsmännen. Skrothandlare och andra kan med UV-ljus avgöra om ett metallobjekt är DNA-märkt eller inte. Den torkade vätskan blir nämligen självlysande i ljuset. DNA-koderna ”smittar av sig” på verktyg och maskiner som används för att klippa, skala och mala sönder metall. På så vis är det möjligt att se om verktyget eller maskinen varit i kontakt med stulen metall.

Flera kyrkor har valt att DNA-märka bl.a. tak och rännor av koppar på kyrkobyggnaderna. Resultatet har så här långt varit gott. Det förekommer visserligen att DNA-märkt gods tillgrips, men uppfattningen är ändå att antalet stöldar har sjunkit i och med att materialet märkts med DNA. Också Trafikverket har i ett försök att få ned antalet stöldar märkt kopparkablar längs med järnvägen med syntetiskt DNA samtidigt som skyltar med information om märkningen har satts upp. Projektet har varit mycket lyckat. Enligt verkets beräkningar har antalet stöldar där kopparkablar antingen bytts ut mot aluminium eller märkts med DNA sjunkit med mer än 90 procent.

10 Bestämmelser om häleri och annan befattning med stöldgods

10.1 Häleri och häleriförseelse

Huvudbestämmelsen om häleri finns i 9 kap. 6 § brottsbalken. Genom bestämmelsen har skapats ett straffrättsligt förbud mot att på olika sätt främja andras brott, framförallt tillgreppsbrott. I första stycket beskrivs tre olika slag av straffbelagda gärningar; sakhäleri (punkten 1), vinningshäleri (punkten 2) och fordringshäleri (punkten 3). Straffskalan för samtliga gärningar är fängelse i högst två år. Vad som här framförallt är av intresse är i första hand sakhäleri och vinningshäleri. Beskrivningen nedan tar därför främst sikte på dessa gärningar.

Ansvar för *sakhäleri*, enligt första punkten, inträder för den som tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott på ett sätt som är ägnat att försvåra dess återställande. Rekvizitet "frånhänt annan genom brott" uppställer ett krav på att ett förbrott ska ha begåtts. Inte sällan är omständigheterna sådana att den som åtalas för en hälerigärning i själva verket är samma person som har begått förbrottet. Om åklagaren anser att det inte går att styrka att den tilltalade exempelvis begått en stöld avseende visst gods, åtalas ofta för häleri i stället. Förbrottet måste gå ut på att något har frånhänts någon. Enligt förarbetena är det inte bara stöld som innebär ett frånhärande utan även bedrägeri, utpressning, ocker, förskingring m.fl. kan utgöra förbrott till sakhäleri. Med uttrycket befattning avses fysisk befattning med en sak såsom att ta emot den eller gömma den (NJA II 1942 s. 406 f). Andra exempel är köp, byte eller gåva och pantsättning (Berggren m.fl., Brottsbalken, (version 1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 § under rubriken Häleri enligt första stycket, Punkt 1. Sakhäleri). Befattningen med godset ska

som nämnts vara ägnad att försvåra dess återställande. Det krävs alltså inte att ett återställande faktiskt försvåras.

Enligt andra punkten döms den som bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv, s.k. *vinningshäleri*. Bestämmelsen är tänkt som ett komplement till bestämmelsen om sakhäleri. Kretsen av förbrott för vinningshäleri är större än för sakhäleri. Som brottsligt förvärv räknas varje föregående brott som medfört förvärv för den brottslige. Till skillnad från vad som gäller vid sakhäleri är det inte bara just den sak som varit föremål för det brottsliga förvärvet som kan vara objekt för vinningshäleri. Även sådant som trätt i stället för en sak som frånhänts annan eller på annat sätt förvärvats genom brott kan vara föremål för vinningshäleri. Det ska sägas att en gärning som uppfyller förutsättningarna för ansvar för både sakhäleri och vinningshäleri inte ska föranleda att det döms för mera än ett brott.

Tredje punkten avser ansvar för s.k. *fördringshäleri*. För fördringshäleri döms den som genom krav, överlåtelse eller på annat liknande sätt hävdar en fordran som tillkommit genom brott.

Ett specialfall av sakhäleri, s.k. *näringshäleri*, regleras genom andra stycket. Enligt bestämmelsen inträder ansvar för näringshäleri för den som i verksamhet eller såsom led i en verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Beviskravet för förbrottet är alltså sänkt när det gäller näringshäleri. Det krävs inte att ett förbrott kan styrkas utan i stället endast att föremålet för gärningen ”skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott”.

Uttrycket näringsverksamhet ska förstås i vid mening. Det omfattar varje verksamhet av ekonomisk art som bedrivs yrkesmässigt av fysisk eller juridisk person (Berggren m.fl., kommentaren till 9 kap. 6 § under rubriken Näringshäleri enligt andra stycket). Straffskalan är densamma som vid häleri enligt första stycket, dvs. fängelse i högst två år.

I tredje stycket anges att om ett häleribrott är grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Högt straff är tänkt i första hand för fall av yrkesmässigt häleri, t.ex. organiserad brottslighet av mycket samhällsfarlig art.

Är brott som avses i 6 § att anse som ringa döms enligt 7 § för *häleriförseelse* till böter eller fängelse i högst sex månader. Häleriförseelse kan också, enligt andra stycket första punkten, begås genom

att någon i annat fall än som avses i bestämmelsen om näringshäleri på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara fränhänt annan genom brott. I det här fallet uppställs alltså inte något krav på koppling till näringsverksamhet eller dylikt. Häleriförseelse kan också enligt andra punkten begås av oaktsamhet. Den bestämmelsen omfattar fall som avses i 6 § första stycket (dvs. sakhäleri, vinningshäleri och fordringshäleri) där någon inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förelåg. Slutligen döms för häleriförseelse, enligt tredje punkten, den som på sätt som anges i 6 § första stycket 1 (sakhäleri) medverkat vid det brott varigenom egendomen fränhändes annan och inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förövades, dvs. genom oaktsam medverkan till brott.

Nämnas ska också att det i 6 a § finns en straffbestämmelse om *penninghäleri*. Till en del täcker denna bestämmelse vad som redan är kriminaliserat som sakhäleri eller vinningshäleri enligt 6 §. Om en gärning uppfyller rekvisiten för häleri, bör domstolen i första hand döma för detta brott (prop. 1998/99:19 s. 70). Vid ringa fall samt vid oaktsamt förfarande ska i stället dömas för *penninghäleriförseelse* enligt 7 a §.

10.2 Stöldgodslagen

Lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen) infördes för att hantera situationer där gods anträffas som uppenbarligen fränhänts annan genom brott men som saknar känd ägare. I lagen finns bestämmelser om när sådan egendom ska tas i förvar. Enligt 1 § stöldgodslagen ska egendom, som fränhänts någon genom brott och som anträffas hos annan, som uppenbart saknar rätt till egendomen, tas i förvar om det inte är uppenbart oskäligt. Samma sak gäller i de s.k. tjuvgömmefallen, dvs. när sådan egendom anträffas utan att vara i någons besittning och varken ägaren eller annan som har rätt till egendomen är känd. Även egendom som har förvärvats eller mottagits under förhållanden som anges i 9 kap. 6 § andra stycket (näringshäleri) eller 7 § andra stycket 1 (häleriförseelse) brottsbalken omfattas.

För att ett förvarstagande ska kunna göras hos en viss innehavare, krävs inte att denne själv har kommit åt egendomen genom

brott. Ett förvarstagande kan göras så snart det är uppenbart att innehavaren till godset inte gjort ett godtrosvärk. Till följd av kravet på att förhållandet ska vara uppenbart måste bevisningen vara starkare än när frågan huruvida godtrosvärk föreligger prövas i civilmål.

Beslut om att egendom ska tas i förvar enligt lagen meddelas av allmän domstol enligt 2 § första stycket. I de fall där den som innehar egendomen förklarar att han inte gör anspråk på den får åklagaren i stället meddela ett förordnande om att egendomen ska tas i förvar. Det framgår av 2 § andra och tredje stycket.

Förfaringssättet med egendom som har tagits i förvar enligt stöldgodslagen regleras i lag (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Enligt 2 § i denna lag ska egendomen förvaras hos polismyndigheten i minst sex månader efter det att beslutet om förvarstagande meddelats. Om det inte under denna tid har kunnat utredas vem som har rätt till egendomen ska polismyndigheten kungöra förhållandet med uppgift om egendomen och under vilka omständigheter som den har anträffats. Huvudregeln är att egendomen ska säljas eller förstöras om inte ägaren eller annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den. Försäljning sker för statens räkning. Har egendomen sålts har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning, dock inte med högre belopp än som har influtit vid försäljningen, se 8 §.

10.3 Beslag

27 kap. rättegångsbalken innehåller bestämmelser om beslag. Beslag av lösa föremål får enligt 1 § bl.a. göras när föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott. Att ett föremål ägs eller innehas av en annan person än den misstänkte hindrar inte att det tas i beslag. Ett föremål kan också tas i beslag även om ingen särskild person kan misstänkas för brottet. Enligt 1 § sista stycket ställs ett krav på proportionalitet upp – ett beslag får endast beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Av 4 § framgår det att den som med laga rätt utför en tvångs-åtgärd får ta ett föremål som då påträffas i beslag. Föremål som påträffas i annat fall får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Om det är fara i dröjsmål får som huvudregel en polisman ta ett påträffat föremål i beslag även utan ett sådant beslut. Även rätten kan förordna om beslag av föremål som företes vid rätten eller annars är tillgängligt för beslag enligt 5 §.

Enligt 8 § fjärde stycket kan ett beslut om beslag hävas antingen av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Tidigare krävdes att den hos vilken beslaget hade gjorts gick med på att den beslagtagna egendomen lämnades ut till målsäganden för att polis och åklagare under förundersökningen skulle kunna besluta om det. Sedan juli 2003 finns emellertid en bestämmelse i 4 a § som anger att om en målsägande eller någon som trätt i dennes ställe har framställt anspråk på egendom som är beslagtagna får undersökningsledaren eller åklagaren innan åtal väckts besluta om att föremålet ska lämnas ut. Förutsättningen är att det är uppenbart att han eller hon har bättre rätt till föremålet än den hos vilken beslaget har gjorts. Ett typfall då ett beslut kan fattas är när det är fullständigt klarlagt att egendomen olovligen har tagits från målsäganden.

Den som drabbas av ett beslag som verkställts utan rättens förordnande kan enligt 6 § begära rättens prövning av beslaget. Det gäller även i fall då beslut har fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål ska lämnas ut.

När ett beslag har hävts ska, om inte föremålet lämnats ut enligt 4 a § till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe, föremålet lämnas ut till den som gör anspråk på det. Förutsättningen är enligt 8 a § att denne kan visa sannolika skäl för sin rätt till föremålet. I de fall inte föremålet hämtas i enlighet med bestämmelsen tillämpas lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.

10.4 Förverkande

Bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Den bestämmelse som här är av intresse är framförallt den som finns i 1 §. Där anges att utbyte av ett brott enligt brottsbalken ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Termen utbyte avser

såväl den mottagna egendomen som värdet av det mottagna. Förverkande kan alltså ske både genom sak- eller värdeförverkande. I förarbetena uttalas att om egendomen finns i behåll bör dock i allmänhet denna förverkas och inte värdet (prop. 1968:79 s. 47).

I 1 a § sägs att det vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att förklara utbyte av ett brott förverkat bland annat ska beaktas om det finns anledning anta att skadeståndsskyldighet i anledning av brott kommer att åläggas eller annars bli fullgjord. Kan man räkna med skadeståndsskyldighet på grund av brottet bör ett förverkande alltså inte omfatta den del av egendomen som svarar mot skadeståndsanspråket.

Det vanligaste är att ett förverkande drabbar den som har begått det aktuella brottet. Ett förverkande kan emellertid även drabba andra. I 5 § första stycket anges hos vilka förverkande på grund av ett enskilt brott får ske. Till denna personkrets hör till att börja med gärningsmannen eller annan som medverkat till brottet (a). Det ska nämnas att det inte förutsätts att någon brottspåföljd döms ut för att ett förverkande får ske. Till personkretsen hänförs även den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var (b). Detta innebär att ett förverkande kan t.ex. drabba en arbetsgivare hos vilken den som begått brott är anställd. Förverkande får också ske hos den som genom brottet beretts vinning eller näringsidkare som har fått ekonomiska fördelar till följd av brott i näringsverksamheten (c). Slutligen får förverkande ske hos den som efter brottet förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva eller som efter brottet förvärvat egendomen på annat sätt och därvid haft vetskap om eller skälig anledning till antagande om egendomens samband med brottet (d). I andra stycket sägs att om egendomen vid brottet inte tillhörde någon av dem som anges i första stycket a–c, får den inte förklaras förverkad. Ett undantag görs dock för egendom som enligt 1 c § ska anses som utbyte om den egendom, som den förverkade egendomen trätt i stället för, vid brottet tillhörde någon av dem som anges i första stycket a–c.

Förverkande på grund av brott kan som huvudregel ske genom en förverkandeförklaring av domstol, strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot. Hur talan ska föras av någon annan än den som är tilltalad framgår av dels lagen (1986:1009 om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. (1986 års förfarandelag), dels lagen (2008:369) om förfarandet vid förverkande av utbyte av

brottslig verksamhet i vissa fall (2008 års förfarandelag). För den personkrets som anges i 5 § regleras förfarandet i 1986 års förfarandelag. Förverkad egendom tillfaller staten. Det framgår av 36 kap. 17 § brottsbalken.

10.5 Godtrosförvärv

I vissa fall kan en köpare få behålla vad han köpt, trots att inte säljaren var ägare till saken. Förutsättningarna för ett sådant godtrosförvärv framgår av lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre (godtrosförvärvslagen). Enligt 2 § godtrosförvärvslagen får den som har förvärvat lösöre genom överlåtelse från någon annan som hade egendomen i sin besittning äganderätt till egendomen om han har fått den i sin besittning och var i god tro, trots att denne varken var ägare till egendomen eller behörig att förfoga över den egendomen på det sätt som skett. En första förutsättning för ett godtrosförvärv är alltså att en överlåtelse av lösöre har gjorts. Med överlåtelse avses köp, byte och gåva. Ett godtrosförvärv kan däremot inte göras genom arv, testamente, bodelning eller utskiftning av ett bolags egendom. Ytterligare en förutsättning är att överlåtaren hade egendomen i sin besittning när han överlät den. Även andra förhållanden än det rent faktiska innehavet bör enligt förarbetena kunna medföra att besittningskravet anses uppfyllt. Medelbar besittning kan alltså räcka (prop. 1985/86:123 s. 19). Den avgörande och sista förutsättningen för ett godtrosförvärv är att förvärvaren var i god tro. Enligt andra stycket i bestämmelsen ska förvärvaren anses ha varit i god tro endast om det är sannolikt att omständigheterna var sådana att han inte borde ha misstänkt att överlåtaren saknade rätt att förfoga över egendomen. Bedömningen av om förvärvaren har varit tillräckligt aktsam ska alltså göras i två led. Förvärvaren ska först göra sannolikt att vissa omständigheter förelåg vid förvärvet. Därefter ska det konstateras att dessa omständigheter är sådana att förvärvaren uppfyllt kraven på aktsamhet vid förvärvet.

Tidigare gällde att ett godtrosförvärv gentemot den rätte ägaren bestod även vid olovliga tillgrepp. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2003 gäller emellertid nu ett undantag från möjligheten att göra ett godtrosförvärv med stöd av 2 § godtrosförvärvslagen. I 3 § anges nämligen att ägarens rätt till egendomen består,

även om förutsättningarna för ett godtrosförvärv enligt 2 § är uppfyllda, om egendomen har fränhänts honom genom att någon olovligen tagit den eller tilltvingat sig den genom våld på person eller genom hot som innebar eller för den hotade framstod som trängande fara. Bestämmelsen anknyter till det gemensamma objektiva tillgreppsrekvisitet för stöld – varmed avses stöldbrott i alla grader – rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel och egenmäktigt förfarande. Att bestämmelsen vidare gäller i fall där någon har tilltvingat sig egendom genom våld på person eller genom hot som innebar eller för den hotade framstod som trängande fara innebär att bestämmelsen också är tillämplig vid s.k. utpressningsfall av rån.

Det krävs inte att någon kan fällas till ansvar för ett brott för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Vid en talan om bättre rätt till egendomen är det tillräckligt att den rätte ägaren lägger fram bevisning om att den påträffade egendomen tillhör honom och, i fråga om t.ex. stöldgods, att den olovligen har tagits från honom. I 3 § anges också att om ägaren inte kräver tillbaka egendomen från innehavaren inom sex månader från det att han fick eller måste antas ha fått kännedom om dennes innehav, får förvärvaren dock äganderätt till egendomen. Ägaren får alltså inte vara passiv utan måste kräva tillbaka egendomen inom denna sexmånadersfrist. Underlåter han det, får förvärvaren äganderätt till egendomen, om förutsättningarna för godtrosförvärv enligt 2 § i övrigt är uppfyllda.

Godtrosförvärvslagen innehåller också en regel om hävd i 4 §. Om någon med äganderättsanspråk innehaft lösöre i tio år efter att ha förvärvat egendomen genom överlåtelse från någon som varken var ägare till den eller behörig att förfoga över den på det sätt som skett, får han äganderätt till egendomen på grund av hävd. En förutsättning för detta är dock att förvärvaren har varit i god tro om överlåtarens förfoganderätt över egendomen både vid överlåtelsen och under hela den tioåriga innehavstiden. Samma regler gäller om egendomen efter en sådan överlåtelse med äganderättsanspråk innehafts av flera efter varandra i tio år på grund av överlåtelse eller arv, testamente, bodelning eller något annat liknande fång. Det behöver alltså inte vara en och samma person som har innehaft egendomen under hävdtiden. Villkoret om god tro gäller samtliga innehavare.

I 5 § finns en bestämmelse om lösenrätt för den ursprunglige ägaren sedan denne har förlorat äganderätten till viss egendom på grund av någon annans godtrosförvärv eller hävd. Den som vill lösa

till sig egendomen ska kräva tillbaka den från innehavaren inom sex månader från det att han fick eller måste antas ha fått kännedom om dennes innehav. Om han inte gör det, är rätten att få tillbaka egendomen förlorad.

Vad som sägs i godtroshälsörlägslagen av äganderätt gäller också godtroshälsörlävs av panträtt.

10.6 Husrannsakan

I 28 kap. rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om husrannsakan. Reglernas uppbyggnad är något invecklad. Till att börja med skiljer man mellan reell (1 och 3 §§) och personell (2, 2 a och 3 §§) husrannsakan. Vid en personell husrannsakan eftersöks, som namnet antyder, en person. De bestämmelser som här är av intresse är framförallt de som behandlar reell husrannsakan.

En reell husrannsakan har enligt 1 § till syfte att eftersöka föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att annars utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Enligt bestämmelsens första stycke får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe i dessa syften om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader såsom ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Med rum avses även kontors- och lagerlokaler, hytter och rum på fartyg. Som slutet förvaringsställe betraktas bl.a. stängd bil samt kassafack i bank.

De i första stycket angivna förutsättningarna utgör inte tillräcklig grund för husrannsakan annat än hos den som är skäligen misstänkt för brottet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet gäller enligt andra stycket strängare krav. Husrannsakan får då företas bara om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där. Husrannsakan får också företas om det annars finns synnerlig anledning att det vid rannsakingen ska anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller att annan utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken kan vinnas. För husrannsakan hos den misstänkte får inte i något fall åberopas

hans eller hennes samtycke, om inte den misstänkte själv har begärt att åtgärden ska vidtas. Det framgår av sista stycket.

Mindre stränga krav uppställs när det gäller frågan om husrannsakan i lokaler. I 3 § första stycket rättegångsbalken anges nämligen att husrannsakan i en lokal som är tillgänglig för allmänheten för ändamål som avses i 1 eller 2 § får göras också i annat fall än som avses där. Med lokal som är tillgänglig för allmänheten avses enligt förarbetena t.ex. butiker, restauranger, kaféer, teater- och biograflokaler, men däremot inte t.ex. rum som i hotell, pensionat eller härbergen var upplåtna åt gäster. I ett sådant utrymme som omfattas av bestämmelsen får således en reell husrannsakan företas även i annat fall än som föreskrivs i 1 §. Detta innebär att det inte finns något krav på att det brott som man antar har begåtts är av viss svårhetsgrad. Husrannsakan i dessa fall kan alltså företas även vid bötesbrott. Inte heller krävs att någon är skäligen misstänkt för brottet eller att det förekommer en synnerlig anledning att man ska påträffa något av betydelse för brottsutredningen. I andra stycket finns en bestämmelse om när husrannsakan får ske i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Bestämmelsen, vars primära syfte är att under mindre stränga förutsättningar möjliggöra husrannsakningar i exempelvis kriminella motorcykelklubbars lokaler, berörs inte närmare här.

I 3 a § uppställs ett proportionalitetskrav som alltid ska beaktas vid beslut om husrannsakan. Där sägs att en husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Förordnande om husrannsakan meddelas, utom i vissa undantagsfall, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten enligt 4 §. När husrannsakan kan antas bli av större omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden vidtas och det inte föreligger fara i dröjsmål bör beslutet om husrannsakan fattas av rätten. Åklagare ska överta ledningen av förundersökningen från polis när fråga uppkommer om användande av husrannsakan, dock inte när husrannsakan inte är av större omfattning (se 8 § ÅFS 2005:9). Om det är fara i dröjsmål får en polisman företa husrannsakan utan förordnande enligt 5 §, såvitt det inte gäller delgivning.

10.7 Pantbankslagen

Sådan handel som avses i pantbankslagen undantas uttryckligen från lagens om handel med begagnade varor tillämpningsområde (se 4 § förordningen om handel med begagnade varor). För sådan handel ska i stället pantbankslagen (1995:1000) och pantbanksförordningen (1995:1189) gälla. Ett av pantbankslagstiftningens syften är att underlätta polisens brottsförebyggande och brottsuppdagande arbete när det gäller tillgreppsbrottslighet. Pantbankslagen och pantbanksförordningen innehåller därför flera bestämmelser som innehållsmässigt liknar de som finns i lagstiftningen om handel med begagnade varor.

I likhet med vad som tidigare gällde för handel med begagnade varor får pantbanksverksamhet bara drivas efter att tillstånd till det meddelas, enligt 3 § pantbankslagen. Tillstånd meddelas av länsstyrelsen och ges tills vidare. I 4 § anges vissa krav för att tillstånd ska få meddelas. Tillstånd ska ges om företaget med hänsyn till organisation, ledning och ägare med bestämmande inflytande kan antas komma att bedriva en sund pantbanksverksamhet och i övrigt uppfylla kraven enligt bestämmelserna i pantbankslagen. Tillstånd kan också ges till ett utländskt företag under förutsättning att företaget i det land där det har sitt säte bedriver pantbanksverksamhet och står under tillsyn av behörig myndighet. Bestämmelsen i 4 § innebär alltså att en vandelsprövning ska göras beträffande företagsledningen (styrelse och verkställande direktör) samt sådana större ägare som kan antas komma att organisera verksamheten på ett sätt som gör det möjligt att driva verksamheten seriöst. Det ska också göras en allmän prövning av om företaget kan antas komma att bedriva en seriös verksamhet (prop. 1994/95:178 s. 28 och 41). Ett tillstånd kan återkallas bl.a. om företaget överträder bestämmelser enligt pantbankslagen eller någon annan författning eller på något annat sätt visar sig inte uppfylla kravet på en sund pantbankverksamhet enligt 28 § pantbankslagen.

Pantbankslagen innehåller en del kontrollföreskrifter som liknar dem som finns i lagstiftningen om handel med begagnade varor. I 14 § pantbankslagen ställs en åldergräns upp. En pantbank får ta emot pant bara av den som har fyllt arton år. I samma bestämmelse anges att låntagaren ska vara känd för pantbankens personal eller på ett tillförlitligt sätt styrka sin identitet. Detsamma gäller när panten ska lösas. Enligt 21 § pantbankslagen ska en pantbank föra pantbok.

I 6 § pantbanksförordningen anges vilka uppgifter som ska antecknas i pantboken. För varje pant ska det i pantboken antecknas 1) ett eget löpnummer, 2) dagen för pantsättningen och lånets förfallodag, 3) lånebelopp och ränta, 4) ersättning som avses i 10 § pantbankslagen, 5) pantens art och skick samt storlek, mängd eller vikt, 6) pantens fabrikat och tillverkningsnummer eller andra särskilda kännetecken och 7) låntagarens namn och adress samt, om denne inte är känd för pantbankens personal, personnummer och identitetshandlingens art. Samma uppgifter om låntagarens person ska antecknas om panten löses av någon annan än låntagaren. Uppgiften i pantboken ska bevaras under fem år enligt 22 § pantbankslagen. I 27 § pantbankslagen anges att en pantbank är skyldig att på begäran lämna ut uppgifter ur pantboken till polismyndigheten. En sådan begäran får avse viss systematisk rapportering till polismyndigheten. Pantbanken ska också lämna polismyndigheten tillträde till pantbankens lokaler för undersökning av pantlagret och granskning av pantboken och de handlingar som ligger till grund för dem.

Tidigare kunde den som bröt mot bestämmelser om pantbanksverksamhet dömas till böter. I och med att pantbankslagen trädde i kraft i januari 1996 avkriminaliserades dock detta område. Det bedömdes i stället tillräckligt med möjligheten att återkalla tillstånd eller att meddela en varning. Dessa bestämmelser finns i 28 och 29 §§.

11 Internationell utblick

11.1 Danmark

Handeln med begagnade varor regleras i Danmark genom *lov om handel med brugte genstande samt pantelånevirksomhed* av den 8 juni 1966 och *bekendtgørelse om handel med brugte genstande samt pantlånevirksomhed* av den 9 januari 1969.

Bestämmelserna i lagen tillämpas på ”selvstændig” näringsverksamhet vid handel med eller köp av begagnade föremål, i den mån handeln inte förekommer som ett sedvanligt led i en handelsverksamhet med nya varor eller i en hantverks- eller industrirörelse. Förutom begagnade varor är regleringen, med vissa undantag, tillämplig på ”gammelt” järn, metall och annat avfall. Från tillämpningsområdet undantas bl.a. handel med eller köp av registreringspliktiga motorfordon, böcker och frimärken.

Det krävs tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som omfattas av lagen. Tillstånd kan meddelas antingen för handel med begagnade varor eller för pantlåneverksamhet och utfärdas av polismyndigheten på den ort där verksamheten ska bedrivas. Den som uppfyller den danska näringslagens krav för att få s.k. näringsbrev som handlare, hantverkare och industridrivande har rätt att få tillstånd. Ett näringsbrev är en form av generellt näringstillstånd.

En ansökan om tillstånd kan avslås om sökanden är dömd för något som ger anledning att anta att han eller hon kommer att missbruka tillståndet. Ansökningen kan också avslås om det i övrigt finns upplysningar om sökandens personliga förhållanden som utgör särskilda skäl att anta att han eller hon inte kommer att driva verksamheten på ett försvarligt sätt. Ett aktiebolag kan vägras tillstånd om de personer som ingår i direktionen eller styrelsen inte uppfyller nämnda krav. Väljs nya medlemmar in i direktionen eller styrelsen

ska detta förhållande inom fjorton dagar anmälas till polisen som då har att ompröva tillståndet.

En verksamhet måste bedrivas från ett fast försäljningsställe. Innan verksamheten påbörjas, ska tillståndshavaren anmäla till polisen varifrån verksamheten ska bedrivas. Tillståndshavaren är också skyldig att meddela polisen om verksamheten flyttas. Verksamheten ska bedrivas av tillståndshavaren eller av en föreståndare som är godkänd av polisen.

Om en tillståndshavare grovt eller vid upprepade tillfällen åsidosätter de plikter som följer av lagen, och det på grund av detta finns skäl att anta att denne inte i framtiden kommer att bedriva verksamheten på ett försvarligt sätt, kan tillståndet återkallas.

Handlaren är skyldig att anteckna varje köp, försäljning eller lån under ett särskilt löpnummer i en affärsbok. Undantag görs för inköp av "gammelt" järn, metall och annat avfall där köpesumman inte överstiger 25 DKK. Försäljning av "gammelt" järn, metall och annat avfall behöver inte heller antecknas, oavsett värdet på det sålda. En färdigskriven affärsbok ska bevaras i två år.

Det åligger en handlare att begära legitimation av en säljare som inte är känd. Om handlaren också saluför nya varor ska de hållas åtskilda från de begagnade varorna. En begagnad vara får inte säljas vidare eller förändras förrän den sjätte söndagen efter det att handlaren mottog varan. Den sistnämnda bestämmelsen gäller emellertid inte för bl.a. järn, metall och annat avfall. Om handlaren erbjuder att köpa en vara som kan misstänkas vara stöldgods åligger det handlaren att genast meddela polisen. Handlaren får inte köpa begagnade varor från en person som är under 18 år eller som är berusad.

För tillsyn har polisen tillträdesrätt till de lokaler som används i verksamheten och rätt att granska varulager och affärsböcker.

Den som överträder bestämmelserna i lagen eller kungörelsen kan dömas till böter.

Försäljning av begagnade varor på auktion regleras genom *bekendtgørelse af Lov om offentlig auktion ved auktionsledere* av den 9 april 1986. Enligt denna lag ska en auktionsförrättare som håller "frivillige" auktioner som huvudregel vara auktoriserad av justitieministern. En auktorisation kan under vissa omständigheter återkallas. En auktionsförrättare ska ställa säkerhet för eventuell skada och är skyldig att uppmärksamma bl.a. att det inte föreligger omständigheter som tyder på att det gods som ska säljas på auktionen

har åtkommits olovligen. Vid auktionen ska det finnas en auktionskatalog i vilket det gods som ska säljas är förtecknat i nummerordning.

Som nämns ovan omfattar lagstiftningen om handel med brugte genstande samt pantelånevirkksomhed, med vissa undantag, också handel med ”gammelt” järn, metall och annat avfall. Någon ytterligare lagstiftning som reglerar handeln med metallskrot finns inte i Danmark. Enligt uppgift från justitsministeriet i Köpenhamn finns det inga planer på att införa ett kontantförbud vid handel med metallskrot.

11.2 Finland

I Finland reglerades tidigare handeln med begagnade varor och skrot genom *förordningen angående handel i öppen butik med begagnade varor samt skrot och lump 28.3.1941/218*. Förordningen upphävdes år 1998.

Förordningen var tillämplig på sådana handelsrörelser som köpte och sålde eller förmedlade begagnade varor såsom möbler och husgeråd, arbetsredskap, kläder, skor, föremål av metall, smycken, musikinstrument, cyklar och andra liknande varor. Förordningen tillämpades också på skrot- och lumphandel och på antikvariatsrörelser som handlade med föremål som har konst- eller samlarvärde.

För att bedriva sådan verksamhet som omfattades av förordningen krävdes tillstånd av länsstyrelsen. En handlare fick inte ta emot varor av personer under 18 år eller av en berusad person. Det ålåg handlaren att föra en särskild affärsbok. För varje affär skulle antecknas bl.a. datum för transaktionen, varuslag, antal eller mängd och eventuella kännetecken. Även säljarens namn och bostadsadress skulle antecknas. Vid behov skulle säljarens identitet säkerställas genom körkort eller annat identitetsintyg. I fråga om skrot- och lumprörelser skulle i stället motsvarande uppgifter antecknas på fakturan eller kvittot.

En vara som mottagits av en handlare fick inte överlåtas, förändras eller omarbetas förrän efter sju dagar från den dag då varan togs emot. Vissa undantag gjordes för bl.a. auktionsrörelse.

Polisen var den myndighet som utövade tillsyn enligt förordningen. Polisen hade för detta ändamål rätt till tillträde till handlarnas

lokaler samt rätt att granska varulager, affärsbok och inköpsräkningar m.m. Handlarna kunde bli underrättade av polisen om stulna varor och var då skyldiga att undersöka om angivna varor fanns i deras besittning. Den handlare som inte iakttog bestämmelserna riskerade en varning från länsstyrelsen. Länsstyrelsen kunde också fatta beslut om att stänga rörelsen eller återkalla ett giltigt närings-tillstånd.

Som nämnts upphävdes förordningen år 1998. Regeringen anförde i detta sammanhang bl.a. att förordningen tillkom under de exceptionella förhållanden som rådde mellan de två senaste krigen, då det av övervakningsskäl var motiverat att göra näringsidkandet beroende av tillstånd. De förhållanden som rådde när förordningen trädde i kraft hade förändrats väsentligt sedan dess. Författningen ansågs nu föråldrad. Handeln med begagnade varor hade blivit mångsidigare och mer omfattande. Nya försäljningsställen hade uppkommit. Skyldigheten att föra affärsbok kunde inte ens i en mera begränsad form anses motiverad med tanke på den nytta som vanns genom förfarandet. Redan med stöd av en bestämmelse i den finska strafflagen ska en näringsidkare noga försäkra sig om rätt ägare till de varor som han eller hon erbjuds köpa. Det ansågs inte heller finnas skäl till att rörelser som omfattades av lagen skulle försättas i en annan ställning än övrig affärsrörelseverksamhet i fråga om myndighetsövervakning (RP 81/1998).

Tidigare fanns det också i Finland särskilda bestämmelser för auktionshandel genom *förordning angående frivilliga auktioner 22.3.1898/16*. Enligt förordningen krävdes tillstånd för auktionsverksamhet. Också denna lagstiftning är numera upphävd på grund av att den ansågs föråldrad.

Någon särskild reglering för handel med skrot finns inte i Finland.

11.3 Norge

I Norge regleras handeln med begagnade varor genom *lov om handelsverksemd med brukte og kasserte ting* (brukthandellova) av den 22 december 1999 och *forskrift om handelsverksemd med brukte eller kasserte ting mv.* av den 22 december 1999.

Syftet med lagstiftningen är att förhindra omsättning av stulna eller olovligen mottagna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor.

Bestämmelserna tillämpas på handel i näringsverksamhet och gäller begagnade och kasserade varor generellt. Med handel avses i detta sammanhang försäljning, inklusive auktionsförsäljning, uppköp för senare försäljning samt förmedling av begagnade och kasserade föremål. Bestämmelserna tillämpas också på den som "til bruk i eiga verksemd" köper eller byter till sig begagnade platina-, guld och silvervaror samt begagnade ädelstenar, pärlor och smycken.

För att bedriva sådan handel som omfattas av lagstiftningen krävs tillstånd från polisen. Undantag görs för auktioner som genomförs av advokater. Är sökanden en juridisk person ska ett eventuellt tillstånd meddelas genom en namngiven person i ledningen. Tillstånd kan nekas om det finns anledning att befara att tillståndet kommer att missbrukas. Vid tillståndsbedömningen kan tidigare domar beaktas. Har sökanden under de två senaste åren dömts för rån, stöld eller häleri avslås ansökan under alla omständigheter. Polismyndigheten ska godkänna de lokaler som ska användas för handeln.

En säljare måste enligt lagstiftningen klargöra sin identitet på ett tillfredsställande sätt. En handlare får inte ta emot varor från en person som är under 18 år. Handlaren måste också föra ett protokoll över mottagna varor. Det gäller oavsett om vederlag har lämnats för varan eller inte. Varorna ska anges i protokollet i kronologisk ordning och de mottagna varorna ska påföras ett nummer motsvarande det i protokollet. För varje vara ska ett antal uppgifter antecknas. Till att börja med ska varans nummer och datum då varan mottogs antecknas. Beskrivning av varan, eventuellt identifikationsnummer, antal, storlek, mängd och vikt ska också antecknas. Namn på och adress till den person från vilken varan mottogs från samt hur denne har legitimerat sig ska också finnas med. Polisen kan medge undantag från bestämmelsen om protokollföring, men även ålägga vissa handlare en utökad protokollföringsplikt. Handlare med en sådan utökad plikt måste också anteckna uppgifter kring försäljningen av en vara, t.ex. datum för försäljningen, köparens namn och adress, inköpspris, försäljningspris och att köparen har visat legitimation. Alla uppgifter ska bevaras i tio år från den dagen de fördes in i protokollet.

Varor som omfattas av lagstiftningen får inte förvaras på annat ställe än i en lokal som har godkänts av polisen. Varorna får inte förstöras, omarbetas eller säljas förrän tidigast efter fjorton dagar från mottagandet. Också från denna bestämmelse har polisen möjlighet att bevilja undantag.

Motorfordon som är registreringspliktiga omfattas varken av bestämmelsen om liggetid eller registreringsplikten. Det gör inte heller varor som är ägnade för industriell avfallshantering och/eller återvinning – med undantag för ädelmetaller, bl.a. platina, silver och guld.

Det är polisen som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen. För detta ändamål har polisen rätt till tillträde till de lokaler som används i handlarnas verksamheter. En handlare måste på begäran av polisen visa upp registret samt de föremål som han har i sin besittning. Misstänker en handlare att en vara som han eller hon erbjuds att köpa är oärligen åtkommen åligger det handlaren att genast anmäla detta till polisen. Polisen kan, när det bedöms lämpligt, bestämma att en handlare ska meddela polisen när visst slags gods tas emot och ålägga handlarna att sända in översiktslistor eller liknande.

Den som arrangerar en antik- eller samlarmässa, loppmarknad eller liknande ska skicka in en lista över anmälda deltagare i samband med ansökningen om tillstånd för arrangemanget enligt den norska polislagen.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser i lagstiftningen, eller medverkar till en sådan överträdelse, kan dömas till böter. Om det föreligger försvårande omständigheter ska straffet i stället bestämmas till fängelse högst tre månader.

Något förbud mot att använda kontanter eller checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot finns inte i Norge. Det kan dock nämnas att branschorganisationerna Norsk Industri och Norsk Returmetallforening i en skrivelse till det norska Finansdepartementet har hemställt om att ett sådant förbud ska införas.

11.4 Belgien

Såvitt utredningen funnit är inte handeln med begagnade varor underkastad någon särskild näringsrättslig reglering i Belgien.

Handeln med metallskrot är däremot sedan år 2010 föremål för reglering. Det huvudsakliga syftet med lagstiftningen är att förhindra penningtvätt, organiserad brottslighet och skattebedrägerier. Bestämmelserna syftar alltså inte i första hand till att få ned antalet metallstölder.

Regleringen innebär att ersättning för kopparkablar och annat metallskrot inte får betalas med kontanter. Lagstiftningen ställer också krav på identitetskontroll och att personuppgifter om köpare och säljare ska registreras i vissa situationer. En fysisk eller juridisk person som handlar med gamla metaller eller med ädelmetaller måste, om köpeskillingen överstiger 500 euro, kontrollera köparens identitet samt föra uppgifter om köparens fullständiga namn och födelsedatum i ett register. Försäljning av smycken och klockor undantas från regeln. Också fysiska personer som säljer metallskrot till en skrothandlare måste styrka sin identitet och skrothandlaren ska anteckna uppgifter om säljarens fullständiga namn och födelsedatum i ett register. Samma sak gäller för fysiska personer som säljer ädelmetaller till en fysisk eller juridisk person som har verksamhet inom återvinning och som handlar med ädelmetaller.

11.5 Frankrike

När det gäller handel med begagnade varor föreskrivs i *Code de Commerce* vissa begränsningar och krav i fråga om tillstånd från de lokala myndigheterna för kringresande försäljare som säljer på tillfälliga marknadsplatser. Den som bryter mot tillståndskravet riskerar ett bötesstraff. För offentlig auktionshandel finns det särskild lagstiftning.

På grund av en kraftig ökning av antalet metallstölder infördes i Frankrike 2011 ett förbud mot kontanter som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Redan dessförinnan fanns ett kontantförbud som dock undantog transaktioner under 500 €. Förbudet gäller nu kontanter oavsett summa. Den generella regeln är att "chèque barré", dvs. en check som endast kan lösas in av en bank, bankkort eller bank/posttransaktioner ska användas som betalningsmedel.

Påföljden för överträdelse av förbudet är böter upp till 1 500 €. Överträdelsen anses vara av mindre allvarig karaktär, en s.k. ”contravention”. Det ska dock noteras att sanktionen vid överträdelse av förbudet ligger i den högsta bötesklassen av fem.

Någon regelrätt utvärdering av kontantförbudet är ännu inte gjord. Trots lagstiftningen har antalet stöldförsök och fullbordade stölder av metaller enligt statistik fortsatt öka de senaste åren. Ökningen antas dock bero på en förbättrad statistikinsamling. *Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante*, som är den grupp inom polisen som bekämpar denna typ av brott på nationell nivå, anser det vara sannolikt att stöldförsöken och stölderna snarare minskat under år 2012 till följd av förbudet.

Det finns uppgifter som indikerar att gränshandeln med metallskrot från Frankrike har ökat, bl.a. i Belgien och Spanien, där betalning med kontanter inte är helt förbjuden. Gränshandeln i södra, norra och östra delarna av Frankrike urholkar alltså möjligen effekten av lagändringen.

I övrigt kan nämnas att det i samband med att förbudet mot kontanter infördes gjordes ändringar i skattelagstiftningen med bäring på handel med metallskrot. Numera måste alla fysiska och juridiska personer som regelbundet köper metaller före den 31 januari varje år inrapportera motpartens (säljarens) identitet och adress samt de totala försäljningssiffrorna för året som gått till det franska Skatteverket. Den som underlåter detta riskerar ett bötesstraff på upp till 5 procent av det aktuella transaktionsbeloppet.

11.6 Storbritannien

I Storbritannien finns inte några särskilda bestämmelser som reglerar handeln med begagnade varor. Den handeln är i stället underkastad de generella regler som gäller för affärsverksamhet. Detsamma gäller för auktionshandeln.

Handeln med metallskrot i Storbritannien reglerades tidigare genom *Scrap Metal Dealers Act 1964*. Under senare år har regleringen kring skrothandeln skärpts, bl.a. genom krav på tillstånd och förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel. Den samlade regleringen finns nu i *Scrap Metal Dealers Act 2013*. Regleringen är tillämplig för handel med metallskrot i England och Wales.

För att bedriva handel med metallskrot krävs tillstånd. Tillstånd kan utfärdas antingen för handel från fast försäljningsställe eller som ett "collector's licence". Ett "collector's licence" ger innehavaren rätt till ambulerande skrothandel inom ett visst område. Det är tillåtet att inneha tillstånd från flera lokala myndigheter, men däremot inte mer än ett tillstånd från varje myndighet.

En lokal myndighet får inte utfärda eller förnya ett tillstånd om inte sökanden bedöms lämplig för att bedriva skrothandel. När lämpligheten prövas ska särskilt beaktas bl.a. om sökanden eller platschefen tidigare dömts för brott mot *Scrap Metal Dealers Act 2013* eller varit föremål för någon tvångsåtgärd samt om sökanden tidigare fått sitt tillstånd återkallat. För att ett bolag ska få ett tillstånd måste olika personer i ledande ställning inom bolaget bedömas lämpliga. Kravet inkluderar även en eventuell "shadow director", med vilket menas en person vars anvisningar styrelseledamöterna i bolaget är vana att agera utifrån, även om den personen inte har en formell titel inom bolaget. Om en sökande eller platschef tidigare blivit dömd för en förseelse enligt lagstiftningen kan myndigheterna förena ett tillstånd med ett eller två villkor. Villkoren innebär att skrothandlaren bara får ta emot metallskrot från 9 på förmiddagen till 17 på eftermiddagen och att det skrot som köps in inte får bearbetas inom 72 timmar.

Ett tillstånd kan under vissa förhållanden återkallas. Så kan ske om det framkommer att tillståndshavaren inte bedriver skrothandel på de i tillståndet angivna platserna, att den som anges som platschef i tillståndet i själva verket inte agerar som sådan eller om innehavaren inte längre bedöms lämplig att bedriva skrothandel. Om tillståndshavaren eller platschefen döms för en förseelse mot författningen kan ett tillstånd förenas med något eller båda av de ovan nämnda villkoren.

Två miljömyndigheter, *the Environment Agency* i England och *the Natural Resources Body for Wales* i Wales, har till uppgift att upprätthålla ett register över tillståndshavare för skrothandel. Registren är offentliga.

En skrothandlare får inte ta emot skrot från en leverantör utan att leverantörens fullständiga namn och adress utreds.

Kontanter och överlåtbara checkar får inte användas som betalningsmedel när metallskrot köps in. Betalning ska i stället göras

med checkar som enligt section 81A i *the Bills of Exchange Act 1882* inte kan överlåtas eller genom en elektronisk överföring.

En skrothandlare ska föra vissa anteckningar om det metallskrot som tas emot. Bl.a. ska metallen beskrivas; sort av metall, form, skick och vikt, märkning som kan identifiera en tidigare ägare och andra särskilda kännetecken ska antecknas. Datum och tid för mottagande ska också anges. Om metallen har transporterats med ett fordon till skrotgården ska registreringsnumret på fordonet noteras. Om metallen tas emot från en person ska den personens fullständiga namn och adress antecknas. Slutligen ska antecknas, om betalning erläggs för metallen, namn och adress till den person som fullgör betalningen från skrothandlaren sida. Skrothandlaren är skyldig att behålla en kopia av den handling som har använts för att bekräfta att den person som handlaren har tagit emot skrotet från har det namn och den adress som har uppgivits. Också handlingar som gäller betalning ska bevaras, exempelvis en kopia av den check som använts som betalningsmedel eller ett kvitto som identifierar den elektroniska betalningsöverföringen.

Också när metallskrot avyttras ska olika uppgifter antecknas. Om metallskrot avyttras från ett fast försäljningsställe ska en beskrivning av metallen, inklusive sort, form och vikt antecknas liksom datum och tid för avyttrandet. Köparens fullständiga namn och adress ska antecknas och priset eller annan ersättning noteras. För den skrothandlare som bedriver ambulerande verksamhet ska något färre uppgifter antecknas, nämligen tid och datum för avyttringen och, om skrotet avyttras till en person, dennes fullständiga namn och adress.

Nu nämnda handlingar och anteckningar ska sparas i tre år.

Polis och de lokala myndigheterna har tillträdesrätt till en skrothandlars lokaler för inspektion. Enligt huvudregeln ska en sådan inspektion föregås av en anmälan till platschefen. I vissa fall behövs dock ingen föranmälan, t.ex. om tillträdet har till syfte att kontrollera att bestämmelserna i lagen efterlevs eller för att utreda brott mot lagen. Tillträdesrätten gäller inte bostäder och får företas endast under "reasonable time". En domare kan under vissa förhållanden utöka tillträdesrätten till att t.ex. avse en plats som på skäliga grunder kan antas användas i skrothandlaren verksamhet, trots att den inte omfattas av tillståndet. En sådan tillträdesrätt gäller när som helst under dygnet.

Den skrothandlare som bryter mot bestämmelserna i lagen kan dömas till böter. Är skrothandlaren en juridisk person kan även personer i ledningen straffas. Platschefen och den person som har gjort sig skyldig till själva överträdelsen, t.ex. tagit emot kontanter som betalningsmedel eller underlåtit att fullgöra anteckningsskyldigheten, kan också dömas.

Enligt uppgift från Sakkunnigmyndigheten för metallstöld, Polismyndigheten i Örebro län, har antalet metallstöld från järnvägsnätet i Storbritannien minskat med två tredjedelar till följd av bl.a. förbudet mot kontanter som betalningsmedel och det skärpta tillståndskravet. I en nyligen publicerad artikel från BBC News uppges att kopparstölderna vid järnvägen har minskat med ca 80 procent sedan regleringen trädde i kraft och fortsätter att minska.¹

11.7 Tyskland

Det finns inga särskilda regler för handel med begagnade varor i Tyskland.

När det gäller metallskrot finns det däremot en rad delvis nya bestämmelser som omfattar bl.a. anmälnings- och registreringsplikt. Det finns för närvarande inte något förbud mot kontanter som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Finansministeriet (BMF) har dock uppmärksammat att vissa EU-länder har infört sådana förbud och frågan om ett dylikt förbud bör införas övervägs för närvarande. Finansministeriet har dock inte tagit slutlig ställning i frågan.

¹ Amos, Owen, *Cable theft delays on railways fall sharply*, BBC News 11/9-2014, tillgänglig på <http://www.bbc.com/news/uk-29109733> 6/10-2014

12 Överväganden om en fortsatt särskild reglering av begagnathandeln

12.1 Tidigare överväganden

Vid den senaste översynen av lagstiftningen om handel med begagnade varor övervägde den då sittande utredningen, 1996 års skrot-handelsutredning, om den särskilda regleringen skulle behållas. Utredningen konstaterade till en början att registreringsplikten för handeln med vissa begagnade varor inte medförde någon direkt begränsning av närings- och etableringsfriheten. Handlarnas skyldigheter enligt bestämmelserna utgjorde i viss mån inskränkningar i det sätt på vilket verksamheten fick utövas. Utredningens uppfattning var emellertid att dessa skyldigheter, mot bakgrund av syftet med och effekterna av dem, inte var särskilt ingripande.

När det gällde stöldbrottslighetens utveckling kunde utredningen konstatera att inbrottsstölderna hade ökat – om också bara marginellt – sedan den då gällande regleringen trädde i kraft. Trots att utvecklingen var mindre negativ än brottsutvecklingen i stort kunde den inte sägas tala för ett minskat behov av en reglering.

Utredningen fastslog också att det förekom en omfattande handel med stulna begagnade föremål på andra platser än i etablerade butiker. I själva verket gjordes på flera håll bedömningen att stöldgodshantering på andra handelsplatser var av större omfattning än stöldgodshantering inom butikshandeln. Tillsynen över den ”icke reguljära” handeln var i praktiken närmast obefintlig, vilket ledde till att stöldgods i princip kunde säljas ostört av handlare utan fast försäljningsställe. Dessa förändringar medförde att resursbehovet för att uppnå en tillfredsställande tillsyn hade ökat väsentligt. Utan ett

påtagligt resurstillskott skulle de polisiära kontrollmöjligheterna minska betydligt.

När det i övrigt gällde polisens tillsynsverksamhet noterade utredningen att det bara var vid ett ringa antal polismyndigheter som det fanns särskilda poliser avdelade för tillsyn enligt regleringen. Vid en majoritet av polismyndigheterna förekom ingen egentlig tillsyn. Detta innebar troligen att regleringen inom stora delar av landet inte hade någon effekt på möjligheterna att förhindra avsättningen av stöldgods.

Utredningen var tveksam till om fördelarna med en reglering uppvägs nackdelarna, särskilt som en reglering med nödvändighet måste ålägga handlarna vissa skyldigheter. Just det förhållandet att polisen i så begränsad utsträckning utnyttjat de kontrollmöjligheter som skapats genom regleringen talade mot att bibehålla denna. Vad som i övrigt talade emot regleringen var att polisens möjligheter att upptäcka häleriverksamhet med hjälp av bestämmelserna hade minskat på grund av att handeln med begagnade varor i allt större utsträckning bedrevs på andra platser än i butiker.

Utredningen konstaterade emellertid att det fanns ett fortsatt behov av en reglering som minskade möjligheterna att avsätta stöldgods. Genom utredningens förslag att regleringen av skrothandeln skulle upphöra, skulle polisresurser frigöras. Dessa resurser skulle kunna användas för att förstärka tillsynen över begagnathandeln. På så sätt skulle en tillfredsställande tillsynsverksamhet kunna utövas vid samtliga polismyndigheter i landet. Det framstod också som ändamålsenligt att begagnathandeln och pantbanksverksamheten behandlades lika. Utredningens slutsats var därför att regleringen inte utan vidare kunde avskaffas.

Utredningen övervägde också andra tänkbara lösningar än en kontroll av handeln för att tillgodose regleringens syften. Bl.a. diskuterade utredningen förslag att skärpa häleribestämmelserna och att förändra de dåvarande bestämmelserna om godtroshet så att det skulle bli svårare för en köpare att bli ägare till begagnad egendom som förvärvats från någon som inte hade rätt att överlåta den. Eftersom det bedömdes att det inte fanns något realistiskt alternativ föreslog utredningen emellertid att regleringen skulle bibehållas med vissa mindre ändringar.

12.2 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden

De faktorer som låg till grund för 1996 års utrednings ställningstagande är i det stora hela aktuella även för dagens bedömning av om begagnathandeln ska vara reglerad också i fortsättningen. Syftet med lagstiftningen är dels att motverka tillgreppsbrott genom att göra det svårare för tjuvar att sälja stulna varor, dels att underlätta polisens arbete med spaning efter stöldgods. Bedömningen bör därför ta sitt avstamp i stöldbrottslighetens utveckling och i möjligheterna att förebygga och klara upp sådana brott med en lagstiftning som siktar in sig på kontroll av begagnathandeln. För att syftet med lagstiftningen ska uppnås krävs att polisen har möjligheter och resurser till tillsyn. Hur polisen använder och kan använda lagstiftningen är därför en viktig faktor för utredningens ställningstagande.

De förändringar som har ägt rum inom begagnathandeln har självfallet avgörande betydelse för bedömningen. För att en reglering ska kunna vara verkningsfull måste den vara anpassad till de förhållanden och affärsstrukturer som råder. Den tillsyn och kontroll som lagstiftningen möjliggör måste vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Det innebär att man också måste överväga alternativa förebyggande åtgärder – polisiära eller andra – och andra sätt att öka brottsuppleringen.

Näringsfrihet och konkurrensneutralitet är andra faktorer som ska beaktas. Reglering av ett handelsområde innebär alltid vissa skyldigheter för företagarna och lagstiftningen om handel med begagnade varor är inget undantag. En viktig fråga i sammanhanget är om de åligganden för handlarna som bestämmelserna medför står i proportion till de resultat som kontrollen kan visas åstadkomma.

12.3 Faktorer som är av betydelse för frågan om avreglering

12.3.1 Stöldbrottsligheten ligger fortfarande på en hög nivå

Uppgifter från Brå visar att stöldbrottsligheten som sådan har minskat sedan slutet av 1990-talet. Antalet anmälda stöldbrott ligger nu på en nivå som är jämförbar med 1980-talets. När det gäller de slag av tillgreppsbrott som kan anses beröra begagnathandeln kan det konstateras att även dessa har minskat i vissa delar. Värt att

nämna särskilt är utvecklingen av anmälda inbrottsstöldar. Dessa har sedan slutet av 1990-talet först minskat, men trenden tycks därefter ha vänt omkring år 2006. Vidare bör stöldbrott mot funktionshindrade personer i bostaden lyftas fram. Antalet anmälningar om sådana brott har ökat starkt de senaste tio åren.

Utredningen har i kapitel 8.2 redogjort för utvecklingen av sådan tillgreppsbrottslighet som kan anses beröra begagnathandeln. Sammanfattningsvis kan det sägas att denna brottslighet fortfarande ligger på en så hög nivå att brottsutvecklingen inte kan anföras som motiv för att upphäva lagstiftningen. Samtidigt kan det konstateras att den mycket starka ökningen av handeln med begagnade varor inte har lett till någon ökad stöldbrottslighet.

12.3.2 Kontrollsystemet är inte anpassat till begagnathandelns nya marknadsstruktur

Regleringen av handeln med begagnade varor har sitt ursprung i 1918 års förordning angående handel med vissa begagnade föremål m.m. Lagstiftningen är utformad efter situationen att en köpare och en säljare möts och gör upp en affär i köparens butik.

1996 års skrothandelsutredning noterade att handeln med begagnade föremål då tenderade att flytta ut från etablerade butiker till andra platser, t.ex. loppmarknader. Förskjutningen från butikshandel till andra marknader har fortsatt. Det är tydligt att begagnathandeln på loppmarknader, mässor och andra tillfälliga handelsplatser har ökat. Men framförallt äger handeln med begagnade varor numera till stor del rum på internet. Den billiga, lättillgängliga och förhållandevis säkra marknadsplats som internet erbjuder har också medfört att handeln med begagnade varor har ökat dramatiskt. Det gäller såväl omsättningen som antalet aktörer.

Det torde också finnas åtskilliga säljare på bl.a. loppmarknader och internet som framstår som privatpersoner men som når upp till yrkesmässig försäljningsnivå och det är uppenbart att antalet sådana säljare har ökat sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft. Även professionella handlare köper varor på marknader och på nätet, oftast utan att kunna avgöra om den de handlar av bedriver yrkesmässig försäljning eller om det är en privatperson. Det finns också många utländska nätföretag som bedriver försäljning på eller förmedlar annonser till den svenska marknaden.

Den tillsyn från polisiärt håll som i dag förekommer över handeln med begagnade varor utanför etablerade butiker är ytterst begränsad. Säljsidor och näthandelsföretag som exempelvis Blocket och Tradera har god kontakt med polisen och bidrar normalt med såväl egen förebyggande kontrollverksamhet som med den hjälp som polisen behöver i enskilda fall. Trots detta står det klart att de långt större volymerna, det ökade antalet aktörer och förskjutningen till handel utanför traditionella butiker gör det svårt för polisen att bedriva en meningsfull kontroll. Det skulle kräva mångdubbelt större resurser för att övervaka denna marknad och kontrollera handeln där än de som i dag används för att kontrollera de säljare som bedriver verksamhet i traditionella butiker.

Den nuvarande regleringen är alltså inte anpassad till handeln på internet. Den är inte heller anpassad till hur den ökade handeln med begagnat guld ser ut i dag. En affärsmodell som har etablerats under senare år innebär att guldsmycken köps upp för att sedan smältas ned och säljas som tackor. Ibland köps guldet upp av ambulerande handlare utan någon fast butik, men inte sällan skickar säljaren sitt guld på posten i stället för att lämna över det personligen.

12.3.3 Arbetssättet är föråldrat och ineffektivt

Sedan år 1918 har lagstiftningen ändrats vid ett flertal tillfällen. Åtskilliga av de nuvarande bestämmelserna har emellertid sin grund i vad som föreskrevs i den ursprungliga förordningen. En sådan bestämmelse gäller anteckningsskyldigheten som också kan sägas vara en av lagstiftningens kärnbestämmelser. Från början var handlaren skyldig att föra anteckningar om sina affärer i en särskild affärsbok. I början på 1980-talet ändrades bestämmelsen om affärsbok på så sätt att anteckningar i stället skulle föras på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor, precis som enligt den nuvarande regleringen.

Enligt 1996 års skrothandelsutredning torde en begagnathandlare kunna få föra anteckningar på inköpsnotorna med hjälp av automatisk databehandling (ADB) utan att det krävdes särskilt tillstånd av Datainspektionen (SOU 1997:89 s. 148). I dag för handlarna oftast handskrivna anteckningar om det gods de förvärvar som omfattas av regleringen. Om polismyndigheten begär det skickar handlaren

anteckningarna till polisen med papperspost. Det är inte ovanligt att det för vissa företag, t.ex. guldhandlare, finns en stående begäran om att tillhandahålla polisen samtliga inköpsnotor.

När inköpsnotorna har kommit in till polisen är tanken att de ska jämföras med anmälningar i polisens olika register för gods som anmälts stulet. En anmälan om stöld som tas emot av en polismyndighet förs in i polisens personregister RAR (Rationell anmälningsrutin) som används bl.a. för att ta upp brottsanmälningar. För att en anmälan ska bli sökbar för polismyndigheter i hela landet måste den polismyndighet som har tagit emot den ange att uppgifterna ska föras in i registret Nationellt Gods, eftersom polismyndigheterna inte har behörighet att söka i varandras RAR-system. Enligt riktlinjerna ska en anmälan om stöld föras in i registret Nationellt Gods om objektet är beskrivet på ett sådant sätt att det kan identifieras. Såvitt utredningen har inhämtat förekommer det dock att dessa riktlinjer inte efterlevs. Det framstår också som oklart hur stor andel av de stulna objekten som kan identifieras utifrån beskrivningen i stöldanmälan.

Ett problem med nuvarande tillämpning är alltså att polisen inte kan söka efter allt gods som är stöldanmält i landet. Det är ju inte säkert att den som genom stöld eller på annat sätt olovligen kommer åt begagnade varor väljer att sälja dem i samma område som där brottet begicks. För det fall polisen inte lagt in anmälan i Nationellt Gods är den inte synlig för övriga polismyndigheter. På så sätt förfelas givetvis syftet med lagstiftningen. Polisorganisationskommittén har konstaterat att det förelåg stora svårigheter med informationsutbyte mellan polismyndigheterna innan den nya polisdatalagen trädde i kraft (SOU 2012:13, s. 223). Trots att vissa legala och tekniska hinder har undanröjts med den nya polisdatalagen finns sannolikt den här typen av problem kvar. Det får också anses osäkert om de kommer att upphöra när polisen samlas under en myndighet från den 1 januari 2015.

Ett mer praktiskt problem är givetvis att det är ett tidsödande arbete att föra in informationen från inköpsnotorna till polisens register och att jämföra den med uppgifter i godsregistren. Handlarna brister många gånger i sin anteckningsskyldighet genom bristfällighet eller obefintlig information om varans särskilda kännetecken. I åtskilliga fall, t.ex. när det gäller vanliga guldsmycken, torde det

också vara svårt att finna några kännetecken som gör det möjligt att identifiera varan.

Arbetssättet – att skicka anteckningar i pappersform – ter sig alltså ålderdomligt och opraktiskt. Under förutsättning att kraven enligt personuppgiftslagen (1998:204) iakttas vore det smidigare och effektivare att sända inköpsnotorna elektroniskt till polismyndigheten och samtidigt bifoga foton av föremålen. Polismyndigheten måste givetvis behandla de uppgifter som kommer in i enlighet med polisdatalagen (2010:361). Med modern digital teknik finns det sannolikt förutsättningar för att samköra sådana foton med bilder i registren över stulet gods och möjligen öka brottsupplikningar.

Med hänsyn till det stora antalet föremål och aktörer och till den snabba omsättningen kan det emellertid konstateras att en sådan kontrollapparat skulle bli mycket resurskrävande.

12.3.4 Ändrade regler om godtrosvärv

En omständighet som kan ha viss betydelse för bedömningen av om handeln med begagnade varor även fortsättningsvis ska vara reglerad är den ändring som gjorts i 3 § lagen (1986:796) om godtrosvärv av lösöre (godtrosvärvslagen). Förändringen innebär en utökning av vindikationsprincipen. Tidigare gällde att ett godtrosvärv gentemot den rätte ägaren bestod även vid olovliga tillgrepp. 1996 års skrothandelsutredning diskuterade möjligheten att förändra den då gällande godtrosvärvslagen på så sätt att det skulle bli svårare för en köpare att bli ägare till begagnad egendom som förvärvats från någon som inte hade rätt att överlåta den. Frågan hade då nyligen behandlats av Godtrosvärvsutredningen i betänkandet SOU 1995:92 som inte föreslog något ökat inslag av vindikationsprincipen. 1996 års skrothandelsutredning instämde i Godtrosvärvsutredningens bedömning och kom till slutsatsen att en förändring av bestämmelserna om godtrosvärv inte var ett realistiskt alternativ till en reglering av begagnathandeln.

Efter ändringen i 3 § godtrosvärvslagen år 2003 är det inte längre möjligt att göra ett godtrosvärv om ägaren har frånhänts egendomen genom att någon har olovligen tagit den eller tilltvingat sig den genom s.k. råntvång. I den mån detta medför att handlare och konsumenter avstår från att köpa föremål med oklara ägarförhållan-

den kan ändringen sägas vara en omständighet som minskar behovet av en reglering av begagnathandeln.

12.3.5 Även tillsynen över butikshandeln är ojämn

Polisens tillämpning av lagstiftningen varierar stort över landet. Inte sällan skiftar graden av tillsyn även vid olika polisområden inom en och samma polismyndighet. Bara vid hälften av polismyndigheterna kan det sägas förekomma ett mer eller mindre rutinmässigt tillsynsarbete och av dessa är tillsynen komplett endast vid ett mindre antal. Vid övriga polismyndigheter är tillsynen sporadisk. Det finns dessutom ett litet antal polismyndigheter där det för närvarande inte existerar någon tillsyn överhuvudtaget. Reglerna om auktionshandel tillämpas i princip inte alls, med undantag för ytterst få av polismyndigheterna.

Att tillämpningen av lagen ser så olika ut måste naturligtvis anses vara ett betydande problem. Det är inte acceptabelt att handlare behandlas på olika sätt beroende på var i landet verksamheten bedrivs. Den varierande tillsynen har också en inverkan på konkurrensen på marknaden (se vidare avsnitt 12.3.6).

Det är inte heller tillfredsställande att en så stor andel av polismyndigheterna bara tillämpar bestämmelserna sporadiskt. Det är svårt att motivera en kontrollagstiftning som inte används. Redan 1996 års skrothandelsutredning noterade att tillsynen enligt regleringen var eftersatt. Genom att föreslå en avreglering av skrothandeln menade emellertid den utredningen att resurser skulle komma att frigöras och att polisen med dessa extra resurser skulle kunna upprätthålla en tillfredsställande tillsynsverksamhet vid samtliga polismyndigheter. När nu lagstiftningen utvärderas igen kan det konstateras att någon sådan överföring av resurser inte har ägt rum.

Ett problem med lagstiftningen, som måste anses hänga ihop med den på många håll eftersatta tillsynen, är att få handlare tycks känna till att den överhuvudtaget existerar. Det har visat sig att det från polisens sida krävs ett aktivt uppsökande av handlare som ännu inte är registrerade för att handelsregistret ska spegla verkligheten någorlunda. Hos polismyndigheten i Stockholms län bedrivs ett kontinuerligt arbete med tillsyn och kontroll och poliserna söker upp handlare som inte är registrerade men som kan tänkas omfattas av

regleringen. Myndighetens bedömning är att ca hälften (150 stycken) av de handlare som registrerades under en femårsperiod gjorde det efter att ha kontaktats av polisen. Resultatet visar tydligt att polisen måste arbeta aktivt med lagen för att handlarna ska få kännedom om den och förhoppningsvis också efterleva de skyldigheter som föreskrivs. De allra flesta av polismyndigheterna har uppgett att det bara är ett fåtal handlare som har registrerats efter det att polisen kontaktat dem. Det är en indikation på att dessa polismyndigheter inte lägger ned några större resurser på att söka upp handlare som inte är registrerade men som kan tänkas omfattas av lagstiftningen. Det antyder i sin tur att det inom dessa områden troligen finns många handlare som inte är registrerade trots att de borde vara det.

Det är naturligtvis inte möjligt att med någon exakthet bedöma den preventiva effekten av lagstiftningen. Regleringen bör ha haft en viss brottsförebyggande effekt när det gäller butikshandeln inom de polismyndigheter som bedriver en aktiv kontrollverksamhet. Om handlarna vet att polisen då och då genomför kontroller av inköpt gods torde benägenheten att köpa in misstänkt stöldgods minska. Detta innebär också att det blir svårare för en tjuv att avsätta vad han stulit.

Att få fram en någorlunda precis uppgift om i vilken omfattning regleringen haft betydelse för antalet upptäckta stöld- och häleri-brott i anslutning till handeln med begagnade varor har inte heller visat sig genomförbart. Det beror på att polisen inte för någon statistik över vilka ärenden som klarats upp med hjälp av lagstiftningen. Ett undantag är polisområdena Stockholm City och Storgöteborg som kunnat ge mer exakta uppgifter om antalet upptäckta brott, och även om värdet av det gods som beslagtogs.

Vad polismyndigheterna i övrigt kunnat redovisa om lagstiftningens effekter grundar sig i stället på de berörda eller tillfrågade polismännens allmänna uppskattningar.

De polismyndigheter som tillämpar lagstiftningen fullt ut har lyft fram att den är av stort värde för polisens arbete. Att regleringen i och för sig haft en positiv effekt i de fall där det förekommit ett aktivt tillsynsarbete är också en slutsats som vinner visst stöd i materialet, även om det oftast inte kan anges mer exakt i vilken utsträckning brottslighet kunnat klaras upp. Det kan noteras att ju mer konsekvent tillsynsarbete som bedrivs vid polismyndigheterna, desto mer upplevs lagen som ett viktigt verktyg av poliserna. Det är dock

bara hos hälften av polismyndigheterna som det förekommer ett konsekvent eller ett någorlunda rutinmässigt tillsynsarbete. Det får sägas vara ett anmärkningsvärt lågt antal med tanke på att lagstiftningens syfte är att underlätta polisens arbete.

Sammanfattningsvis är slutsatsen att tillämpningen av regleringen, sett över hela landet, inte fungerar väl ens inom butikshandeln. Det är därför sannolikt att den nuvarande regleringen inom stora delar av landet har haft liten eller ingen effekt på möjligheten att förhindra avsättningen av stöldgods och på antalet uppklarade tillgreppsbrott.

12.3.6 Närings- och etableringsfriheten

Den nuvarande regleringen innehåller en registreringsplikt för den som avser att driva yrkesmässig handel med sådana varor som omfattas av lagstiftningen. Registreringsplikten i sig kan inte anses vara ett större hinder i närings- och etableringsfriheten. Av lagstiftningen följer dock ytterligare skyldigheter som innebär merarbete för de handlare som är registrerade. En sådan är skyldigheten att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. Till viss del följer anteckningsskyldigheten redan av de uppgifter som handlaren måste dokumentera enligt bokföringslagen (1999:1078) (se särskilt 5 kap. 6–7 §§). Anteckningarna enligt regleringen om handel med begagnade varor går emellertid utöver de uppgifter som ska anges enligt bokföringslagen. Så ska t.ex. varornas fabrikat och tillverkningsnummer eller andra kännetecken noteras.

En annan skyldighet är bestämmelsen om liggetid. Den handlare som omfattas av lagstiftningen får inte lämna ut eller bearbeta en begagnad vara som har tagits emot förrän tidigast efter en månad. Lagstiftningen innehåller också en del andra regler som handlaren måste rätta sig efter.

Skyldigheter enligt lagstiftningen innebär alltså ett inte obetydligt merarbete och vissa begränsningar i verksamheten för den handlare som omfattas av den. Dessa begränsningar kan i och för sig inte anses orimligt betungande under förutsättning att lagstiftningen uppnår tänkta effekter. Det är emellertid inte troligt att syftet med regleringen uppnås ens såvitt gäller butikshandeln i stora delar av landet. Att lagstiftningen tillämpas med så varierande intensitet, och inom

flera polismyndigheter knappt alls, innebär också att handlare behandlas på olika sätt beroende på var i landet de bedriver sin verksamhet.

12.4 Sammanfattning – utredningens ställningstagande

Utredningens bedömning: Handeln med begagnade varor ska inte längre vara reglerad.

Stora förändringar har alltså ägt rum inom begagnathandeln sedan området lagreglerades i början av 1900-talet. Bara under den tid som den nuvarande lagstiftningen har varit i kraft har helt nya marknadsförhållanden uppstått, främst möjligheten för privatpersoner att marknadsföra och sälja varor på internet. Följden är att lagstiftningen numera inte är anpassad efter de förhållanden som råder och att den inte heller längre är ett effektivt redskap för polisen. De förändringar som inträffat talar mot en fortsatt reglering av samma slag som den nuvarande. Mycket omfattande ändringar krävs om lagstiftningen ska finnas kvar. Det krävs också att betydligt större polisiära resurser avsätts för verksamheten.

Det finns vissa omständigheter som talar för en fortsatt reglering av handeln med begagnade varor. Flera polismyndigheter – dock långt ifrån alla – anser att lagstiftningen är av stort värde för polisen. Det är de polismyndigheter som upprätthåller en god kontrollnivå som också framhåller att polisen drar nytta av de möjligheter till tillsyn och kontroll som lagstiftningen ger. I stora delar av landet brister emellertid tillsynen. Hos de polismyndigheter där det upprätthålls en stabil och grundlig tillsyn kan det också konstateras att lagstiftningen i vissa fall medverkat till att framförallt stöldbrott har kunnat klaras upp. Självfallet är det en omständighet som kunde tala för att bibehålla en särskild reglering. Att den tillgreppsbrottslighet som kan antas ha samband med handeln med stöldgoods fortfarande ligger på en hög nivå talar inte heller för att behovet av kontroll har minskat. Å andra sidan kan det konstateras att tillgången till en billig och lättillgänglig marknad inte har medfört någon ökning av stöldbrottsligheten.

Flertalet bestämmelser i nuvarande lagstiftning har sin grund i den ursprungliga förordningen från år 1918. Bestämmelserna är kon-

struerade efter den situationen att en säljare och köpare träffas och gör upp en affär i köparens butik. Den utveckling som redan 1996 års skrothandelsutredning noterade – att handeln med begagnade föremål flyttar ut från de fysiska butikerna – har fortsatt och har lett till att handeln nu till övervägande del bedrivs på andra handelsplatser. Volymerna har också ökat mycket starkt.

Det främsta skälet till utredningens ställningstagande är att bestämme- lserna inte längre är anpassade till rådande förhållanden. Begagnathandeln i dag täcker in många företeelser. Förutom butiks- handel förekommer en långt mer omfattande handel på internet. Begagnade varor säljs även på loppmarknader, mässor och av ambulerande auktionsförrättare. En affärsmodell som uppstått under senare tid är att guldsmycken köps upp för att smältas ned. Sådan verksamhet bedrivs ofta på internet och det förekommer även ambulerande uppköpare.

Utvecklingen har också inneburit att polisens möjligheter till kontroll har minskat – det är självfallet svårare för polisen att ha uppsikt över de handlare som figurerar på t.ex. internet än över dem som bedriver sin verksamhet i en fysisk butik. Begagnathandels utveckling innebär alltså att betydligt större resurser än i dag skulle behövas för att upprätthålla en acceptabel kontroll. Det är högst tveksamt om polisen kommer att tilldelas ytterligare resurser för denna verksamhet eller om de befintliga resurserna kan omfördelas till den. Det framstår också som osannolikt att den arbetsinsats som krävs kommer att stå i proportion till det resultat som kan förväntas.

Ett alternativ till utredningens förslag är att behålla lagstiftningen men samtidigt göra vissa ändringar. Med hänsyn till utvecklingen på begagnatmarknaden är utredningens slutsats att detta inte låter sig göras på ett bra sätt. Det framstår som en omöjlig uppgift att samla alla företeelser inom begagnathandeln under en och samma lagstiftning på ett sätt som fungerar i praktiken, särskilt som lagstiftningen enligt utredningens mening bör vara förenad med någon slags tillsyn. Det ter sig inte genomförbart för en tillsynsmyndighet att upprätthålla en stabil och kontinuerlig kontrollverksamhet över alla de verksamheter som skulle komma att omfattas av lagstiftningen.

De skyldigheter för handlarna som följer av lagstiftningen är i och för sig inte orimligt ingripande. En reglering som ålägger handlarna vissa skyldigheter måste dock vara effektiv för att åliggandena ska vara berättigade. Sett över hela landet tillämpas lagstiftningen

bara i ytterst begränsad utsträckning. De resultat som har redovisats får anses visa på närmast försumbara effekter. Dessutom behandlas handlarna olika beroende på vart i landet de bedriver sin verksamhet och tillsynen över handlare som bedriver sin verksamhet på andra platser än i den reguljära handeln är i det närmaste obefintlig. Sådana skillnader kan inte anses acceptabla.

Att polisens tillämpning av lagstiftningen, sett över hela landet och med hänsyn till de olika handelsplatser som förekommer, är så bristfällig är också ett argument för förslaget att regleringen bör upphävas. För att syftet med lagstiftningen ska uppnås krävs att den upprätthålls genom en aktiv tillämpning. Situationen har försämrats ytterligare sedan 1996 års skrothandelsutredning konstaterade att tillsynen var eftersatt.

En avreglering innebär givetvis inte att polisens verksamhet med spaning efter stulna varor skulle komma att läggas ned. Det polisarbete som i dag bedrivs på området kommer att fortsätta i samma utsträckning som tidigare förutsatt att arbetet prioriteras lika högt hos polismyndigheterna. Hos de myndigheter där man hittills arbetat med en noggrann genomgång av handlarnas insända inköpsnotor kommer tid att frigöras för t.ex. spaningsarbete ute på fältet och brottsförebyggande insatser.

Enligt utredningens bedömning talar det anförda klart för att regleringen upphävs.

13 Överväganden om ett förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot

13.1 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

Fram till den sista juni 1999 var skrothandeln föremål för särskild reglering. En grundläggande bestämmelse i den lagstiftningen var att det krävdes tillstånd från polismyndigheten för att bedriva skrothandel. Tillståndet för en fast handlare, dvs. en handlare med skrotgård eller annat fast försäljningsställe för skrot, gällde som huvudregel tills vidare. För ambulerande handlare var i stället tillståndet giltigt för viss tid och i högst tre år. Tillståndet avsåg ett visst eller vissa polisdistrikt och var alltså inte rikstäckande. Skrothandeln omfattades även av andra bestämmelser, som att handlaren var skyldig att göra detaljerade anteckningar, liknande dem som förekommer i dag beträffande handel med begagnade varor, när handlaren tog emot skrot.

1996 års skrothandelsutrednings förslag att upphäva den särskilda regleringen hade sin grund i främst två omständigheter. Utredningen hade för det första konstaterat att polisen endast i begränsad utsträckning utnyttjat de möjligheter till kontroll som regleringen gav, eftersom verksamheten inte hade prioriterats. Möjligheterna att spåra stöldgods i skrothandeln med hjälp av regleringen bedömdes också som små. Det andra huvudskälet till ställningstagandet var att brottsligheten och misskötsamheten i branschen bedömdes ha minskat. Betydande förändringar i förutsättningarna för att bedriva skrothandel hade ägt rum, t.ex. på grund av att miljökraven på hur olika material skulle tas om hand hade skärpts. Enligt utredningen var den mest påtagliga förändringen att den traditionella handeln med mindre

partier skrot ersatts av långtidsavtal mellan å ena sidan främst de större företagen inom skrotbranschen och å andra sidan tillverkningsindustrier, kommuner och tjänsteföretag. De ändrade förutsättningarna hade medfört att många av de skrothandlare som tidigare bedrev verksamhet i mindre omfattning hade upphört med verksamheten. Framför allt var det handlare som uppfattades som mindre seriösa som hade slutat. Utredningen förutspådde att utrymmet för att bedriva skrothandel i mindre skala skulle komma att krympa ytterligare.

Regeringen instämde i utredningens överväganden, men tillade att effekterna av avregleringen borde följas nära, med hänsyn till den brottslighet som kunnat konstateras i främst uppköparledet (prop. 1998/99:51, s. 19).

Sedan regleringen av handeln med skrot upphävdes har priserna på metall ökat markant. Två konsekvenser av detta kan särskilt noteras. För det första har antalet skrothandlare sannolikt ökat genom att de ambulerande mindre handlarna har blivit fler. Utvecklingen i branschen har alltså tagit en annan riktning i detta avseende än vad den tidigare utredningen förutsåg.

För det andra har antalet metallstöldar ökat sedan 1990-talet. Metallstölderna riktar sig nu inte bara mot andra skrothandlare utan har kommit att utgöra ett allvarligt samhällsproblem. Ett exempel är stöldar av kopparledning längs järnvägen som vid åtskilliga tillfällen orsakat att tågtrafiken satts ur spel och därmed gett upphov till stora kostnader för samhället. Som en följd av brottsutvecklingen arbetar numera polisen i så gott som hela landet med inriktning mot metallstöldar. En sakkunnigmyndighet för metallstöldar har inrättats vid Polismyndigheten i Örebro län för att bistå landets polismyndigheter med arbetsmetoder och kompetensutveckling på området.

Metallstölderna utgör alltså ett stort problem i samhället och det är naturligtvis angeläget att omfattningen av stölderna minskar. De åtgärder som vidtas får emellertid inte inskränka näringsfriheten mer än nödvändigt. Ökade kostnader och administrativa bördor för företagen bör undvikas.

13.2 Vilken inverkan skulle ett kontantförbud ha?

13.2.1 Inverkan på möjligheterna att omsätta stulna metaller

Utredningens bedömning: Mycket talar för att många metalltjuvar avyttrar den stulna metallen i närheten av brottsplatsen. Det är också mycket som talar för att ett lagstadgat kontantförbud skulle vara effektivt för att motverka dessa gärningsmän från att omsätta stulna metaller och därmed avhålla dem från att begå metallstöld.

Sedan den 1 januari 2010 omfattas medlemmarna i Återvinningsindustrierna av ett frivilligt kontant- och checkförbud. Medlemmarna i Svenska Järn omfattas av ett sådant förbud sedan år 2012. Branschorganisationerna räknar med att de företag som omfattas av förbudet också följer det och det har inte framkommit i utredningen att det skulle förhålla sig på något annat sätt. Organisationernas medlemmar står för en stor del av den totala omsättningen i branschen. Sett till antalet företag är det emellertid få skrotföretag som är anslutna till något av branschförbunden. Frågan om i vilken utsträckning kontanter används som betalningsmedel bland icke anslutna företag är inte helt enkel att besvara. Klart står emellertid att även vid företag som inte omfattas av det frivilliga förbudet är det vanligt, t.o.m. mycket vanligt, att betalning sker mot faktura och inte med kontanter. Det kan samtidigt konstateras att kontanter också förekommer som betalningsmedel.

Skrot säljs i många fall i flera omsättningsled. I de fall kontanter används som betalningsmedel är det ofta vid affärerna längst ner i kedjan. En stor andel av det metallskrot som stjäls i Sverige säljs till lokala, antagligen mindre, skrothandlare. Betalning med kontanter torde vara mycket vanligt i dessa fall. Också när det är privatpersoner som är säljare torde kontanter som betalningsmedel vara mycket vanligt.

Checkar som betalningsmedel förekommer, såvitt utredningen funnit, i princip inte alls. Skatteverket har noterat att postväxlar har börjat förekomma i skrotbranschen. Postväxlarna används dock enligt verket inte som betalningsmedel. I stället har Skatteverket observerat fall där skrothandlare köper en postväxel på det belopp

som bokförts på hans eller hennes bankkonto som ersättning för sålt skrot (se vidare i avsnitt 6.4.3).

Om kontanter inte godtas som betalningsmedel är det närmaste alternativet att ersättningen sätts in på ett bankkonto (ibland via olika överföringstjänster, t.ex. bankgirot). En betalningsöverföring från ett konto till ett annat innebär att transaktionen blir synlig och kan följas, till skillnad från när t.ex. kontanter används. Att en betalningsöverföring har ägt rum och mellan vilka konton betalningen har förts framgår av både mottagarens och överförarens kontoutdrag. En betalning som gjorts genom en överföring till ett konto innebär alltså att polisen i en brottsutredning kan följa pengarna genom en kontroll av transaktioner mellan konton. Det skulle således underlätta polisens brottsutredningar om kontanter undviks som betalningsmedel.

Det säger sig självt att en person som stulit egendom ogärna vill att ersättningstransaktionen blir spårbar, särskilt om stölderna är frekvent förekommande. För en privatperson är tillfällena att sälja eget skrot begränsade. Det kan t.ex. förekomma vid renovering av bostaden eller dylikt. De slag av metallskrot som en privatperson har möjlighet att avyttra ryms också inom vissa gränser. Det är t.ex. utslutet att en privatperson har tillgång till kraftkabel i sitt hem. Där emot kan en privatperson ha möjlighet att sälja s.k. hushållsskrot; gamla stuprännor, en uttjänt tvättmaskin osv. Om någon säljer skrot vid upprepade tillfällen eller sådant skrot som en privatperson inte kan förväntas ha tillgång till kan det alltså ifrågasättas att skrotet är stulet.

Om ett kontantförbud införs riskerar den skrothandlare som betalar med kontanter en sanktion. Om polisen utreder en metallstöld torde det också ligga nära till hands att misstänka handlaren för häleri om det uppdragas att han eller hon trots förbudet har betalat med kontanter. Det får därför förutsättas att många av de skrothandlare som i dag ägnar sig åt tvivelaktiga affärer då skulle dra sig för att använda kontanter som betalningsmedel. Det kan alltså antas att ett antal handlare som i dag använder kontanter som betalningsmedel skulle efterleva förbudet och upphöra med kontantbetalning. Detta skulle inte bara bidra till att minska den illojala konkurrensen (se vidare i avsnitt 13.2.2), utan också avhålla vissa gärningsmän från att stjäla metaller.

Vilka gärningsmän skulle påverkas av ett kontantförbud?

Antalet metallstöldar har ökat under senare år. En förutsättning för att en gärningsman ska ha något att vinna på en metallstöld är att han eller hon kan avyttra godset. Metall är en tung och skrymmande vara och det krävs stora mängder för att det ska vara lönsamt att transportera metall längre sträckor. Så länge det inte rör sig om mycket stora mängder eller särskilt värdefulla metaller/metallegeringar är det därför en förutsättning för gärningsmannen att han eller hon har möjlighet att sälja metallen i närområdet.

Sakkunnigmyndigheten för metallstöldar har pekat ut tre kategorier av gärningsmän som begår metallstöldar (se vidare i avsnitt 9.2). Den första gruppen som pekas ut består av lokala livsstilskriminella personer. Den andra kategorin utgörs av utländska medborgare som uppehåller sig tillfälligt i Sverige. Personer från båda dessa grupper begår enligt polisen också ofta andra brott som t.ex. inbrottsstöldar och trafikförseelser. Den tredje kategorin av gärningsmän är mer anonym för polisen.

De två första grupperna av gärningsmän torde vara helt beroende av att kunna avyttra stöldgodset till en lokal skrothandlare. Det gäller emellertid inte den tredje gruppen. Som framgår i avsnitt 9.2 utmärker sig denna grupp genom att gärningsmännen stjälar stora volymer metall och/eller ovanliga och värdefulla metaller/metallegeringar. Värdet på stöldgodset är högt, och de är därför inte bundna av att kunna avyttra det i närheten av brottsplatsen.

Två av tre kategorier av gärningsmän avyttrar alltså som huvudregel sitt stöldgods i det närliggande området. Vad gäller den första gruppen av gärningsmän är det troligt att ett kontantförbud skulle avhålla dem från att sälja stulna metaller. Dels får det förutsättas att dessa personer inte gärna vill ha en ersättning för olovligt åtkommet gods insatt på sitt konto så att transaktionen blir spårbar. Dels är det mindre vanligt att livsstilskriminella personer har bankkonton.

Möjligen är det något mer oklart i vilken utsträckning ett kontantförbud skulle avhålla personer från den andra kategorin att begå metallstöldar. Det får dock förutsättas att det ligger även i dessa gärningsmäns intresse att inte kunna bli spårade genom en ersättningstransaktion. En annan sak är att det kan bli svårare för svensk polis att utreda brottet om gärningsmannen inte har en fast adress i Sverige eller rent av lämnar landet. Men sannolikt skulle alltså

ett förbud avhålla även denna kategori av gärningsmän från att begå metallstöld.

När det gäller den tredje gruppen av gärningsmän är det tveksamt om ett kontantförbud skulle ha någon effekt. Den här gruppen av personer är mer okänd för polisen och det är inte heller känt var de säljer sitt stöldgods vidare. Det finns indikationer på att större mängder av tillgripen metall skeppas utomlands. Det får därför anses ovisst om ett svenskt förbud mot kontanter som betalningsmedel skulle avhålla dessa gärningsmän från att fortsätta begå brott på området.

Sammantagen bedömning

Sammantaget är det utredningens bedömning att ett lagstadgat kontantförbud sannolikt skulle ha viss avskräckande effekt på skrot-handlarna. Därigenom skulle ett förbud avhålla sådana gärningsmän som behöver sälja den stulna metallen vidare inom närområdet från att omsätta stöldgodset och i förlängningen göra detta slag av metallstöld ointressanta. När det gäller tillgrepp av större mängder eller mer värdefulla metaller är det emellertid osäkert vilken inverkan ett förbud skulle ha.

Utredningen tar i avsnitt 13.5 upp frågan om andra betalningsmedel än kontanter bör omfattas av förbudet för att uppnå avsedd effekt.

13.2.2 Hur skulle ett kontantförbud påverka företagen?

Utredningens bedömning: Ett lagstadgat kontantförbud skulle bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor i skrotbranschen. Ett förbud skulle inte medföra några särskilda kostnader för företagen.

Den som tillgriper metall är ofta beroende av att kunna avyttra metallen hos en närliggande skrothandlare. Sakkunnigmyndighetens kartläggning av metallstöld visar att ju fler skrothandlare som har verksamhet i ett område, desto fler tillgrepp förekommer där. Som situationen ser ut i dag kan det konstateras att tillgripen metall i

stor utsträckning säljs till lokala, troligen mindre, skrothandlare. Det är givetvis inte säkert att en skrothandlare som köper stulen metall gör detta medvetet, eller ens misstänker att metallen kan vara stulen. I många fall torde det dock finnas skäl till åtminstone misstanke om att metallen kan vara åtkommen på ett oärligt sätt. Ett sådant fall är när en och samma privatperson kommer för att avyttra metall vid upprepade tillfällen. För en privatperson är ju tillfällena att sälja metall begränsade.

Det kan på goda grunder antas att kontanter som betalningsmedel är det mest vanliga när stulen metall säljs. Det ligger inte i tjuvens intresse att ersättningen för stöldgodset kan spåras till hans eller hennes konto. Ofta är den som säljer stulen metall också ute efter snabba pengar och föredrar därför att få kontanter i handen. Dessutom vill rimligtvis inte en skrothandlare som köper in misstänkt stöldgods att ersättningen ska kunna härledas till en transaktion mellan honom och säljaren i fråga.

Den skrothandlare som köper in stöldgods kan naturligtvis göra det till ett lägre pris än om affären gällt ärligt åtkommet gods. När metallskrotet säljs vidare kan skrothandlaren däremot göra det till normalpris och alltså göra en större vinst än den handlare som håller sig ifrån sådana affärer. På fråga från utredningen gjorde sakkunnigmyndigheten för metallstöld i maj 2014 uppskattningen att en oseriös skrothandlare som köper stulen koppar betalar ca 25 kr per kg. En seriös skrothandlare betalar däremot uppskattningsvis 34 kr per kg om säljaren är en privatperson, och ytterligare några kr per kg om säljaren är ett företag. När skrothandlaren säljer kopparen vidare ligger kg-priset på omkring 43 kr.

Det kan dessutom antas att en skrothandlare som köper stulna metaller underlåter att redovisa affären i sin bokföring. Under arbetet med reglerna om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller konstaterade Skatteverket att det vanligaste sättet att dölja varifrån skrotet kommer är att helt undvika bokföring.

Till detta kommer att metallskrot är en vara som kan förändras, t.ex. klippas eller bearbetas, utan att tappa i värde. Efter fragmentering är det inte längre möjligt att identifiera det stulna materialet, såvida inte metallen märkts med syntetiskt DNA. Att det i dag finns skrothandlare som använder kontanter som betalningsmedel och andra som undviker det, innebär alltså att konkurrensen snedvrids.

Enligt utredningens bedömning kommer ett lagstadgat förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel att efterlevas i en stor del av skrotbranschen. Skrothandlaren riskerar ju en sanktion om han eller hon bryter mot förbudet. Skulle det visa sig under en stöldutredning att en handlare betalat med kontanter är det dessutom en omständighet som talar för att handlaren insåg eller åtminstone hade skälig anledning att anta att det var fråga om stulna metaller. Handlaren kan i ett sådant fall bli misstänkt för häleri eller häleri-förseelse. Det kan förväntas att förbudet kommer att bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor.

Ett förbud mot kontanter som betalningsmedel kommer inte att medföra någon eller i varje fall bara en försumbar kostnad för företagen. Redan i dag torde det vara i särklass vanligast att betalning sker mot utställande av faktura, åtminstone i fråga om seriösa företag. Det säger sig självt att åtminstone större belopp som överförs från ett företag till ett annat inte betalas i kontanter om det gäller ärliga affärer. I de undantagsfall där en privatperson är säljare av metallskrot får ersättningen sättas in på dennes konto. Någon särskild utrustning förutom en dator och avtal om företagstjänster med en bank behövs inte för att göra en överföring till en privatpersons konto. Ett annat alternativ är att ersättningen förs över via en kreditkortsterminal till ett konto kopplat till ett kreditkort. Säljaren får då tillhandahålla sitt kreditkort. Det ska nämnas att inte alla banker erbjuder överföringstjänster med en kreditkortsterminal som möjliggör utbetalningar. Sådana överföringstjänster efterfrågas inte heller i samma utsträckning som den motsatta tjänsten och bankerna brukar därför inte heller marknadsföra dessa tjänster. Flera företag som omfattas av det frivilliga kontant- och checkförbudet har emellertid avtal med sina banker som möjliggör sådana överföringar. En kreditkortsterminal kan antingen hyras eller köpas. Utredningen redogör närmare för kostnaden för detta i avsnitt 16.2.4.

Ett flertal näringsidkare har redan i dag rutiner för att undvika kontanter och också checkar som betalningsmedel. Utredningens förslag skulle inte föra med sig någon tillkommande kostnad för dessa näringsidkare. Inte heller innebär förslaget några administrativa bördor utöver de som redan finns i dag. För de näringsidkare som fortfarande godtar kontanter innebär förslaget att nya rutiner måste införas främst för ersättningar till privatpersoner. Företaget kan välja om ersättningen ska betalas in till privatpersonens konto genom en

överföring eller via en kreditkortsterminal. Den senare lösningen är något dyrare. Inte i något fall handlar det dock om några stora merkostnader, särskilt med hänsyn till att inte heller hanteringen av kontanter är kostnadsfri. Eftersom reglerna kommer att förbättra möjligheterna att konkurrera på marknaden kommer de också att gynna merparten av företagen i skrotbranschen.

I avsnitt 13.5 tar utredningen upp frågan om fler betalningsmedel än kontanter bör omfattas av förbudet för att det önskade syftet ska uppnås.

13.3 Förenligheten med 5 kap. 1 § riksbankslagen och lämpligheten av ett förbud

Utredningens bedömning: Bestämmelsen i 5 kap. 1 § riksbankslagen utgör inget hinder mot att lagstifta om ett förbud mot kontanter som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Inga starka skäl gör sig gällande mot att lagstifta om ett sådant förbud.

Något bör sägas om hur ett förbud mot kontanter som betalningsmedel skulle förhålla sig till bestämmelsen i 5 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen).

I 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen anges att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen sägs att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64). Under senare tid har bestämmelsen varit aktuell i två rättsfall som redovisas nedan.

Svea hovrätts beslut den 8 april 2011 i ärende nr ÖÅ 1269-11

Frågan i ärendet var om en privatperson hade rätt att nedsätta pengar hos länsstyrelsen i kontanter eller inte.

I skälen i beslutet erinrade hovrätten om bestämmelsen i 5 kap. 1 § riksbankslagen och anförde bl.a. följande. För vissa typer av betalningar är valet av betalningsmedel genom lag reglerat på annat sätt, t.ex. 16 kap. 2 § skattebetalningslagen (1997:483) (nuvarande bestämmelsen i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244)). När det gäller nedsättning av pengar hos länsstyrelsen finns det inte några särskilda föreskrifter om hur beloppet som gäldenären vill nedsätta ska betalas in eller vilka betalningsmedel som är tillåtna. Det finns inte skäl att se

olika på en nedsättning till länsstyrelsen och en betalning. Länsstyrelsen kan därför inte utan stöd i lag inskränka rätten att betala en skuld med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken genom att vid nedsättning av pengar vägra att ta emot kontanter.

Kammarrättens i Sundsvall dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12

Frågan i målet var om ett landsting hade rätt att besluta att betalning på ett sjukhus endast kunde göras genom fakturering eller med betalkort. Landstinget menade att avtal med ett sådant innehåll ingicks med patienterna genom att de blev informerade i entrén till sjukhuset om att kontant betalning inte accepterades.

Kammarrätten erinrade i sin dom om bestämmelsen i 5 kap. 1 § riksbankslagen och om att valet av betalningsmedel för vissa typer av betalningar är genom lag reglerat på annat sätt, t.ex. enligt 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Därefter anförde kammarrätten bl.a. följande. Det finns inte någon närmare reglering i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om hur vårdavgifter och andra avgifter ska betalas. Avtalsparter kan komma överens om vilket betalningsmedel som ska användas. En part kan ställa som villkor för att ingå avtal att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt. Ett landsting ska enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Med ett sådant krav saknas utrymme för ett landsting att ställa som villkor för vård att patienten betalar sin vårdavgift på visst sätt. Inte heller kan ett för en patient gällande avtal anses träffat genom att patienten innan ett besök informeras i entrén till sjukhuset att kontant betalning inte accepteras.

Som framgår av rättsfallen har lagstiftaren i vissa fall valt att reglera valet av betalningsmedel. Bestämmelsen i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) är ett sådant exempel. I den bestämmelsen anges att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Utredningens slutsats är att stadgandet i 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen kan frångås genom att i lag reglera att betalning ska göras på annat sätt.¹

De redovisade fallen avser vidare en omvänd situation jämfört med den regel som nu föreslås. Båda avser situationer där privatpersoner velat göra rätt för sig genom att betala med kontanter. Den regel som utredningen föreslår hindrar i stället näringsidkare från att utge ersättning till privatpersoner och företag med kontanter.

¹ Denna slutsats dras också i artikeln *Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel* av Verständig, Aron, JT 2013-14, nr 3, s. 620 ff.

Det är osäkert om stadgandet i riksbankslagen över huvud taget utgör hinder för ett sådant förbud.

Det kan för en del verksamheter tyckas olämpligt med en regel som innebär att sedlar och mynt inte godtas som betalningsmedel. Utredningen anser att så inte är fallet när det gäller handel med metallskrot. Att utesluta kontanter som betalningsmedel kan i enstaka fall komma att innebära att en privatperson får ersättning för sålt gods litet senare och att han eller hon måste ta ut pengarna på banken eller genom en uttagsautomat. Det är emellertid mycket sällan som privatpersoner har tillfällen att göra affärer i skrotbranschen. Ett förbud skulle inte heller hindra en privatperson från att sälja metallskrot.

Förbudet skulle alltså i första hand beröra näringsidkare och få till följd att de inte längre kan använda kontanter och vissa andra betalningsmedel (se vidare i avsnitt 13.5) som betalningsmedel. Det får förutsättas att det inte heller i dag förekommer kontantersättning vid seriösa affärer mellan företag i skrotbranschen. Någon tillkommande kostnad för betalningar till andra näringsidkare uppkommer inte. Den kostnad som möjligen kan uppkomma för att överföra en ersättning till en privatpersons konto är försumbar.

13.4 Ett förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel bör införas

Utredningens bedömning: Ett förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel vid handel med metallskrot skulle sannolikt motverka brottsligheten med metallstöld. Ett sådant förbud skulle troligen också underlätta polisens arbete och bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor.

Utredningens förslag: Det bör införas ett förbud mot att använda kontanter som betalningsmedel vid handel med metallskrot.

Utredningens slutsats är att ett förbud mot kontanter vid handel med metallskrot är ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att stävja brottsligheten med metallstöld. Ett sådant förbud skulle också underlätta polisens arbete och sannolikt bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor i skrotbranschen. Förbudet kommer främst att få betydelse för företagare inom skrotbranschen.

Privatpersoner berörs endast i en mycket begränsad utsträckning. Ett förbud kommer inte hindra någon privatperson från att sälja skrot, eftersom ersättning för det sålda godset kan sättas in på ett konto.

13.5 Förbudet bör också omfatta checkar och postväxlar

Utredningens förslag: För att förbudet mot kontanter ska få önskvärd effekt bör det omfatta också checkar och postväxlar.

Som redovisas i avsnitt 13.2.1 används såvitt utredningen funnit varken checkar eller postväxlar som betalningsmedel i skrotbranschen.

Ett särskilt syfte med den föreslagna regleringen är att en ersättning ska kunna härledas till betalarens och betalningsmottagarens konton. Om polisen utreder en metallstöld och upptäcker att en person fått ersättningar till sitt konto från flera olika skrothandlare kan det vara ett incitament för att göra en närmare kontroll av även dessa affärer. Polisen kan således komma ytterligare stöder på spåren genom att granska en misstänkt metalltjuvs kontohistorik.

När en skrothandlare använder sig av en check som betalningsmedel syns transaktionen på dennes konto. Ersättningen blir dock inte synlig på mottagarens konto. Betalning med checkar gör det alltså svårare att följa betalningsströmmar. Också betalning med postväxlar gör det omöjligt att direkt följa betalningar från ett bankkonto till ett annat. Enligt uppgift från sakkunnigmyndigheten för metallstöld har postväxlar börjat användas som betalningsmedel i Storbritannien som ett sätt att kringgå förbudet mot kontanter och överlåtbara checkar som betalningsmedel.

Om kontanter förbjuds som betalningsmedel finns en inte obetydlig risk för att ersättning för oärligt åtkommet gods i stället kommer att betalas med checkar eller postväxlar. Inte minst utvecklingen i Storbritannien tyder på det. Det skulle minska polisens möjlighet att utreda metallstöld och syftet med regleringen skulle gå om intet. För att förbudet ska få önskad effekt bör det därför också omfatta checkar och postväxlar. På så sätt utesluts samtliga betalningsmedel som inte lämnar direkta spår på både betalarens och betalningsmottagarens konton.

När utredningen i fortsättningen refererar till *kontantförbudet* avses ett förbud mot alla dessa betalningsmedel, dvs. kontanter, checkar och postväxlar.

I kapitel 14 föreslår utredningen kompletterande åtgärder som bedöms nödvändiga för att regleringen ska få avsedd effekt.

14 Regleringen av kontantförbudet

Utredningen har i kapitel 13 gjort bedömningen att ett förbud mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel vid handel med metalls-krot bör införas. I det här kapitlet redovisar utredningen ett förslag om hur regleringen av ett sådant förbud bör utformas. Regleringen bör göras i form av en ny lag.

Med kontantförbud avses i kapitlet ett förbud mot kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel.

14.1 Kriminalisering eller administrativ sanktion?

I direktiven anges att utredaren ska redovisa sin bedömning av vilka sanktioner som bör inträda vid överträdelse av det föreslagna regelverket. I första hand ska prövas om det är tillräckligt med icke straffrättsliga sanktioner.

14.1.1 Allmänna utgångspunkter

Under 1990-talets första hälft utredde Åklagarutredningen vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad, (SOU 1992:61, Ett reformerat åklagarväsende). Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat och uttalade bl.a. följande. "Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte betalstas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig

skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. [...] Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt (prop. 1994/95:23, Ett effektivare brottmålsförfarande s. 52 f.) Riksdagen instämde i princip i de uttalanden som gjordes i propositionen (bet. 1994/95:Ju U2, rskr. 1995/95:40).

I juni 2013 lämnade Straffrättsanvändningsutredningen sitt betänkande (SOU 2013:38, Vad bör straffas). Utredningens uppdrag var bl.a. att ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska vara befogad. Också Straffrättsanvändningsutredningen har anført att kriminalisering som metod bör användas med försiktighet och att det finns ett intresse av att begränsa användningen av straffrätt. När det gäller valet mellan att kriminalisera en handling eller att använda sig av en administrativ sanktionsavgift ansåg Straffrättsanvändningsutredningen att det går en gräns vid fängelsenivå. Det kan inte komma i fråga att använda administrativa sanktioner för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering skulle föranleda strängare straff än böter (SOU 2013:38, s. 535).

Frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet har behandlats i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken, prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). Regeringen angav i detta sammanhang att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det är svårt att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan

bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.

Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella, klart avgränsade rättsområden. Det ska vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet. Det beror på det aktuella rättsområdets natur om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan förekomma på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet (prop. 22 ff.). Regeringen har i flera lagstiftningsärenden hänvisat till dessa riktlinjer, (se t.ex. prop. 2007/08:107 Administrativa åtgärder på yrkesfiskets område s. 14 och prop. 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna s. 47).

14.1.2 En överträdelse av bestämmelsen bör leda till en administrativ sanktionsavgift

Utredningens förslag: En överträdelse av förbudet mot kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel ska leda till en administrativ sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska också få tas ut om näringsidkaren inte har anmält sin verksamhet för registrering.

Utgångspunkten för utredningens bedömning är alltså att kriminalisering som metod för att hindra normöverträdelser bör användas med försiktighet.

Allvaret i den överträdelse som nu föreslås ligger inte över bötesnivån. Det rör sig inte heller om en sådan gärning som hör till kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Initialt talar detta för att en överträdelse ska leda till en administrativ sanktionsavgift i stället för ett straff.

Fördelarna med en administrativ sanktionsavgift får dessutom anses vara betydande. En sådan sanktionsavgift kan riktas mot en juridisk person till skillnad mot ett straff som enbart kan dömas ut mot en fysisk person. Det kan många gånger också vara svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva

rekvisiten för brott begånget i näringsverksamhet och därmed svårt att fälla någon till ansvar. En administrativ sanktionsavgift kan därför ha en mer effektiv avhållande verkan än ett straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet.

För att fällas till ansvar för ett brott krävs att kravet på uppsåt eller, om det är särskilt föreskrivet, oaktsamhet är uppfyllt. En sanktion i form av en avgift kan i stället bygga på strikt ansvar. En förutsättning är dock att regelsystemet utformas så att det tillgodoser Europakonventionens krav att det ska vara möjligt att beakta subjektiva omständigheter genom jämningsregler och att beslut ska kunna överklagas till domstol. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet, vilket talar för en sådan lösning. Bedömningsinslaget blir ju betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt.

Ett system med sanktionsavgift möjliggör också en snabbare reaktion på överträdelserna än en straffsanktion. Vid det senare alternativet ska t.ex. polis, åklagare och domstol engageras i påförandet av sanktionen. Eftersom förseelsens svårhetsgrad inte ligger över bötesnivån kan det också tänkas att en överträdelse skulle prioriteras lågt av de brottsutredande myndigheterna. Även i detta avseende innebär alltså valet av en sanktionsavgift en effektivitetsvinst.

Vad som möjligen skulle tala för en kriminalisering av bestämmelsen är att ett straff kan uppfattas som en mer ingripande sanktion och därmed kanske avhålla fler från att begå överträdelser. Vid en samlad bedömning framstår emellertid en administrativ sanktionsavgift som den lämpligaste repressiva metoden. Utredningen föreslår därför att en överträdelse av förbudet ska leda till en sådan avgift.

I avsnitt 14.6 har utredningen föreslagit att de näringsidkare som i sin verksamhet bedriver handel med sådana varor som omfattas av kontantförbudet ska anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. För att de näringsidkare som omfattas av lagstiftningens tillämpningsområde ska efterkomma anmälningsplikten behövs ett påtryckningsmedel. Utredningen anser därför att också en utebliven anmälan bör leda till att en sanktionsavgift tas ut.

14.2 Allmänna utgångspunkter för utformningen av sanktionsavgiftssystemet

14.2.1 Europakonventionen

Utredningens bedömning: En sanktion för en överträdelse av förbudet omfattas av rättssäkerhetsgarantin i artikel 6 i Europakonventionen och reglerna ska därför utformas så att konventionens krav uppfylls.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av särskilt intresse när det gäller sanktionsavgifter är artikel 6 i Europakonventionen. Enligt artikel 6 har en person som står anklagad för brott bl.a. rätt till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet brott i Europakonventionens mening är ett autonomt begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Vad som är ett brott i konventionens mening bestäms av tre kriterier, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet.¹ Det räcker att ett av dessa kriterier föreligger för att artikel 6 ska vara tillämplig.

Om en överträdelse klassificeras som brott i den nationella lagstiftningen betraktas den också som brott i konventionens mening. Att en överträdelse inte klassificeras som brott i nationell rätt innebär emellertid inte nödvändigtvis att den faller utanför begreppet brott i konventionens mening. Om ett av de övriga kriterierna är för handen blir artikel 6 tillämplig.

Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte bara till en särskild grupp talar det för att det är fråga om en brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada, är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av påföljdens natur och stränghet görs med hänsyn

¹ Se t.ex. Europadomstolens dom den 8 juni 1976 i mål nr 5100/71, Engel m.fl. mot Nederländerna

till det strängaste straff som finns i straffskalan för en viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

Det regelverk som utredningen föreslår innebär att en sanktionsavgift ska utgå vid överträdelse av kontantförbudet. Tanken med regelverket är att det ska avskräcka från överträdelser av förbudet och alltså avhålla näringsidkare i skrotbranschen från att betala kontant ersättning. Det kan således antas att bestämmelsens syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Reglerna ska därför ges en sådan utformning att de rättssäkerhetsgarantier som följer av denna artikel uppfylls. Det innebär bl.a. att den enskilde ska underrättas om vilken gärning som läggs honom eller henne till last och få tillfälle att yttra sig över anklagelsen. Oskyldighetspresumtionen ska också beaktas och den enskilde ska ha möjlighet att få sin sak prövad av domstol inom rimlig tid.

14.2.2 Europarådets rekommendation om administrativa sanktioner

Europarådet antog den 13 februari 1991 rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Rekommendationens principer innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag, förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen samt krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara anklagelser. Bevisbördan ska ligga på myndigheten. Det ska vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

14.2.3 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Regeringen har redovisat hur en tillsynsreglering bör vara utformad i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Sammanfattningsvis ska följande gälla för sanktionsavgifter och regler för tillsyn.

Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse har skett eller inte. De bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter. Utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn bör vidare uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som redovisas i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142) och som beskrivits i avsnitt 14.1.1.

Det bör finnas en möjlighet för tillsynsorganet att i vissa undantagsfall låta bli att ta ut en sanktionsavgift. Förhållandena skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden i alltför hög grad för att generell reglering av beloppsintervall ska vara motiverad. När storleken på sanktionsavgiften ska bestämmas bör hänsyn tas till olika omständigheter, t.ex. överträdelsens art.

Beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste kunna överklagas. Ett beslut om sanktionsavgift som beslutas av en tillsynsmyndighet bör utgöra en exekutionstitel som kan verkställas utan domstolsförfarande.

Ett tillsynsorgan bör ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Tillträdesrätten bör inkludera bostäder bara om det är nödvändigt för att tillsynsorganet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn. En annan rätt som bör tillkomma ett tillsynsorgan är rätten att av den objektsansvarige få del av de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att begära biträde från polisen och Kronofogdemyndigheten.

14.3 Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

Utredningens bedömning: Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte är uppsåtlig eller oaktsam. Strikt ansvar ska alltså gälla. Detta bör emellertid inte anges särskilt i lagtexten.

Ett enkelt och effektivt sanktionssystem förutsätter att en konstaterad överträdelse relativt snabbt och enkelt leder till en reaktion. Alltför omfattande krav på bedömningar av om förutsättningarna för sanktionsavgift är uppfyllda motverkar effektiviteten i systemet. Som utredningen konstaterat i avsnitt 14.1.2 bidrar en avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar (också s.k. objektivet ansvar) till förenkling och effektivisering. Tillsynsmyndigheten ska då endast kontrollera att en överträdelse har förekommit och påföra avgiften med beaktande av förutsättningarna för nedsättning av denna. Bedömningsinslaget blir betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt. Dessutom kan överträdelser beivras i en högre utsträckning än om det skulle fordras subjektivt ansvar.

Det bör finnas ett starkt stöd för en presumtion att en överträdelse inte kan göras på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet för att en konstruktion med objektivet ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt (se avsnitt 14.1.1). Utredningen bedömer att denna förutsättning föreligger.

Ett objektivet ansvar för en sanktionsavgift kan ses som en presumtion för att den som av lagen utpekats som ansvarig har begått en överträdelse. En fråga som måste ställas är om ett objektivet ansvar kan anses strida mot oskyldighetspresumtionen i Europakonventionen. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär är tillåtna under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av förutsättningarna för att undgå avgift i varje enskilt fall. Det måste alltså finnas möjlighet att föra bevisning mot presumtionen i domstol. Utredningen anser mot bakgrund av de föreslagna reglerna om befrielse från avgift att förslaget inte strider mot Europakonventionen (se vidare i avsnitt 14.11).

Lagrådet har relativt nyligen lämnat ett yttrande över förslaget till ny lag om kontroll av ekologisk produktion (se prop. 2012/13:55 s. 139 ff.). I yttrandet har Lagrådet påpekat att det för att döma ut en sanktionsavgift generellt gäller att det inte finns något formellt

krav på uppsåt eller oaktsamhet. Enligt Lagrådet fanns det därför inte anledning att, som i det remitterade förslaget, i lagtexten ange att sanktionsavgift skulle tas ut även om en överträdelse inte hade skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. En sådan angivelse, som förekommit i ett antal lagar, kunde enligt Lagrådet skapa osäkerhet om vad som gäller i de fall någon sådan angivelse inte finns. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det inte särskilt ska anges i lagtexten att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

14.4 Hur ska sanktionsavgiften påföras?

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten ska pröva frågan om påförande av sanktionsavgift.

Regeringen har uttalat att det i viss utsträckning kan överlåtas till förvaltningsmyndigheter som är verksamma på ett visst område att ålägga avgiftsskyldighet. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar (prop. 1981/82:142, s. 25).

Ett starkt skäl för en administrativ sanktionsavgift som repressiv sanktion är att det är en effektiv metod. Ett förfarande där tillsynsmyndigheten måste ansöka hos domstol om utdömande kan i viss mån sägas motverka effektiviteten. Det ligger därför nära till hands att den förvaltningsmyndighet som utövar tillsynen får rätt att besluta om avgiften.

Den av utredningen föreslagna utformningen av sanktionsavgiftsbestämmelserna är också lämplig för prövning av en förvaltningsmyndighet. Avgiften ska påföras när objektiva förutsättningar föreligger, utan hänsyn till graden av klandervärdhet och med ett redan bestämt avgiftsbelopp (se vidare avsnitt 14.9.2). Utrymmet för bedömningar i det föreslagna systemet är högst begränsat. Det torde därför inte föreligga några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt mot att överlåta till tillsynsmyndigheten att besluta om avgiftsskyldighet. Det gäller särskilt mot bakgrund av att den som ålagts avgift kan få

frågan prövad av domstol efter överklagande. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att tillsynsmyndigheten ska pröva frågan om påförande av sanktionsavgift.

14.5 Tillämpningsområdet

14.5.1 Vilka varor ska omfattas?

Bestämmelsen om avfall och skrot i mervärdesskattelagen

I 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen (1994:200) finns ett undantag från huvudregeln om skattskyldighet för mervärdesskatt. Enligt bestämmelsen är köparen i stället för säljaren betalningsskyldig för mervärdesskatt bl.a. vid handel med metallskrot.

När bestämmelsen infördes i svensk rätt övervägde regeringen att i lagtext definiera vilka varor som skulle omfattas av regeln. Eftersom det emellertid var mycket svårt att, med den skärpa och precision som är nödvändig i lagtext, uttrycka vilket järn- och metallskrot som skulle omfattas fann regeringen att det inte var lämpligt att i lagtext särskilt definiera skrotbegreppet. I stället borde en hänvisning göras till redan etablerade regelverk.

Mot denna bakgrund bedömde regeringen att de varor som skulle omfattas av regeln om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt skulle vara varor som hänförs till nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. På så sätt behöver någon definition av begreppen avfall och skrot inte anges i lagtexten utan koppling sker direkt till hur dessa begrepp förstås i tulltaxan. Eftersom tulltaxan ändras regelbundet har skattskyldigheten knutits till den lydelse tulltaxan hade den 1 januari 2012. Regeringen anförde att den valda modellen skapade förutsebarhet och ökade rättssäkerheten (prop. 2012/13:1 s. 315 f).

De slag av avfall och skrot som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen följer alltså den klassificering som finns i EU:s gemensamma tulltaxa enligt dess lydelse den 1 januari 2012 och är följande:

1. avfall och skrot av järn eller stål; omsmältningsgöt av järn eller stål (KN-nr som börjar med 7204),
2. avfall och skrot av koppar (KN-nr som börjar med 7404),
3. avfall och skrot av nickel (KN-nr som börjar med 7503),
4. avfall och skrot av aluminium (KN-nr som börjar med 7602),
5. avfall och skrot av bly (KN-nr som börjar med 7802),
6. avfall och skrot av zink (KN-nr som börjar med 7902),
7. avfall och skrot av tenn (KN-nr som börjar med 8002),
8. avfall och skrot av andra oädla metaller (KN-nr som börjar med 8101-8113), eller
9. avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska ackumulatorer (KN-nr som börjar med 854810).

Kombinerade nomenklaturen är EU:s systematiska förteckning av varor i världshandeln som bygger på HS-nomenklaturen. Kombinerade nomenklaturen består av åtta siffror. De fyra första siffrorna består av ett HS-nummer i en systematisk förteckning av varor i världshandeln (Harmonised Commodity Description and Coding System). Det finns cirka 1 200 HS-nummer och till varje HS-nummer hör en varubeskrivning som anger vad numret omfattar. Den femte och sjätte siffran avser HS-undernummer. Det finns cirka 5 000 sexsiffriga undernummer.

I förordningens bilaga 1 (tulltaxan), del 1, avsnitt 1 finns allmänna bestämmelser för tolkning av Kombinerade nomenklaturen. En legering av oädla metaller ska enligt de förklarande anmärkningarna till tulltaxan klassificeras som en legering av den metall som dominerar viktjässigt över var och en av de övriga metallerna. Av de förklarande anmärkningarna framgår också att med avfall och skrot förstås metallavfall från tillverkning eller mekanisk bearbetning av metall samt metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak. I avsnitt 5.1.2.1 förklaras innebörden av dessa tre kategorier.

Utredningens bedömning

Utredningens förslag: Bestämmelsen om förbud mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel ska omfatta de slag av avfall och skrot som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen (1994:200).

Det är svårt att i lagtext definiera vilka varor som bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Enligt utredningens mening är det uppenbart mest lämpligt att använda den uppräkningslista av varor som görs i 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen. Liksom mervärdesskattelagens bestämmelse riktas regeln mot näringsidkare i skrotbranschen. Att använda samma metod för att beskriva vilka varor som omfattas reducerar risken för tolkningsproblem och gör det enklare för näringsidkarna att förstå regeln.

Även de varor som omfattas av den nu föreslagna bestämmelsen bör alltså vara hänförliga till ett visst nummer i Kombinerade nomenklaturen. Samma bedömningsgrunder bör också gälla vid bedömningen av om en vara ska hänföras till metallavfall från tillverkning, metallavfall från mekanisk bearbetning eller metallavfall från metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara. När det gäller vilka metaller som ska omfattas kan det konstateras att sakkunnigmyndigheten för metallstöder rapporterat om stöder av framförallt koppar, aluminium, tenn och rostfritt stål. Även tillgrepp av mässing, titan, bly och brons är vanligt. För att komma åt bly stjåls gamla bilbatterier. Det är naturligtvis angeläget att kontantförbudet omfattar just dessa metaller och legeringar.

Regeln bör emellertid inte begränsas till dessa varor. En metall som i dag inte tillgrips i någon större omfattning kan komma att bli mer stöldbegärlig om världsmarknadspriset på metallen stiger. Därför bör samma varor som omfattas av 1 kap. 2 § mervärdesskattelagen omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om att utesluta kontanter m.fl. betalningsmedel, liksom regeln i mervärdesskattelagen, ska knytas till lydelsen enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011, dvs. den lydelse tulltaxan hade den 1 januari 2012.

14.5.2 Vilka verksamheter ska omfattas?

Utredningens förslag: Näringsidkare som i sin verksamhet köper sådant avfall och skrot som regleringen är tillämplig på omfattas av kontantförbudet.

Bestämmelsens huvudsyfte är att hindra tjuvar från att omsätta stulna metaller. Som framgår av avsnitt 13.2.1 är det mycket som talar för att många metalltjuvar avyttrar den stulna metallen i närheten av den plats där den tillgreps. För att bestämmelsen ska få avsedd effekt ska den därför vara tillämplig på den som i näringsverksamhet köper sådana varor som räknas upp ovan. Det är den skatterättsliga definitionen av begreppet näringsverksamhet som avses. Det ska alltså i enlighet med 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) vara fråga om förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

14.6 Tillståndsplikt eller anmälningsskyldighet?

Utredningens förslag: Näringsidkare som i sin verksamhet bedriver handel med sådana varor som omfattas av bestämmelsen ska anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten.

Någon form av kontroll av att den föreslagna bestämmelsen efterlevs är givetvis nödvändig. Ett sätt för tillsynsmyndigheten att få kännedom om vilka näringsidkare som lagstiftningen är tillämplig på är att införa krav på särskilt tillstånd för skrothandel. Ett krav på tillstånd fanns enligt den nu upphävda förordningen (1981:402) om handel med skrot. Vissa polismyndigheter, däribland polismyndigheten i Örebro som är sakkunnigmyndighet för metallstöder, anser att ett tillståndskrav för skrothandel bör återinföras. Också branschorganisationerna Återvinningsindustrierna och Svenska Järn har uppfattningen att skrothandeln ska tillståndsregleras.

Tillstånd enligt den tidigare regleringen av skrothandel fick meddelas den som gjort sig känd för redbarhet och i övrigt befanns lämplig att driva avsedd handel. Att nu införa ett liknande krav på tillstånd skulle sannolikt få till följd att en del mindre seriösa närings-

idkare som i dag bedriver skrothandel inte skulle uppfylla kraven och därmed bli utan tillstånd. En tillståndsreglering innebär dock alltid en inskränkning av näringsfriheten. En sådan reglering används därför i sammanhang där viktiga samhällsintressen anses motivera en sådan inskränkning. Enligt utredningens mening har det inte framkommit att behovet av kontrollåtgärder är så starkt att det för närvarande finns tillräckliga skäl för en tillståndsreglering.

Skrotbranschen har dessutom under senare år varit föremål för särskild reglering. Den 1 januari 2013 trädde regeln om s.k. omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller i kraft. Den lagstiftningsåtgärden vidtogs för att försvåra skatteundandragande vid handel med skrot. Skatteverket arbetar just nu med att utvärdera utfallet av bestämmelsen. Utredningen anser därför att frågan om en tillståndsreglering, om det bedöms nödvändigt, kan tas upp i ett senare skede och efter det att slutsatser kan dras om effekten av ändringen i mervärdesskattelagen. Också den nu föreslagna regleringen bör ha varit i kraft under en viss tid och ha hunnit utvärderas.

För att tillsynsmyndigheten ska få kännedom om vilka näringsidkare som bedriver verksamhet i skrotbranschen föreslår utredningen i stället att en anmälningsskyldighet införs. Det är sådana näringsidkare som köper de varor som omfattas av lagstiftningen för att sälja dem vidare som ska vara skyldiga att anmäla sin verksamhet. Verksamheter inom t.ex. tillverknings- eller byggindustrin, som bara säljer men inte köper metallskrot, kommer därför inte att omfattas av anmälningsskyldigheten. Också återvinningscentraler bör undantas från kravet att anmäla verksamheten, eftersom inte heller de köper in metallskrot. En bilskrotningsverksamhet som bara köper eller på annat sätt tar emot uttjänta och/eller krockskadade bilar omfattas inte mot bakgrund av att sådana varor inte innefattas i begreppet avfall och skrot. Sådana verksamheter som köper avfall och skrot för att bearbeta det och sälja det vidare som något annat, t.ex. smältverken, omfattas inte heller av anmälningsskyldigheten.

Utredningen anser att det behövs ett påtryckningsmedel för att de näringsidkare som omfattas av anmälningsskyldigheten ska anmäla sin verksamhet. En utebliven anmälan bör därför leda till att en sanktionsavgift tas ut. Samtidigt ska tillsynsmyndighetens kontroll inte begränsas till de näringsidkare som har anmält sin verksamhet,

utan avse näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av regleringen.

För att underlätta förfarandet för företagen bör anmälan inte omfattas av några särskilda formkrav. En verksamhet ska kunna anmälas både skriftligen och muntligen.

14.7 Val av tillsynsmyndighet

Offentlig tillsyn bedrivs av ett stort antal myndigheter och omfattar kontroll av en mängd regelverk. Någon regel som liknar den som utredningen föreslår finns inte i svensk rätt, och därför inte heller något sådant tillsynsområde.

De myndigheter som enligt utredningen framstår som möjliga tillsynsmyndigheter är polismyndigheterna, länsstyrelserna och Skatteverket.

14.7.1 Myndigheternas tillsynsuppdrag

Till polisens huvuduppgifter hör att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott. Vid sidan av dessa uppgifter har polisen en mängd andra åtaganden av varierande slag, bl.a. vissa tillsynsuppgifter. Polismyndigheterna utövar exempelvis tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen om handel med begagnade varor. Polismyndigheterna var också tillsynsmyndigheter i den nu upphävda förordningen (1981:402) om handel med skrot och ansvarade för att kontrollera att skrothandlarna följde förordningens regler och de föreskrifter som meddelades med stöd av förordningen. Enligt förordningen krävdes det tillstånd för att bedriva skrothandel. Frågan om tillstånd prövades av polismyndigheten i den ort där handeln huvudsakligen skulle bedrivas.

Länsstyrelserna ansvarar, enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av 2 § i förordningen framgår att länsstyrelserna ska

- verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar,

- samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde,
- främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som händer där, och
- samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet.

Länsstyrelserna har bl.a. uppgifter i fråga om livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, samt miljö och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration. Dessutom har Länsstyrelsen i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län tillsyn över efterlevnaden av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism för en rad verksamheter (se 1 kap. 2 § p 11, 12 och 14–16), t.ex. för fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med varor (bl.a. skrothandlare), till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår minst till ett belopp som motsvarar 15 000 euro.

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för skatt, folkbokföring och bouppteckningar. En tillsynsuppgift som tillkommer Skatteverket är tillsynen över att kassaregister som används i verksamheter som omfattas av regleringen av kassaregister uppfyller gällande krav (se 42 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244)). Skatteverket har också tillsyn över partihandlare enligt alkohollagen (se 4 kap. 2 § och 9 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622)).

14.7.2 Utredningens bedömning

Utredningens förslag: Ansvaret för tillsynen ska läggas på Skatteverket.

Att polismyndigheterna tidigare varit tillsynsmyndigheter över skrothandeln talar i viss mån för att polismyndigheterna också nu ska ha ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av kontantförbudet. Den föreslagna regelns syfte är bl.a. att få ned antalet metallstöder och att underlätta polisens utredningsarbete vid stöder. Bestämmelsen

kan därmed sägas ha anknytning till det arbete mot metallstöldar som polisen i dag bedriver i så gott som hela landet. Också detta är ett argument för att polismyndigheterna ska vara tillsynsmyndigheter i nu aktuellt hänseende. Det kan emellertid inte sägas att ett sådant tillsynsuppdrag ligger inom ramen för polisens kärnverksamhet. Ett sådant förslag ligger inte heller i linje med arbetsmålet att polisens verksamhet bör renodlas (se t.ex. kommittédirektiv 2014:59). Utredningen vill därför inte förorda polismyndigheterna som tillsynsmyndigheter.

Vad som främst talar för att länsstyrelserna ska ha tillsynsuppdraget är att det vid de 21 länsstyrelserna i landet finns god kännedom om generell tillsynsmetodik. Länsstyrelserna har provnings- och tillsynsuppdrag som har sin grund i miljölagstiftning som bl.a. rör verksamheter i skrotbranschen. Det är också länsstyrelsen i det län där verksamheten i huvudsak ska bedrivas som prövar en ansökan om bilskrotningsauktorisering enligt bilskrotningsförordningen (2007:186). Länsstyrelserna bör därför ha god kännedom om vilka näringsidkare som bedriver skrothandel. Det tillsynsuppdrag som nu är i fråga har emellertid inte någon koppling till eller likhet med andra kontrollåtgärder som länsstyrelserna utför. Det talar emot länsstyrelserna som tillsynsmyndighet.

Skatteverkets verksamhet omfattar alla näringsidkare och uppgifter om dessa ska också finnas i verkets register. Skatteverket var den myndighet som initierade bestämmelsen om omvänd mervärdesskatt för handel med avfall och skrot av vissa metaller. Sedan regleringen om omvänd mervärdesskattskyldighet trädde i kraft har Skatteverket också genomfört särskilda rikstäckande insatser vad gäller just skrotbranschen. Verket har således god kännedom om vilka näringsidkare som är aktuella för de föreslagna bestämmelserna.

Det föreslagna tillsynsuppdraget framstår visserligen inte som en helt naturlig uppgift för verket. Skatteverket har begränsade tillsynsuppgifter, vilket framgår av förarbetena till bestämmelserna om kassaregister. Att Skatteverket är den myndighet som ansvarar för tillsynen av att kraven på kassaregister uppfylls motiveras med att Skatteverket är den myndighet som i föreskrifter preciserar vilka funktionskrav kassaregister ska uppfylla (prop. 2006/07:105 s. 55, jfr SOU 2005:35 s. 163).

Skatteverkets uppdrag är alltså som huvudregel inte av tillsynskaraktär utan handlar snarare om att säkerställa skatteuppbörden på

grundval av frivilligt inlämnade uppgifter. Det är därför inte självklart att föreslå att Skatteverket ska ha ansvaret för det aktuella tillsynsuppdraget. Enligt utredningen överväger emellertid fördelarna med Skatteverket som tillsynsmyndighet.

En omständighet som talar för att Skatteverket ska tilldelas tillsynsuppdraget är att skattefusk och annan ekonomisk brottslighet ofta torde gå hand i hand med kontanthantering i strid med det föreslagna förbudet. Det kan antas att den som bryter mot kontantförbudet också fuskar med skatter och avgifter. Därmed blir det med tillsynsuppdraget möjligt för Skatteverket att göra ett bättre urval av näringsidkare som ska revideras.

Framförallt anser utredningen att Skatteverket torde ha den personal som i särklass är bäst rustad för att undersöka om förbudet överträtts. Kontanter kan gömmas undan och det mest lämpliga sättet att kontrollera om kontanter eller andra förbjudna betalningsmedel har använts är att jämföra bokföringen med innestående lager. Skatteverket är den myndighet som har överlägset bäst förutsättningar att utreda om en överträdelse har begåtts.

Det föreslagna kontantförbudet rör en begränsad grupp om allra högst 2 000 näringsidkare. Det är således en stor skillnad mot reglerna om kassaregister som under förarbetena bedömdes omfatta omkring 110 000–130 000 näringsidkare (prop. 2006/07:105, s. 84). Skrothandlarna är dessutom redan föremål för skattekontrollåtgärder på grund av ändringarna i mervärdesskattelagen. Ett tillsynsuppdrag enligt den nu föreslagna regleringen skulle därför inte kräva några stora förändringar av Skatteverkets organisation och arbetssätt.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Skatteverket ska vara den myndighet som ansvarar för tillsynen. Det bör dock betonas att syftet med det nu föreslagna tillsynsuppdraget inte är att i det enskilda fallet kontrollera att beskattning skett i enlighet med skattelagstiftningen utan att se till att kontantförbudet efterlevs.

14.8 Tillsyn

14.8.1 Inledning

Reglerna för tillsyn inom olika områden varierar. Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn redovisat hur en tillsynsreglering bör vara utformad (se avsnitt 14.2.3).

Vid utformningen av de föreslagna bestämmelserna om tillsyn har utredningen haft de tillsynsregler som finns i fråga om kassaregister som förebild. Skatteverket har för denna tillsyn rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet. Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs för tillsynen (42 kap. 4 § skatteförfarandelagen). Om Skatteverket begär det, ska den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Skatteverket får förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter att fullgöra dem (42 kap. 5 § skatteförfarandelagen). Ett sådant föreläggande får förenas med vite (44 kap. 1 § skatteförfarandelagen).

14.8.2 Utredningens bedömning

Utredningens förslag: Skatteverket ska vid tillsyn få göra oanmälda besök i de verksamhetslokaler där verksamhet bedrivs eller kan antas bedrivs. Tillsynsåtgärder ska få vidtas utan att näringsidkaren underrättas om dem i förväg. En näringsidkare ska vara skyldig att lämna upplysningar och tillhandahålla de handlingar som är nödvändiga för tillsynen. Skatteverket ska vid vite kunna förelägga näringsidkaren att fullgöra denna skyldighet. Ett sådant föreläggande får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen. Tillsynsåtgärder ska vidtas så att de inte vållar näringsidkaren större kostnader eller olägenheter än vad som är nödvändigt.

För att Skatteverket ska kunna kontrollera att det föreslagna förbudet efterlevs krävs att verket kan utföra kontroller på plats. Skatteverket behöver därför ha rätt till tillträde till de verksamhetslokaler där verksamhet bedrivs eller kan antas bedrivs. Med verksamhetslokal avses enligt 3 kap. 18 § skatteförfarandelagen (2011:1244) utrymmen som huvudsakligen används i verksamhet som medför eller

kan antas medföra bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo. Med verksamhetslokal avses också markområden, transportmedel, förvaringsplatser och andra utrymmen som disponeras eller kan antas disponeras i verksamheten. Det är lämpligt att tillträdesrätten för tillsyn av kontantförbudet begränsas till verksamhetslokal i denna mening, eftersom kontanter, varulager m.m. som förvaras på annan plats än i affärslokalen på så sätt kommer att omfattas.

Skatteverket bör ha möjlighet till oanmälda besök för att tillsynen ska få avsedd effekt. Risken är annars att näringsidkare anpassar sig och undviker kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel under just den period när ett tillsynsbesök väntas.

För att en effektiv tillsyn ska kunna genomföras behöver Skatteverket också ha möjlighet att få den information från näringsidkaren som verket behöver för att kunna undersöka om näringsidkaren har brutit mot kontantförbudet. Skyldigheten att lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar ska vara begränsade till vad som är nödvändigt för att Skatteverket ska kunna göra en bedömning av om näringsidkaren efterlevt förbudet eller inte. Att Skatteverket får del av bokföring och kontoutdrag torde regelmässigt vara nödvändigt för att verket ska kunna göra denna bedömning. För att ett krav på att näringsidkaren ska lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar ska bli verkningsfullt bör Skatteverket, liksom enligt reglerna om kassaregister, kunna förelägga näringsidkaren att fullgöra denna skyldighet. Ett föreläggande som meddelats för att förmå näringsidkaren att medverka i utredningen bör kunna förenas med vite om det finns anledning att anta att det annars inte följs. Föreläggandet skulle annars tendera att bli tandlöst.

Europakonventionen kräver att den enskilde inte får tvingas lämna uppgifter som är belastande för honom själv, den s.k. passivitetsrätten. Det är därför nödvändigt att föreskriva vissa begränsningar i möjligheterna att använda vitesföreläggen. Det ska därför anges i lagen att ett föreläggande inte får förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift och föreläggandet avser utredning som har samband med den misstänkta gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person ska detta gälla även för ställföreträdare för den juridiska personen.

Det är tänkbart att en näringsidkare motsätter sig en tillsynskontroll och nekar personal från Skatteverket omedelbar tillgång till verksamhetens lokaler. I likhet med vad som gäller enligt reglerna om kassaregister bör därför Skatteverket ha möjlighet att begära biträde från polismyndighet om det behövs. Möjligheten att begära sådant biträde ska användas restriktivt.

Ett allmänt krav på hänsyn till näringsidkaren bör också framgå av lagen. Det ska därför anges att tillsynsåtgärder ska vidtas så att de inte vållar större kostnader eller olägenheter än vad som är nödvändigt. En liknande bestämmelse finns i 19 § myndighetsförordningen (2007:515).

Det bör slutligen betonas att syftet med tillsynen inte är att i det enskilda fallet kontrollera huruvida intäkter har redovisats och beskattats i enlighet med skattelagstiftningen. Syftet med kontrollen är i stället att tillse att förbudet mot kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel efterlevs. Liksom när det gäller reglerna om kassaregister bör därför tillsyn enligt nu aktuella bestämmelser hållas åtskild från skattekontrollen (prop. 2010/11:165 s. 414 f.). Om det vid tillsynen framkommer omständigheter som talar för att näringsidkaren i något avseende inte fullgör sina skyldigheter enligt skattelagstiftningen bör det medföra att en skatteutredning inleds enligt de regler som gäller för sådan kontroll.

14.9 Sanktionsavgiftens storlek

14.9.1 Sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om kassaregister m.m.

Sanktionsavgifter förekommer inom en rad områden och används för att motarbeta överträdelser av olika slag. Ett område där sanktionsavgift används som repressiv metod är vid överträdelse av bestämmelserna om kassaregister. Bestämmelserna om kassaregister finns som nämnts i skatteförfarandelagen (2011:1244) och innebär, med vissa undantag, att den som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska använda kassaregister (39 kap. 4 och 5 §§). Kassaregistret ska uppfylla särskilda krav (39 kap. 8 §). Skatteverket är den myndighet som utövar tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har kassaregister och att kassaregister som

används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav (42 kap. 3 §). En sanktionsavgift, som i detta sammanhang benämns kontrollavgift, ska tas ut om Skatteverket vid tillsyn eller kontrollbesök finner att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör denna skyldighet eller inte har lämnat uppgift om de kassaregister som finns i verksamheten (50 kap. 1 §). Kontrollavgiften är 10 000 kr vid varje kontrolltillfälle. Om Skatteverket tidigare har tagit ut en kontrollavgift och en ny kontrollavgift ska tas ut för en överträdelse som har inträffat inom ett år från den dag då beslutet om kontrollavgift meddelades ska avgiften i stället vara 20 000 kr (50 kap. 2 §).

Inom flera andra rättsområden där administrativa sanktionsavgifter används som repressiv metod varierar avgiftens storlek. I vissa lagstiftningar, exempelvis produktsäkerhetslagen (2004:451), kan det röra sig om överträdelser av flera olika bestämmelser av högst varierande art. Det finns därför skäl att enligt den lagen kunna bestämma en avgift till såväl ett blygsamt som ett avsevärt belopp. Enligt en del regleringar förekommer differentierade avgifter. I exempelvis fiskelagen (1993:787) beror avgiften i vissa fall på fiskefartygets storlek. Skälet till detta är att ett fiskefartygs storlek påverkar den skada eller risk för skada som en överträdelse kan medföra.

14.9.2 Avgiftsbeloppet

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften för en enskild överträdelse ska uppgå till 20 000 kr. Avgiften bör vara enhetlig oberoende av vem som begått överträdelsen. Avgiften bör inte differentieras i förhållande till företagets storlek eller liknande. Det finns inte heller skäl att i detta avseende göra skillnad mellan juridiska och fysiska personer.

I de nu aktuella fallen handlar det bara om en typ av överträdelse. Om en skrothandlare köper in stöldgods från en metalltjuv är mängden stulen metall densamma oavsett om köparen har en stor verksamhet eller ett mindre företag. Skadan är med andra ord lika stor oberoende av näringsverksamhetens storlek. En ordning där avgiftens storlek bestäms utifrån verksamhetens omfattning eller bolagets omsättning är alltså inte att föredra.

För att åstadkomma avsedd effekt är det i stället av vikt att systemet är enkelt och tydligt. Avgiften bör dessutom påföras snarast möjligt efter det att överträdelsen ägt rum. En förutsättning för att detta ska bli möjligt är att det är enkelt att avgöra hur stor avgift en överträdelse vid varje enskilt tillfälle ska föranleda. En sådan ordning ger också den förutsägbarhet som är nödvändig för att systemet med sanktionsavgifter ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen anser mot denna bakgrund att ett system för att bestämma avgiftens storlek som liknar det som gäller för kassaregister bör införas. En enskild överträdelse ska alltså beivras med ett fast, förutbestämt belopp.

Avgiften bör emellertid vara högre än den avgift som tas ut vid en överträdelse av bestämmelserna om kassaregister. Det är samtidigt rimligt att anta att även ett relativt begränsat belopp kan ha önskad styreffekt. Utredningen föreslår att sanktionsavgiften för en enskild överträdelse ska uppgå till 20 000 kr. För att förenkla kontrollförfarandet för tillsynsmyndigheten bör endast en avgift tas ut vid varje kontrolltillfälle oavsett om en eller flera överträdelser har konstaterats.

I skrotbranschen är det inte ovanligt med enskilda näringsidkare. Bestämmelsen om sanktionsavgift bör därför omfatta såväl juridiska som fysiska personer.

För att sanktionsavgiften ska få avsedd effekt bör utgiften inte vara avdragsgill. Av 9 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) följer att bl.a. offentligrättsliga sanktionsavgifter inte får dras av vid inkomsttaxeringen. I förarbetena till bestämmelsen anges att alla offentligrättsliga sanktionsavgifter som inte uttryckligen undantagits i respektive lag omfattas (prop. 1999/2000:2 del 2 s. 107 ff). Det behövs alltså ingen ytterligare reglering för att uppnå det önskade resultatet.

14.9.3 Upprepade överträdelser

Utredningens förslag: Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, ska avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som gäller för den första överträdelsen. Detta gäller dock endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

En särskild fråga är hur upprepade överträdelse ska behandlas. Som nämns ovan tillämpas en ordning med höjda avgifter för sådana överträdelse enligt reglerna om kassaregister.

Bestämmelsen om sanktionsavgift syftar till att förbättra regel efterlevnaden. Det är mot den bakgrunden allvarligt om ett kontroll-objekt trots beslutad avgift upprepar överträdelsen. Ett sådant bete-ende bör medföra förhöjd avgift. Utredningen bedömer att den för-dubbling av avgiften som föreskrivs enligt reglerna om kassaregister är väl avvägd. Utredningen anser dock att den tid inom vilken sank-tionsavgiften vid upprepade överträdelse ska dubblas bör vara längre än det år som gäller för bestämmelserna om kassaregister och att två år är ett lämpligare tidsspann.

14.10 Tillfälle att yttra sig

Utredningens förslag: Innan Skatteverket beslutar om sanktions-avgift ska den som anspråket riktas mot få tillfälle att yttra sig.

Förvaltningslagen (1986:223) kommer att bli tillämplig för Skatte-verkets handläggning av ärenden om sanktionsavgift. Det gäller dock inte om det finns bestämmelser som avviker från förvaltningslagen (3 §). Enligt förvaltningslagen har part rätt att ta del av uppgift som tillförts ärendet (16 §). Ett ärende får normalt inte avgöras utan att parten har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 §). Från sistnämnda regel finns dock ett antal undan-tag.

Enligt utredningens uppfattning bör den som riskerar sanktions-avgift utan undantag ges tillfälle att yttra sig över Skatteverkets ut-redning. En sådan möjlighet är en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet. Vederbörande ska bl.a. få tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omstän-digheter som skulle kunna vara skäl för befrielse från avgift (se av-snitt 14.11).

En bestämmelse som anger att den som anspråket riktas mot ska ges tillfälle att yttra sig bör därför finnas i författningen. Någon mer detaljerad reglering än förvaltningslagens om hur kommunikationen ska gå till behövs inte. Den som anspråket riktas mot bör få den ut-

redningsrapport eller liknande som Skatteverket sammanställt. Av materialet bör framgå vad som enligt myndigheten har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen från Skatteverket framgå att myndigheten avser att påföra sanktionsavgift.

14.11 Befrielse från avgift

Utredningens förslag: Sanktionsavgift ska inte påföras om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska särskilt beaktas om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet till befrielse från avgift när ett en sådan skulle framstå som orättfärdig. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär ska hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta krävs för att presumptionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskyldighetspresumtionen ger uttryck för.

Frågan är då hur en regel om befrielse från avgift ska utformas. Det finns åtskilliga exempel på motsvarande regler i andra lagar. Bestämmelsen i miljöbalken (30 kap. 2 §) är utformad på så sätt att miljöskaktionsavgift inte behöver tas ut om det skulle vara oskäligt med hänsyn till vissa uppräknade omständigheter. De situationer som ska medföra befrielse är alltså preciserade i bestämmelsen. När det gäller kontrollavgifter enligt reglerna om kassaregister finns en bestämmelse som exemplifierar omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det är oskäligt att helt eller delvis ta ut kontrollavgift (51 kap. 1 §). Eftersom det rör sig om en exemplifiering kan befrielse även medges i andra fall där det anses vara oskäligt att påföra hel eller delvis avgift. De beskrivna omständigheterna ska enligt förarbetena ses som tydliga exempel på situationer där felaktigheten eller underlåtenheten är av den karaktären att befrielse i normalfallet bör ges (prop. 2002/03:106 s. 143 och 240).

Utredningen anser i och för sig att regler där förutsättningarna för befrielse klart preciseras i lagtexten är att föredra, eftersom de blir lätta att tillämpa och främjar förutsebarheten för den enskilde. Det kan dock vara svårt att i lag ange så klara riktlinjer, eftersom alla tänkbara situationer där nedsättning bör kunna komma i fråga är svåra att förutse. Med alltför detaljerade regler finns risk för att resultatet blir stelt och orättvist. Utredningen föreslår därför att regeln om nedsättning ska vara allmänt hållen. För att göra tillsynsmyndighetens bedömning lättare är det dock lämpligt att direkt i lagtexten ge exempel på en situation som kan avses.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut avgiften ska enligt utredningens mening särskilt beaktas om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Vad som avses är sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till laga förfall. Det ska således röra sig om omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll.

Det säger sig självt att utrymmet för att inte påföra en avgift när en näringsidkare har använt kontanter eller andra förbjudna betalningsmedel på grund av omständigheter som denne inte kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka är mycket begränsat. Det är inte oskäligt att ta ut en avgift när överträdelsen beror på dåliga rutiner och att den enskilde därför inte känt till de regler som gäller. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist eller glömska ska i normalfallet inte kunna medföra befrielse från avgift.

14.12 Preskription

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska meddelas inom två år från den dag då tillsynsbesöket företogs eller från den dag när Skatteverket på något annat sätt fick vetskap om överträdelsen.

I straffrätten finns bestämmelser om åtalpreskription (35 kap. brottsbalken). Åtalpreskription innebär att påföljd inte får ådömas om preskription inträtt. Det finns flera skäl bakom reglerna om preskription. Från allmänpreventiv synpunkt är det inte lika angeläget att beivra överträdelser när en längre tid förflutit. Det kan vidare tyckas rimligt att den som begått överträdelsen efter en viss

tid ska kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhället i anledning av brottet.

Sanktionsavgifter uppvisar stora likheter med bötestraff. Det bör därför även för sanktionsavgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas. Sådana bestämmelser finns också för andra sanktionsavgifter.

Åtalspreskription för ett brott med endast böter i straffskalan infaller efter två år. Utredningen anser att samma preskriptionstid ska gälla för den nu föreslagna sanktionsavgiften. En sanktionsavgift måste meddelas inom två år från tillsynsbesöket eller från den dag när Skatteverket på något annat sätt fick vetskap om överträdelsen.

14.13 Förfarandet i övrigt

Utredningens förslag: Skatteförfarandelagens (2011:1244) bestämmelser om betalning och återbetalning, omprövning och överklagande samt verkställighet i fråga om kontrollavgifter ska också gälla i fråga om sanktionsavgift.

Skatteverkets beslut om föreläggande utan vite och tillsyn får inte överklagas. Överklagande av övriga beslut enligt lagen ska prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande enligt 67 kap. 7–9 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätt.

För att Skatteverket ska kunna administrera sanktionsavgiften på ett effektivt sätt bör den hanteras inom ramen för skattekontosystemet. De föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgift har utredningen utarbetat med bestämmelserna om kontrollavgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild. Det är därför lämpligt att låta de bestämmelser om betalning och återbetalning, omprövning och överklagande samt verkställighet i skatteförfarandelagen som tillämpas för kontrollavgifter gälla också i fråga om sanktionsavgifter enligt den föreslagna regleringen.

I förarbetena till skatteförfarandelagen framgår att det i andra lagar kan hänvisas till bestämmelserna om särskilda avgifter och ränta i skatteförfarandelagen och att bestämmelserna därför även kan tillämpas i fråga om skatter och avgifter som tas ut enligt andra lagar (prop. 2010/11:165 s. 296). Någon motsvarande bestämmelse i skatte-

förfarandelagen behövs inte i sådana fall (jfr. prop. 2010/11 s. 1216 f.). Utredningen föreslår därför inga ändringar i skatteförfarandelagen. I stället föreslås att en hänvisning görs i lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller till de bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska vara tillämpliga.

Liksom enligt bestämmelserna i skatteförfarandelagen (se 67 kap. 5 § 2 och 4) bör inte beslut om föreläggande utan vite och tillsyn få överklagas. Övriga beslut bör prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande enligt 67 kap. 7–9 skatteförfarandelagen. Vid överklagande till kammarrätt föreslås ett krav på prövningstillstånd.

14.14 Registerfrågor

Utredningens förslag: Ett tillägg ska göras i 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Det finns ett behov av att kunna registrera uppgifter i de ärenden som kommer att handläggas med stöd av den föreslagna lagen. Utredningen anser att det ligger närmast till hands att låta denna registrering göras i beskattningsdatabasen. Av 1 kap. 4 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs för Skatteverket för bl.a. tillsyn och kontroll. Det torde inte behövas någon ändring av ändamålsbestämmelserna för att det ska bli möjligt att också registrera uppgifter i ärenden enligt den nu föreslagna lagen. Bestämmelsen i 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet bör dock ändras så att det klart framgår att uppgifter som behövs vid handläggningen av ett ärende enligt den föreslagna lagen ska få behandlas i databasen.

14.15 Sekretess

Utredningens förslag: Tillägg ska göras i 27 kap. 2 § första och andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sekretess gäller enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Sekretessen är absolut. Det ligger närmast till hands att låta registrering enligt lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller göras i beskattningsdatabasen. För dessa uppgifter kommer sekretess att gälla enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid införandet av reglerna om kassaregister ansågs det lämpligt att de uppgifter som inte förts in i beskattningsdatabasen skulle omfattas av samma sekretesskydd som de som införts i databasen (prop. 2006/07:105 s. 79). Enligt 27 kap. 2 § första stycket 4 OSL gäller således sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende om kassaregister enligt skatteförfarandelagen. Också denna sekretess är absolut. Enligt tredje stycket 3 gäller dock sekretessen inte beslut om kontrollavgift enligt 50 kap. skatteförfarandelagen. Utredningen anser att samma sekretessregler bör gälla för lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.

15 EU-rättsliga aspekter

15.1 Handel med begagnade varor

Detaljhandel utgör enligt EU-rätten tjänsteverksamhet. Enligt EU-rätten ska därför handel med begagnade varor bedömas som handel med tjänster.

15.2 Metallsrot

Metallsrot är enligt EU-rätten att hänföra till avfall. EU-domstolen har i rättsfallet C-2/90 Kommissionen mot Belgien slagit fast att avfall, återvinningsbart eller inte, ska betraktas som varor.¹ Utgångspunkten är därmed att handel med metallsrot är att betrakta som handel med varor. Som framgår i avsnitt 15.3.2 kan emellertid handel med metallsrot i vissa fall också ses som handel med tjänster.

15.3 Allmänna EU-regler

15.3.1 De fyra friheterna

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har gemenskapen till uppgift att upprätta en gemensam marknad som kännetecknas av avskaffade handelshinder mellan medlemsstaterna och fri rörlighet inom hela unionen för varor, personer, tjänster och kapital (artikel 26 i EUF-fördraget). De fyra friheterna ska säkerställa en likabehandling samt likvärdiga möjligheter till marknadstillträde för unionens medlemmar.

¹ EU-domstolens dom den 9 juli 1992 i mål C-2/90, Europeiska gemenskapernas kommission mot Belgien, p. 28.

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av de fyra friheterna förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses som inskränkningar i dessa friheter.²

I vissa fall kan dock nationella åtgärder som inskränker utövandet av de fyra friheterna vara berättigade. Detta har EU-domstolen slagit fast i bl.a. Gebhard-målet.³ Enligt det s.k. Gebhard-testet kan nationella åtgärder som hindrar eller gör det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget vara berättigade om de

1. tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt,
2. motiveras av ett trängande allmänintresse,
3. är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas, samt
4. inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas.⁴

15.3.2 Fri rörlighet för varor

Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga stater. Så kallade kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artiklarna 34–35 i EUF-fördraget vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Ett kvantitativt handelshinder är en åtgärd som begränsar den kvantitet av en viss vara som får importeras eller exporteras. EU-domstolen har definierat ”åtgärder med motsvarande verkan” som ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen.”⁵ Om nationella åtgärder har handelshindrande effekter, om än bara potentiella, spelar det mindre roll vilken rättslig form de har. Hur liten den eventuella handelshindrande effekten är

² Se t.ex. EU-domstolens dom den 15 januari 2002 i mål C-439/99, Kommissionen mot Italien, p. 22.

³ EU-domstolens dom den 30 november 1995 i mål C-55/94, Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano

⁴ P. 37.

⁵ EU-domstolens dom den 11 juli 1974 i mål 8-74, Procureur du Roi mot Benoît et Gustave Dassonville, p. 5.

saknar betydelse, eftersom artikel 34 inte ställer några sådana minimikrav. I rättsfallet *Cassis de Dijon*⁶ har EU-domstolen uttalat att också icke-diskriminerande åtgärder kan verka samhandelshindrande och därmed utgöra åtgärder med motsvarande verkan. Ett sådant fall kan föreligga om en medlemsstat ställer upp vissa krav, som visserligen inte skiljer på inhemska och utländska varor, men där effekten i praktiken ändå blir samhandelshindrande.

Artikel 36 i EUF-fördraget reglerar uttömmande undantagen från förbudet mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Med stöd av undantagen kan en åtgärd som motiveras av hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd för människors och djurs hälsa eller liv under vissa förutsättningar vara tillåten trots att den är handelshindrande. Åtgärden får emellertid inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Vidare ska åtgärden vara proportionerlig, vilket innebär att den inte får ha större handelshindrande verkningar än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

I *Cassis de Dijon*-domen har EU-domstolen erkänt att det finns legitima nationella regleringsändamål, utöver dem i artikel 36 i EUF-fördraget, nämligen s.k. tvingande hänsyn. Den s.k. *Cassis*-doktrinen kan endast tillämpas när det saknas regler på unionsnivå och i fall där den nationella bestämmelsen gäller utan åtskillnad för inhemska varor och varor från en annan medlemsstat.

15.3.3 Fri rörlighet för tjänster

I artikel 57 i EUF-fördraget definieras tjänster som ”prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer”. Kategorin är med andra ord negativt bestämd, vilket betyder att det först ska prövas om det kan vara frågan om någon annan typ av rörlighet innan reglerna om tjänster kan tillämpas.

Med tjänster avses särskilt verksamheter av industriell eller kommersiell natur, inom hantverk och inom fria yrken. Enligt fördragets definition måste tjänsten vara av ekonomisk karaktär. För att uppfylla

⁶ EU-domstolens dom den 20 februari 1979, *Rewe-Zentral-AG Köln mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* i mål 120/78

det kravet ska en verksamhet enligt EU-domstolen vara faktisk och verklig och inte framstå som ett marginellt komplement.⁷

Den fria rörligheten för tjänster innebär att ett företag har rätt att använda sin egen arbetskraft för att utföra tjänster i ett annat medlemsland. Grundläggande är också rätten att inte behandlas sämre än motsvarande inhemska näringsutövare. All tillämpning av nationella bestämmelser som medför att det blir svårare att utföra tjänster mellan medlemsstater än att utföra tjänster i en och samma medlemsstat står i strid med artikel 56 i EUF-fördraget. I den fria rörligheten för tjänsteutövare ingår också en rätt att ta emot tjänster.

Friheten att tillhandahålla tjänster är inte absolut. Enligt artikel 51 i EUF-fördraget ska bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster inte omfatta verksamhet som hos medlemsstaterna, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt. Av artikel 52 EUF-fördraget framgår att bestämmelser och åtgärder som vidtagits med stöd av dessa artiklar inte ska hindra tillämpning av författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Artikel 51 och 52 ska tolkas snävt. Även indirekt diskriminering är förbjuden men medlemsstaterna kan, i likhet med vad som gäller på varuområdet, rättfärdiga den indirekta diskrimineringen. Medlemsstaterna måste i så fall visa att de kriterier som orsakar den negativa effekten är objektiva i förhållande till sitt ändamål och baserade på annat än den drabbade ekonomiska verksamhetens nationella ursprung.

Genom det ovan nämnda Gebhard-avgörandet tycks det stå klart att tjänster och etableringar har fått en uttrycklig motsvarighet till varuområdets Cassis-doktrin (prop. 2008/09:145 s. 390).

⁷ EU-domstolens dom den 23 mars 1982 i mål nr 53/81, D.M. Levin mot Staatssecretaris van Justitie, p. 17.

15.3.4 Förslaget att upphäva begagnatlagstiftningen – överbåganden och bedömning

Utredningens bedömning: Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor är förenligt med EU-rätten.

Lagstiftningen om handel med begagnade varor tillämpas på yrkesmässig handel med vissa begagnade varor. Lagstiftningen gäller såväl inhemska som utländska handlare som bedriver verksamhet i Sverige och är således icke-diskriminerande.

I lagen föreskrivs en del krav och begränsningar för de handlare som omfattas. Bl.a. finns ett krav på registrering. Handlare som omfattas av lagstiftningen ska anmäla sin handel för registrering hos den lokala polismyndigheten i varje ort där handeln ska bedrivas.

En primär regel är den som anger att en handlare är skyldig att föra relativt detaljerade anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor. Enligt en annan bestämmelse är en handlare skyldig att på begäran lämna polismyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten, dock inte bostad (för en utförlig redovisning av lagstiftningens bestämmelser, se avsnitt 4.2 och 4.3). För de handlare som rättar sig efter reglerna innebär således lagstiftningen ett inte obetydligt merarbete.

Emellertid finns det ett stort antal handlare som i och för sig omfattas av reglerna men som inte efterlever dem. Skälet till detta är i flertalet fall att handlarna inte känner till att lagstiftningen finns. Polisens tillämpning av regleringen varierar nämligen mellan olika delar av landet. Som en följd av detta behandlas handlare med liknande verksamheter olika beroende på var i landet de bedriver verksamhet. De som bedriver verksamhet utanför fysiska butiker, t.ex. handel över internet, kontrolleras i princip inte alls av polisen. Den varierande tillämpningen innebär alltså att vissa handlare är registrerade och lägger ned tid på att efterleva bestämmelserna medan andra handlare med liknande verksamheter varken är registrerade eller lägger ned något arbete som beror på lagstiftningen.

Lagstiftningen tillämpas enbart sporadiskt, eller inte alls, hos nästan hälften av landets polismyndigheter. I dessa delar av landet kan regleringen inte ha haft någon, eller mycket liten, effekt på möjligheterna att förhindra avsättningen av stöldgods, vilket ju är lagstiftningens syfte. Utvecklingen av begagnathandeln har dessutom

gjort att bestämmelserna inte längre är anpassade efter rådande förhållanden. Det har därmed blivit svårare för polisen att uppdaga brott med hjälp av bestämmelserna. Mot denna bakgrund framstår det arbete och de begränsningar som lagen påtvingat de registrerade handlarna som oproportionerligt betungande, i synnerhet som enbart en mindre andel av det totala antalet handlare kontrolleras kontinuerligt av polis. Regleringen framstår således som alltför ingripande mot de handlare som i dag efterlever bestämmelserna.

Mot denna bakgrund anser utredningen att förslaget att upphäva lagstiftningen är väl förenligt med EU-rätten.

15.3.5 Förslaget om kontantförbud – överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Förslaget att förbjuda kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot är förenligt med EU-rätten.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att en ersättning ska kunna härledas både till betalarens och betalningsmottagarens konto. Förslaget innebär därför att kontanter, checkar och postväxlar inte ska få användas som betalningsmedel vid handel med metallskrot. Det finns ingenting som tyder på att checkar eller postväxlar används som betalningsmedel i dag i skrotbranschen. Kontantersättning kan dock bli aktuellt i de undantagsfall där en privatperson är säljare av metallskrot, det är en privatperson som säljer metallskrotet.

I skrotbranschen finns mellan 1 000 och 2 000 företag, 150 företag är medlemmar i någon av branschorganisationerna Återvinningsindustrierna eller Svenska Järn och Metalls krothandlareföreningen. Dessa företag omfattas redan av ett frivilligt förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel. Förslaget kommer därför inte att innebära några förändringar för dessa företag. För resterande övriga företag innebär förslaget att de inte längre kan betala med kontanter. När en privatperson är säljare måste alltså i stället betalningen göras genom en överföring till privatpersonens konto. Samtliga företag måste enligt förslaget anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten.

Som utredningen redovisar i avsnitt 16.2.4 kan de kostnader som är förenade med förslaget hållas på en mycket låg nivå. Den utrustning som behövs för att överföra en ersättning till en privatpersons konto är en dator och avtal om företagstjänster med en bank. Det är svårt att tänka sig en företagare som inte redan i dag har sådan utrustning. Ett alternativ är att göra överföringen via en kreditkortsterminal. En sådan kan antingen köpas eller hyras. Denna lösning är något dyrare men det handlar inte i något fall om några stora merkostnader, i synnerhet inte som kontanthantering inte heller är kostnadsfritt (se vidare avsnitt 16.2.4).

Utredningens förslag ska tillämpas på metallskrot som köps i näringsverksamhet. Förslaget gäller såväl inhemska som utländska metallskrotvaror och är alltså icke-diskriminerande. Målsättningen med den föreslagna regleringen är främst att få ned antalet metallstöldar och hindra häleriverksamhet med metallskrot. För det fall förbudet mot att använda kontanter m.fl. betalningsmedel skulle uppfattas som en inskränkning, ett handelshinder eller en åtgärd med motsvarande verkan kan det alltså ändå motiveras av hänsyn till ett trängande allmänintresse och av hänsyn till den allmänna ordningen.

Utredningen bedömer att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att uppnå det syfte som eftersträvas. I jämförelse med t.ex. en ny tillståndsregim för skrothandel får förslaget om kontantförbud och anmälningsskyldighet anses som en betydligt lindrigare åtgärd som enbart tar sikte på att förhindra häleriverksamhet och på att försvåra omsättningen av stöldgods. Liknande förbud har införts i andra EU-länder. Utredningen bedömer således att förslaget får anses stå i proportion till det eftersträlvade ändamålet och därmed är förenligt med EU-rätten.

15.4 Tjänstedirektivet

EU:s medlemsstater måste i vissa fall anmäla nya nationella författningar till kommissionen. Syftet med anmälningsskyldigheten är i huvudsak att förebygga framtida handelshinder. En sådan anmälningsskyldighet finns enligt det s.k. tjänstedirektivet.⁸

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123.

Tjänstedirektivet antogs i december 2006. Syftet med direktivet är att underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.

Tjänstedirektivet omfattar alla krav som påverkar tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet. Med krav avses skyldigheter, förbud, villkor eller begränsningar som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar, regler från yrkesorganisationer, branschorganisationer och yrkessammanslutningar eller regler som följer av praxis eller administrativa förfaranden, se artikel 4.7.

I Sverige har tjänstedirektivet i huvudsak genomförts genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

Med tjänst avses enligt 4 § lagen om tjänster på den inre marknaden en prestation som utförs mot ekonomisk ersättning och som inte utgör vara, kapital eller person. Tjänsten måste tillhandahållas av en leverantör som inte är knuten till ett anställningsavtal, dvs. en näringsidkare.⁹

Från lagens tillämpningsområde undantas vissa tjänster, t.ex. finansiella tjänster och tjänster som är förbehållna reglerade yrken inom hälso- och sjukvården, se 2 §.

Lagen omfattar inte heller verksamheter enligt EUF-fördragets regler om den fria rörligheten för varor. Det betyder att tjänstedirektivet inte gäller för krav som måste bedömas enligt fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor och som inte påverkar möjligheten att utöva en tjänsteverksamhet. I princip omfattas därför inte krav som avser exempelvis produktmärkning, byggmaterial eller användning av bekämpningsmedel (Handbok om Genomförandet av Tjänstedirektivet, s. 13). Det kan dock inte uteslutas att krav som begränsar användningen av utrustning som behövs för att utföra en viss tjänst påverkar utövandet av tjänsteverksamheten och att sådana krav därför ändå omfattas av tjänstedirektivet (prop. 2008/09:190 s. 125). Trots att tillverkning av varor inte är en tjänsteverksamhet finns det många anslutna verksamheter, exempelvis detaljhandel, som utgör tjänsteverksamhet och därmed omfattas

⁹ EU-domstolens dom den 12 december 1974 i mål C-36/74, Walrave och Koch mot Union Cycliste Internationale m.fl.

av direktivet (Handbok om Genomförandet av Tjänstedirektivet, s. 13).

Det kan ibland vara svårt att avgöra vad som är en vara och vad som är en tjänst. EU-domstolen har uttalat att det inte kan uteslutas att försäljning av en vara kan åtföljas av en tjänsteliknande prestation. Enbart denna omständighet är dock inte tillräcklig för att det ska anses att en viss ekonomisk verksamhet utgör tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i EUF-fördraget. Det ska därför i varje enskilt fall fastställas om den tjänsteliknande prestationen är underordnad i förhållande till de omständigheter som rör den fria rörligheten av varor. När en nationell åtgärd har anknytning till såväl den fria rörligheten av varor som friheten att tillhandahålla tjänster är huvudregeln att domstolen ska undersöka åtgärden mot bakgrund av endast en av dessa grundläggande friheter om det visar sig att en av dem är helt underordnad den andra och kan knytas till åtgärden.¹⁰

15.4.1 Anmälningsskyldighet

Enligt artiklarna 15.7 och 39.5 i tjänstedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att anmäla nya författningsförslag eller ändringar av befintliga författningar till kommissionen när dessa författningar faller inom direktivets tillämpningsområde. Förfarandet enligt artikel 15.7 avser krav som ställs på tjänsteleverantörer som vill etablera sig i Sverige, och som faller inom kategorierna i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Exempelvis inbegrips kvantitativa eller geografiska begränsningar, krav på ett minsta antal anställda och skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form. Förfarandet enligt artikel 39.5 avser krav på tjänsteleverantörer som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som vill tillhandahålla tjänster i Sverige utan att etablera sig här. Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte sådana tjänster och områden som anges i artikel 17 i direktivet, t.ex. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat, bl.a. tjänster inom post- och elsektorerna och avfallshantering.

¹⁰ EU-domstolens dom den 26 maj 2005 i mål C-20/03, *Burmanjer* m.fl. p. 34–35.

15.4.2 Förslaget att upphäva begagnatlagstiftningen – överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor ska anmälas enligt tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG).

Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet avser som nämns i avsnitt 15.4.1 också ändringar av befintliga författningar. Det innebär att förslag om att upphäva en reglering som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska anmälas.

Handel med begagnade varor är enligt EU-rätten att bedöma som handel med tjänster, eftersom detaljhandel enligt EU-rätten utgör tjänsteverksamhet. Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde. Det ska därför anmälas till kommissionen.

15.4.3 Förslaget om kontantförbud – överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Förslaget kan omfattas av tjänstedirektivet såvitt det berör vidareförsäljning av metallskrot. Vid en sådan bedömning måste förslaget i denna del anmälas enligt tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG).

Som utgångspunkt är handel med metallskrot att betrakta som handel med varor (se avsnitt 15.2).

I skrotbranschen förekommer emellertid också inslag av tjänstelikhande prestationer. Exempelvis är det vanligt att en skrothandlare hämtar det skrot han köper hos säljaren. Inom både byggindustrin och tillverkningsindustrin är avtal med sådan innebörd ofta förekommande. Också de kommunala återvinningscentralerna har som regel avtal med något av de större företagen i skrotbranschen som innebär att företaget köper och också hämtar det insamlade metallskrotet. En fråga som uppkommer är om denna verksamhet är att bedöma som handel med tjänster eller handel med varor.

I samtliga nu nämnda fall är det skrothandlaren som betalar. Detta vederlag avser metallskrotet. Den tjänstelikhande prestationen, att

hämta metallskrotet, är enligt utredningens bedömning underordnad i förhållande till köpet av skrotet. Så här långt bör därför svaret vara att det fortfarande rör sig om handel med varor och att förslaget alltså inte faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde.

En annan företeelse som förekommer i skrotbranschen är att varorna köps och säljs i flera led. I de fall där en skrothandlare först köper metallskrot för att sedan sälja det vidare till en annan skrothandlare är det svårare att avgöra om det rör sig om handel med en vara eller med en tjänst. Av skäl 33 i tjänstedirektivet framgår att bl.a. distribution är en tjänst som omfattas av direktivet. Som tidigare nämnts är exempelvis detaljhandel en verksamhet som faller inom tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Det är inte självklart hur ett led som avser vidareförsäljning av metallskrot ska klassificeras. I rättsfallet *De Agostini*¹¹, som gällde TV-reklam, valde EU-domstolen att dela upp sitt avgörande på så sätt att förfarandet bedömdes dels enligt artikel 30 (nuvarande artikel 34), dels enligt artikel 59 (nuvarande artikel 56) i fördraget. Bakgrunden i fallet var att två svenska företag, *De Agostini* och *TV-shop*, mot betalning sände TV-reklam i Sverige för annonsörer i andra länder. Den svenska Konsumentombudsmannen fann att reklamen stred mot svensk rätt i en del avseenden och yrkade att *De Agostini* och *TV-shop* skulle upphöra med vissa marknadsföringsåtgärder i TV-reklamen. I fråga om artikel 30 erinrade EU-domstolen om att lagstiftning som förbjuder TV-reklam inom en viss sektor rör säljformer för *varan* i fråga, i den mån den förbjuder ett slags marknadsföringsåtgärd för en särskild avsättningsmetod.¹² Domstolen konstaterade därefter att reklam som ett i en medlemsstat etablerat programföretag mot betalning sänder för en annonsör som är etablerad i en annan medlemsstat utgör en *tjänst* i den mening som avses i artikel 59 i fördraget.¹³

I rättsfallet *Schindler*¹⁴, som gällde spelverksamhet, betraktade emellertid EU-domstolen den aktuella verksamheten bara som tjänster. Bakgrunden i fallet var en tvist mellan den brittiska tullmyndig-

¹¹ EU-domstolens dom den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95 *Konsumentombudsmannen (KO) mot De Agostini (Svenska) Förlag AB och KO mot TV-Shop i Sverige AB*.

¹² P. 39

¹³ P. 48

¹⁴ EU-domstolens dom den 24 mars 1994 i mål C-275/92 *Customs and Excise Commissioners v. Schindler and Schindler*.

heten å ena sidan och Gerhart Schindler och Jörg Schindler å andra sidan. De två senare hade från Nederländerna skickat försändelser till brittiska medborgare. Varje försändelse innehöll ett brev som inbjöd mottagaren att delta i ett lotteri som anordnades i Tyskland. Försändelserna stoppades av den brittiska tullmyndigheten med hänsyn till att de införts i strid med brittisk lag. Frågan i målet var om brittisk lagstiftning, som innebar förbud mot privat lotteriverksamhet, stred mot EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor eller tjänster.

EU-domstolen anförde att verksamheten att sända reklam och beställningsformulär för en lotterianordnares räkning bara är konkreta steg i att anordna eller driva ett lotteri. Dessa aktiviteter kan därför inte enligt fördraget anses självständiga i förhållande till det lotteri som de hör samman med. Införseln och spridningen av föremål är inte ett mål i sig, utan har till syfte att göra det möjligt för invånarna i de medlemsstater som föremålen förs in till och sprids i att delta i lotteriet. Den aktuella lotteriverksamheten var följaktligen inte en sådan verksamhet som var hänförlig till varor, utan skulle i stället betraktas som tjänster i den mening som avses i fördraget.¹⁵

Den verksamhet i skrotbranschen som innebär vidareförsäljning av metallskrot kan mot bakgrund av de nämnda rättsfallen ses på olika sätt. Ett alternativ är att se vidareförsäljningen som en självständig verksamhet i enlighet med hur EU-domstolen resonerade i fallet *De Agostini*. Resultatet av ett sådant resonemang blir att, oaktat metallskrot i sig är en vara, det led som avser vidareförsäljning av metallskrot bör ses som en separat verksamhet som avser distribution av metallskrot. Vid en sådan bedömning torde det vara fråga om en tjänst. Den nu föreslagna regeln om kontantförbud bör i sådana fall, vad gäller just denna separata företeelse, falla inom tjänstedirektivets tillämpningsområde. Tolkningen medför också att förslaget i denna del bör anmälas till kommissionen.

Ett annat sätt är att se det aktuella försäljningsledet som en del av ett större sammanhang. Den verksamhet som avser vidareförsäljning av metallskrot är visserligen begränsad till just distribution, men är bara ett led i handeln med varor. Vidareförsäljningen bör därför inte bedömas för sig. Kontantförbudet ska i stället ses som en bestämmelse som gäller för skrotbranschen som sådan, vilken avser handel

¹⁵ P. 22-25

med varor. Med ett sådant resonemang faller inte bestämmelsen om kontantförbud under tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Hur långt tjänstedirektivets tillämpningsområde sträcker sig när det gäller det nu föreslagna förbudet är alltså inte givet. Förslaget kan dock enligt utredningens bedömning omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde i den del som avser vidareförsäljning av metallskrot. Ett sådant synsätt innebär att förslaget, i den del det avser denna separata företeelse, måste anmälas till kommissionen.

15.5 Informationssystem för tekniska föreskrifter

Utredningens bedömning: Varken förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor eller förslaget om förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot ska anmälas enligt direktivet om informationssystem för tekniska föreskrifter (direktiv 98/34/EG och direktiv 98/48/EG).

Sedan år 1983 finns inom EU ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området.¹⁶ Informationsförfarandet omfattar numera också föreskrifter om vad som kallas ”informationssamhällets tjänster”.

Vad som avses med tekniska föreskrifter och föreskrifter om informationssamhällets tjänster framgår av artikel 1 i direktivet. Tekniska föreskrifter omfattar t.ex. regler med krav på varors utformning samt föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara. Informationssamhällets tjänster är tjänster som överförs på elektronisk väg, på distans och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Direktivet är i Sverige genomfört genom bl.a. förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av förordningen framgår att nya tekniska föreskrifter ska anmälas till Europeiska kommissionen.

¹⁶ Bestämmelserna finns nu i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG).

Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor omfattas inte av direktivets tillämpningsområde. Utredningens förslag att förbjuda kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot innebär inte några krav på produkter och inte heller några förbud som rör varorna i fråga. Förslaget berör inte informationssamhällets tjänster. Således omfattas inte heller det förslaget av direktivets tillämpningsområde. Det krävs därför inte att något av utredningens förslag anmäls till kommissionen enligt dessa föreskrifter.

16 Konsekvensbedömning

16.1 Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor

16.1.1 Problembeskrivning och målsättning

Den nuvarande regleringen av handeln med begagnade varor har sitt ursprung i 1918 års förordning angående handel med vissa begagnade föremål m.m. Utredningen har fått i uppdrag att analysera utvecklingen av handeln med begagnade varor och göra en bedömning av om den bör vara reglerad även i fortsättningen. Om utredningen finner att det behövs en fortsatt reglering ska en översyn av den nuvarande lagstiftningen göras. I sådana fall ska förslag till författningsändringar lämnas och tillsynsregleringen ses över.

Utredningen har övervägt om begagnathandeln alltjämt bör vara reglerad i kapitel 12. Där identifieras följande problem med den nuvarande lagstiftningen.

Till att börja med är lagstiftningen inte anpassad till rådande förhållanden. Flera av huvudbestämmelserna i lagstiftningen härstammar från 1918 års förordning. Verkligheten ser emellertid ut på ett annat sätt i dag än i början av 1900-talet. Den mest påfallande förändringen är att handeln med begagnade varor har ökat dramatiskt och numera till mycket stor del bedrivs på andra ställen än i butiker. Denna utveckling har varit särskilt framträdande under senare år i och med internets framväxt. Försäljningen av begagnade varor över internet ökar stadigt hela tiden.

Ett annat problem med lagstiftningen är att polisens tillsyn över begagnathandeln varierar stort över landet. Endast hälften av polismyndigheterna bedriver ett någorlunda rutinmässigt arbete enligt regleringen. Det är inte tillfredsställande att en så stor andel av polismyndigheterna bara tillämpar bestämmelserna sporadiskt eller inte alls. Effekten blir att handlare med likvärdig verksamhet behandlas

olika beroende på var i landet de bedriver verksamhet. Kontrollen över handlare på andra marknadsplatser än i fysiska butiker, t.ex. på internet, är i princip obefintlig.

Av det totala antalet handlare som omfattas av lagstiftningen finns enbart en mindre andel i polisens register. Merparten av handlarna har alltså inte anmält sin handel för registrering. Det kan bero på att handlare aktivt väljer att inte rätta sig efter bestämmelserna. I de flesta fallen är dock förklaringen troligen att handlarna inte känner till att lagstiftningen finns. De skyldigheter som föreskrivs innebär ett inte obetydligt merarbete och vissa begränsningar för de handlare som är registrerade och blir kontrollerade av polisen. Den nuvarande situationen har alltså en viss inverkan på konkurrensen på marknaden.

Ett primärt syfte med begagnatlagstiftningen är att underlätta polisens efterspaning av stulna eller annars olovligt åtkomna varor (se 1 § lagen om handel med begagnade varor). En av huvudbestämmelserna anger att handlarna ska anteckna olika uppgifter om de varor som omfattas av lagstiftningen och som köps in. Polisen kan sedan använda anteckningarna till att matcha gods som anmälts stulet. Av utredningen framgår dock att anteckningarna, där sådana förs och där polisen hämtar in dem, ofta är bristfälliga. Det torde inte heller vara ovanligt att inköpta föremål saknar sådana utmärkande egenskaper som möjliggör identifiering. Utredningens granskning av polisens arbete visar visserligen att det förekommer att stöld- och häleribrottslighet klaras upp med hjälp av denna arbetsmetod och att det är hos de polismyndigheter som tillämpar lagstiftningen på ett konsekvent sätt som tillvägagångssättet varit mest framgångsrikt. På det hela taget framstår dock den föreskrivna arbetsmetoden som föråldrad och ineffektiv. Regleringen genererar inte på långa vägar en upplärning som motsvarar det arbete som läggs ned eller borde läggas ned.

Utredningen har funnit att den problematik med lagstiftningen som identifierats motiverar att regleringen upphävs. En ytterligare faktor som utredningen i någon mån beaktat är den ändring som gjorts i 3 § lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre (godtrosförvärvslagen) sedan den nuvarande lagstiftningen trädde i kraft. Ändringen innebär att det inte längre är möjligt att göra ett godtrosförvärv om ägaren har frånhänts egendomen genom att någon olovligt tagit den eller tilltvingat sig den genom s.k. råntvång (se vidare

avsnitt 12.3.4). Denna förändring i godtrosförvärvslagen kan i viss begränsad utsträckning sägas minska behovet av en reglering av begagnathandeln.

Utredningen har övervägt att föreslå att regleringen ska ändras i stället för att upphävas men har funnit att det av framför allt praktiska skäl inte är ett genomförbart alternativ (se vidare i avsnitt 16.1.2).

Syftet med förslaget är att frigöra polisresurser till annat mer effektivt spaningsarbete, att minska den administrativa bördan för de registrerade företagen och att skapa jämlika förhållanden för de handlare som omfattas av lagstiftningen. Att regleringen i stora delar av landet inte tillämpas alls eller bara sporadiskt talar för att många polismyndigheter gör samma bedömning av reglernas effektivitet.

16.1.2 Alternativa lösningar

Enligt 6 § 2 i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det utredningen vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Alternativet till att upphäva lagstiftningen är att behålla den och göra vissa ändringar. Utredningens slutsats är emellertid att detta inte låter sig göras på ett bra sätt. Det huvudsakliga skälet till det är att utvecklingen på begagnatmarknaden gjort att det nu ter sig omöjligt att samla handeln under en och samma lagstiftning på ett sätt som fungerar i praktiken. Även om lagstiftningen skulle reformeras i flera avseenden innehåller regleringen vissa grundbestämmelser som det är svårt att ta bort utan att syftet går förlorat. Framförallt bör det finnas någon slags tillsyn för att regleringen ska få genomslagskraft. Med hänsyn till den mycket stora ökningen av handel med begagnade varor genom framför allt internet framstår det emellertid som ogörligt för polisen eller någon annan myndighet att bedriva en tillsyn värd namnet över alla de verksamheter som skulle omfattas av lagstiftningen. En tillsyn över hela begagnathandeln skulle inte heller stå i proportion till de resultat, t.ex. i form av uppklarade stöldbrott, som kan förväntas.

Att försöka avgränsa tillämpningsområdet är inte heller ett bra alternativ. Det framstår inte som möjligt att begränsa kontrollområdet utan att lagstiftningen blir meningslös eller orättvis. Att exem-

pelvis undanta de handlare som bedriver verksamhet på internet – och som på grund av antalet aktörer och den internationella miljön torde vara närmast omöjliga att kontrollera – skulle lägga en orättvis börda på butikshandlarna utan att stöldbrottsligheten påverkas nämnvärt.

16.1.3 Vilka berörs av förslaget?

De som berörs av förslaget är främst de handlare som omfattas av nuvarande lagstiftning. Av dessa är det dock få som i dag berörs av regleringen på så sätt att de följer den. Det är de handlare som är registrerade hos polisen som med säkerhet känner till att lagstiftningen finns och som därför också troligen till stor del iakttar bestämmelserna. Långt ifrån alla registrerade handlare blir emellertid kontinuerligt kontrollerade av polisen och det är därför osäkert hur många som verkligen rättar sig efter reglerna.

Det är inte helt klarlagt hur många handlare som finns i polisens register. En del polismyndigheter har inte kunnat svara på hur många handlare som är registrerade inom deras myndighet. Med ledning av de uppgifter som utredningen har fått från polismyndigheterna kan det dock antas att det finns omkring 3 600 registrerade handlare. Man bör kunna utgå från att varje handlare som är registrerad är näringsidkare i en eller annan företagsform.

Det kan med säkerhet sägas att antalet handlare som omfattas av lagstiftningen är långt fler än de som förekommer i polisens register. Merparten av dessa handlare torde vara omedvetna om lagstiftningens existens. Att det är på det sättet vittnar både polis och branschorganisationer om. Hur många handlare det rör sig om totalt är svårt – för att inte säga ogörligt – att avgöra. Det säger sig självt att det är en närmast omöjlig uppgift att undersöka t.ex. hur många butiker som förutom nyproduktion också handlar med sådana begagnade varor som lagstiftningen tillämpas på. Än svårare är det att bilda sig en uppfattning om hur många som köper sådana varor som omfattas av lagstiftningen och säljer dem vidare på andra platser än i butiker i en sådan utsträckning att det kan betecknas som yrkesmässig handel. Dessa handlare förekommer oftast inte under något firmanamn och säljer sina varor på internet eller på tillfälliga handels-

platser som loppmarknader, vilket gör det särskilt svårt att uppskatta antalet.

Även om det alltså inte går att säga hur många handlare det rör sig om totalt kan den slutsatsen dras att det rör sig om mångfaldigt fler än de som finns registrerade hos polisen. De flesta företag i begagnatbranschen torde vara små företag med få anställda eller inga anställda.

Förutom begagnathandlare berörs också polisen av förslaget att upphäva lagstiftningen. Som tidigare nämnts är polisens tillsyn och tillämpning av regleringen mycket varierande i landet. På vissa håll förekommer i princip ingen tillsyn alls. Hos andra polismyndigheter kontrolleras de registrerade handlarna frekvent.

Åklagarmyndigheten och domstolarna berörs också i viss mån av förslaget.

16.1.4 Konsekvenser för företagen

Lagen om handel med begagnade varor är tillämplig på yrkesmässig handel med vissa särskilt angivna varor. För att handeln ska betecknas som yrkesmässig fordras att verksamheten har en viss omfattning och varaktighet. Något krav på att verksamheten drivs i vinst- eller förvärvssyfte finns dock inte. Inte heller krävs att handeln med begagnade varor utgör huvudsysselsättning för den berörde. Den handel som sker från fast försäljningsställe är i princip alltid att betrakta som yrkesmässig handel. Om någon vid ett enstaka tillfälle säljer begagnade föremål på exempelvis loppmarknader är verksamheten inte att betrakta som yrkesmässig såvida inte antalet varor som bjuds ut är mycket stort. Vid återkommande försäljningar torde handeln anses som yrkesmässig om samma person bjuder ut varor till försäljning vid ett tiotal tillfällen per år. Som yrkesmässig torde även sådan verksamhet som i huvudsak är säsongsbetonad kunna bedömas även om antalet försäljningstillfällen inte uppgått till ett tiotal (prop. 1998/99:51 s. 29). I lagen avses med handlare den som är registrerad enligt lagen (2 § fjärde stycket lagen om handel med begagnade varor).

Utredningen har i avsnitt 16.1.3 anfört att man bör kunna utgå från att varje handlare som är registrerad är en näringsidkare i en

eller annan företagsform. I detta avsnitt betecknas registrerade handlare som företag.

Alla företag som omfattas av lagstiftningen efterlever inte bestämmelserna. Utredningens förslag får således bara konsekvenser för de företag som finns i polisens register. För dessa företag innebär förslaget en arbetslättnad och därigenom minskade administrativa kostnader.

Enligt lagen är en handlare som förvärvar eller mottar en vara som omfattas av regleringen skyldig att föra vissa anteckningar om varan (5 § lagen om handel med begagnade varor). De anteckningar som avses är

1. datum när varorna togs emot,
2. varornas art och beskaffenhet samt antal, storlek, mängd eller vikt,
3. varornas fabrikat och tillverkningsnummer eller andra särskilda kännetecken,
4. det överenskomna priset för varorna eller, om det inte är fråga om inköp, villkoren för att varorna ska få överlämnas och
5. namn och postadress avseende den som har överlämnat varorna samt, om denne inte är känd för handlaren, även personnummer och typ av identitetshandling (9 § förordningen om handel med begagnade varor).

Den tid som ett företag lägger ned på att följa bestämmelserna varierar givetvis från fall till fall och beror på vilken typ och mängd av varor som företaget bedriver handel med. En del företag handlar med begagnade varor bara i undantagsfall och är mer inriktade på nyproduktion medan t.ex. en antikhandlare många gånger träffas av reglerna för en större del av varorna. Skyldigheteter enligt lagstiftningen innebär således ett inte obetydligt merarbete för vissa, men inte alla, företag. Uppskattningsvis tar det ungefär tio minuter per vara att anteckna de uppgifter som föreskrivs samt att kontrollera säljarens identitet. Det företag som köper i genomsnitt tio varor i veckan som omfattas av regleringen lägger alltså ned ca en timma och fyrtio minuter varje vecka på att följa regleringen i detta avseende.

Eftersom regleringen tillämpas med så varierande intensitet skiljer sig också tidsåtgången mellan företag som i och för sig har liknande

verksamheter. Ett företag som inte känner till lagstiftningens existens lägger naturligtvis inte ned någon tid alls medan ett likvärdigt företag som följer lagen ägnar inte obetydlig tid åt att fylla i inköpsnotor.

En del företag som är registrerade, dock långt ifrån alla, är också föremål för kontinuerlig tillsyn och kontroll. I det här avseendet spelar den tid som polisen ägnar åt att tillämpa lagstiftningen en avgörande roll för om ett företag måste avsätta tid för polisens kontroller. På flera håll i landet ägnar polisen mycket lite tid, eller ingen alls, åt arbete enligt lagstiftningen. Företagets verksamhet har också betydelse i sammanhanget. De företag som handlar med begagnade guldsmycken torde exempelvis oftare bli utsatta för kontroller än företag som handlar med begagnade kameror eller begagnad skidutrustning. Det innebär alltså att många företag inte avsätter någon tid alls för polisens kontroll, medan en mindre andel måste avsätta tid för det.

Det enskilda företaget har inte någon fördel av att vara registrerat. Det ska dock sägas att seriösa företag som handlar med begagnade varor naturligtvis inte vill ha oseriösa konkurrenter som köper in stöldgods för vidareförsäljning på marknaden. Det finns många företag som gärna samarbetar med polisen. På de håll där polisen tillämpar lagstiftningen konsekvent etableras ibland goda kontakter mellan företag i begagnatbranschen och polisen.

Utredningens förslag innebär alltså mindre arbete och minskade kostnader för de företag som är registrerade och föremål för tillsyn. Förslaget innebär att företag med liknande verksamheter kommer att behandlas på samma sätt oavsett var i landet de bedriver handel och oavsett om affärerna görs i en butik, på loppmarknader eller på internet. Konkurrensförhållandena kommer således att påverkas i en positiv riktning.

16.1.5 Statsfinansiella konsekvenser

Konsekvenser för polismyndigheterna

Syftet med utredningens förslag är inte att polismyndigheterna i framtiden ska prioritera bekämpningen av andra brott än de som den nu aktuella lagstiftningen är riktad mot. Om emellertid statsmakternas prioritering av stöldbrottsbekämpningen förblir densamma kan de resurser som i dag läggs ned på tillsyn och kontroll enligt regle-

ringen i stället läggas på annat och mer effektivt spanings- och brottsförebyggande arbete. Förslaget att upphäva lagstiftningen bör således inte medföra några kostnadskonsekvenser för polismyndigheterna.

Konsekvenser för Åklagarmyndigheten och domstolarna

Lagstiftningen om handel med begagnade varor innehåller vissa straffbestämmelser. Det finns inte någon uppgift om i vilken utsträckning ärenden enligt regleringen rapporterats vidare till åklagare. Av de uppgifter som utredningen har fått från polismyndigheterna kan dock slutsatsen dras att det är ovanligt att ett ärende går vidare till åklagare. Lagföringar enligt lagstiftningen har under senare år förekommit i en mycket blygsam utsträckning. År 2012 tillämpades bestämmelserna bara vid två tillfällen. Ett fall resulterade i en dom och ett annat ledde till ett strafföreläggande. De närmast föregående åren såg det ut på liknande sätt. Vissa år har straffbestämmelserna inte tillämpats alls.

Konsekvenserna för Åklagarmyndigheten och domstolarna kommer alltså att bli ytterst begränsade.

16.1.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I 1 § lagen om handel med begagnade varor anges att syftet med lagen är att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor. Lagstiftningens direkta målsättning är alltså att bidra till att brott klaras upp samtidigt som den också ska verka brottsförebyggande. På flera håll i landet kan emellertid konstateras att polisen använder lagstiftningen sporadiskt och ibland inte alls. Det är givet att regleringen inte har någon särskild inverkan inom dessa polismyndigheter/polisområden.

Som framgår av avsnitt 7.3 och 12.3.5 kan dock också positiva effekter av lagstiftningen noteras. De polismyndigheter som bedriver en grundlig tillsyn enligt regleringen framhåller ofta att bestämmelserna är till stor hjälp i deras arbete. Att på nationell nivå bedöma i vilken utsträckning brott har kunnat klaras upp med hjälp av

lagstiftningen är inte möjligt. Polisområdena Stockholm City och Storgöteborg har emellertid kunnat bidra med mer precisa uppgifter om lagstiftningens effekter inom deras områden (se vidare avsnitt 7.3).

Lagstiftningen bör också ha en viss preventiv effekt. T.ex. torde de handlare som vet med sig att polisen ibland kommer förbi för att kontrollera inköpt gods mot inköpsnotor vara obenägna att köpa in varor som kan misstänkas vara stulna.

Trots att regleringen alltså har lett till att viss stöldbrottslighet kunnat klaras upp framstår den arbetsmetod som lagstiftningen förutsätter som föråldrad och ineffektiv. De insatser som krävs för att klara upp brott med hjälp av regleringen står inte i proportion med de resultat som kan uppnås. Genom att bl.a. mönstra ut arbetet med att granska inköpsnotor frigörs tid för ett effektivare spaningsarbete och mer verkningsfulla förebyggande insatser. Det bör ge polisen förutsättningar att i framtiden kunna förebygga och klara upp stöld- och häleribrott i en större utsträckning än för närvarande.

16.1.7 Övriga konsekvenser

I kapitel 15 (se särskilt avsnitt 15.3.4) har utredningen redogjort för förslagets förenlighet med EU-rätten. Förslaget att upphäva lagstiftningen bedöms inte medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

16.1.8 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor och förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor ska upphöra att gälla vid utgången av december 2015.

Handel med begagnade varor är enligt EU-rätten att bedöma som handel med tjänster, eftersom detaljhandel enligt EU-rätten utgör tjänsteverksamhet. Förslaget att upphäva lagstiftningen om handel med begagnade varor omfattas av tjänstedirektivets (direktiv

2006/123/EG) tillämpningsområde. Det ska därför anmälas till kommissionen.

Lagen bör enligt utredningen upphöra att gälla senast vid utgången av december 2015. Avsikten är att förordningen ska upphöra att gälla samtidigt som lagen. Att upphäva Rikspolisstyrelsens föreskrifter blir en uppgift för Rikspolisstyrelsen.

16.2 Förslaget om ett förbud mot kontanter och checkar som betalningsmedel

16.2.1 Problembeskrivning och målsättning

Utredningen ska bedöma om det bör införas ett förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot. I uppdraget ingår också att överväga om det kan finnas behov av att förbudet kompletteras av andra åtgärder för att uppnå de avsedda effekterna.

I takt med att priserna på metall har stigit under senare år har också antalet metallstöldar i landet ökat. Metallstölderna kostar samhället stora pengar varje år. Det kan konstateras att samhällskostnaden som huvudregel ligger mycket långt från vad en metalltjuv tjänar på en stöld. Detta kan åskådliggöras med kostnader för kopparstöldar vid järnvägen. I maj 2014 bedömde sakkunnigmyndigheten för metallstöldar att en gärningsman som säljer stulen koppar får omkring 25 kr per kg. En metalltjuv som stjälar koppar från järnvägsnätet får alltså en ytterst begränsad ersättning när metallen avyttras. Samhällskostnaderna för sådana stöldar uppgår emellertid till miljontals kr årligen. Trafikverket har beräknat att den årliga kostnaden för kopparstöldar från järnvägsnätet uppgår till ca 120 miljoner kr. Utgifterna för samhället som helhet uppgår till ännu högre summor. Trafikverket har bl.a. gjort en samhällsekonomisk beräkning av en enskild stöld av kopparkabel på Södra Stambanan i mars 2012. Den totala samhällskostnaden uppskattades till 150 miljoner kr.

Tillgrepp av metall förekommer inte bara utmed järnvägarna. Också andra samhällsnyttiga anläggningar drabbas, som t.ex. transformatorhus, liksom företag i skrotbranschen och privatpersoner. Flera stöldar drabbar också äldre kulturbyggnader som kyrkor, där det i många fall är omöjligt att t.ex. återställa ett gammalt koppar-

tak. Metallstöldernas omfattning och skadeverkningar beskrivs i kapitel 9.

Metallstölder har alltså blivit ett allvarligt samhällsproblem och det är naturligtvis angeläget att få ned antalet sådana stölder. Det huvudsakliga syftet med den föreslagna regleringen är att motverka denna brottslighet.

Av kapitel 13 framgår att det är mycket som talar för att ett lagstadgat förbud mot kontanter som betalningsmedel skulle hindra gärningsmän från att omsätta stulna metaller och därmed också avhålla dem från att begå metallstölder. För att förbudet mot kontanter ska få avsedd effekt bör det också omfatta checkar och postväxlar. Risken är annars att syftet med förbudet går om intet. De föreslagna reglerna kan antas underlätta polisens utredningar av metallstölder. Om kontanter, checkar och postväxlar inte får användas som betalningsmedel måste ersättningen för metallskrot sättas in på ett bankkonto. Genom att se till vilket konto en ersättning har betalats kan polisen dra slutsatser om vem som sålt skrotet. När polisen kommit en metalltjuv på spåren kan polisen dessutom kontrollera om denne har sålt metallskrot även till andra och därigenom eventuellt nysta upp ytterligare stölder. Sannolikt kan också förbudet ha en hämmande inverkan på gärningsmännen liksom på de skrothandlare som i dag köper in gods trots misstanke om att det kan vara tillgripet. Det får förutsättas att en metalltjuv ogärna vill att ersättningen för stulet gods ska kunna härledas till honom eller henne. Inte heller torde en skrothandlare vilja bli sammankopplad med ett parti stulen metall.

Vid sidan av huvudmålet att minska antalet metallstölder är ett syfte med regleringen att den ska medverka till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor i skrotbranschen.

I avsnitt 13.2 redogör utredningen mer utförligt för syftena med författningsförslaget.

16.2.2 Alternativa lösningar

Den alternativa lösning som står till buds är att avstå från ett lagstadgat förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel. Ökningen av metallstölder har samband med de senaste årens prisstegring på metaller och det är svårt att säga om antalet metallstölder kommer

att ligga på samma höga nivå även kommande år. Det finns emellertid inget i nuläget som tyder på att metallstölderna kommer att minska utan att åtgärder vidtas. Som framgår av avsnitt 13.2 och 13.4 är det mycket som talar för att ett förbud mot kontanter m.fl. betalningsmedel kan bidra till att minska stölderna av metaller och till att förbättra möjligheterna att konkurrera på marknaden för handel med metallskrot. Effekten av att avstå från att införa förbudet torde bli att antalet metallstöldar kommer att förbli högt.

Enligt tidigare lagstiftning (4 § förordningen (1981:402) om handel med skrot) fanns ett krav på tillstånd för att få bedriva skrothandel. Utredningen har i avsnitt 14.6 övervägt om en tillståndsplikt bör återinföras. Det finns vissa fördelar med en tillståndsreglering. Den främsta är att en del oseriösa näringsidkare inte skulle uppfylla kraven och därför bli utan tillstånd. Samtidigt innebär en tillståndsreglering en inskränkning av näringsfriheten. Slutsatsen är att behovet av kontrollåtgärder inte är så stort att det för närvarande finns tillräckliga skäl för en tillståndsreglering. Frågan kan, om det bedöms lämpligt, tas upp i ett senare skede när de föreslagna reglerna har varit i kraft en viss tid och utvärderats.

Utredningen föreslår i stället att en anmälningsplikt införs. En anmälningsplikt bedöms nödvändig för att tillsynsmyndigheten ska få kännedom om vilka näringsidkare som bedriver skrothandel. En anmälningsplikt medför inte samma inskränkning av näringsfriheten som ett krav på tillstånd.

När det gäller den närmare utformningen av övriga delar av regleringen har utredningen övervägt alternativa lösningar och motiverat valet av det föreslagna alternativet. Detta redovisas i kapitel 14.

16.2.3 Vilka berörs av regleringen?

Regleringen föreslås vara tillämplig på den som i näringsverksamhet köper vissa metallvaror. Det innebär med andra ord att regleringen i första hand berör företag i skrotbranschen.

Också företag och i någon liten mån privatpersoner som säljer metallskrot till skrothandeln berörs. De sistnämnda kommer att påverkas endast på så sätt att de inte kommer att kunna få betalt för sålt metallskrot på annat sätt än genom en insättning på sitt konto. Det får förutsättas att i princip alla seriösa företag som säljer metall-

skrot till skrothandeln redan i dag gör det mot faktura. Förslaget är inte förenat med några kostnadsmässiga konsekvenser för säljande företag eller privatpersoner.

Förslaget kommer dessutom att påverka Skatteverket och förvaltningsdomstolarna. Enligt förslaget ska polismyndigheten på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen. I viss mån kommer därför förslaget också att beröra polisen.

Utredningen utvecklar närmare vilka konsekvenser förslaget kommer att medföra för företagen i avsnitt 16.2.4 och därefter konsekvenser för de offentliga finanserna i avsnitt 16.2.5.

16.2.4 Konsekvenser för företagen

Det är som framgår av avsnitt 6.2.1 svårt att avgöra hur många företag det finns i skrotbranschen. Antalet verksamheter som kommer att omfattas av den föreslagna lagstiftningen kan uppskattas till mellan 1 000 och 2 000. Den övervägande delen är mindre företag med högst fem anställda. Omkring 150 företag är anslutna till något av branschförbunden Återvinningsindustrierna eller Svenska Järn- och Metalls krothandlareföreningen. Branschförbundens medlemmar tillämpar redan ett frivilligt förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel. Detta förbud omfattar dock inte postväxlar.

Det har inte framkommit att checkar eller postväxlar i dag används som betalningsmedel i skrotbranschen. Att dessa betalningsmedel förbjuds innebär alltså inga direkta förändringar för företagen. Det får också förutsättas att betalning mot faktura redan i dag är det mest vanliga betalningssättet, åtminstone när det rör sig om ärliga affärer mellan näringsidkare. De fall där det framförallt kan tänkas att kontanter används som betalningsmedel är när en privatperson säljer metalls krot.

Det är de stora eller medelstora företagen som är medlemmar i någon av eller båda branschorganisationerna. Förslaget kommer inte att innebära några förändringar för dessa företag, eftersom de redan utarbetat rutiner för att undvika kontanter. De mindre företagen står oftast utanför branschförbunden. För dessa verksamheter, dvs. merparten av företagen i skrotbranschen, innebär förslaget att de inte längre får använda kontanter som betalningsmedel. När en privat-

person är säljare måste alltså nu betalning göras genom en överföring till privatpersonens konto. Eftersom privatpersoners möjligheter att sälja metallskrot är mycket begränsade är det bara i undantagsfall som lagförslaget kommer att påverka företag.

Utredningen finner inte att det är påkallat med några särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Lagförslaget kommer att främja möjligheterna att konkurrera på marknaden för handel med metallskrot. I dag måste företag som ägnar sig åt hederliga affärer konkurrera med skrothandlare som – troligen medvetet – köper in stulen metall och därför kan betala ett underpris för metallen.

Administrativa kostnader

Till administrativa kostnader räknas kostnader för att upprätta, lagra och överföra information som föranletts av krav i de föreslagna föreskrifterna. Enligt lagförslaget är de företag som omfattas av bestämmelserna skyldiga att anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Det finns i dag inte något anmälningsskrav för näringsidkare som bedriver handel med metallskrot. Samtliga företag i branschen måste alltså genomgå anmälningförfarandet. Utredningen har föreslagit att anmälan inte ska vara förenad med några särskilda formkrav, bl.a. för att underlätta förfarandet för företagen. Anmälan kan lämnas muntligen eller skriftligen. Den tid som kan antas åtgå för anmälan kan beräknas till trettio minuter. Denna engångskostnad kan alltså hållas på en låg nivå. Tidsåtgången är densamma för stora och mindre företag.

För att räkna ut den totala administrativa kostnaden har utredningen valt att utgå från att det finns 1 500 företag i skrotbranschen (mellan 1 000 och 2 000). Anmälningsskravet medför en engångskostnad. En person som arbetar med kontorsuppgifter kan handha uppgiften att anmäla näringsverksamheten till tillsynsmyndigheten. Enligt lönestatistik från Statistiska centralbyrån var den genomsnittliga månadslönen för en kontorssekreterare i den privata sektorn 27 300 kr år 2013. Utredningen förutsätter att lönen nu är något högre och utgår därför från en månadslön om 28 000 kr. Timkostnaden för den anställde blir 160 kr (28 000/175). Den totala

administrativa kostnaden kommer då att uppgå till 120 000 kr ($1\,500 \times 1 \times (30 \times 160/60)$).

Övriga kostnader

Den utrustning som behövs för att överföra en ersättning till en privatpersons konto är en dator och avtal om företagstjänster med en bank. Det är svårt att tänka sig fall där en företagare inte redan i dag har tillgång till sådan utrustning.

Ett alternativ är att göra överföringen till privatpersonens konto via en kreditkortsterminal. En sådan kan antingen hyras eller köpas. Kostnaden för en kreditkortsterminal är ca 7 000 kr och uppåt. Att hyra en terminal kostar omkring 350–500 kr i månaden. Oavsett om den köps eller hyrs in tillkommer en engångsavgift på ca 500 kr för att ansluta betalningstjänsten och en fast årsavgift på ca 1 500 kr–3 000 kr. För varje transaktion tillkommer en mindre bankavgift om ca 5 kr.

Företag som inte tidigare undvikit kontanter och liknande betalningsmedel kan alltså välja mellan dessa två alternativ. Den senare lösningen är något dyrare men det handlar inte i något fall om några större merkostnader. De företag som inte tidigare har haft en kreditkortsterminal och väljer att hyra eller köpa in en sådan kommer inledningsvis också att behöva viss tid för att beställa och installera terminalen. Det ska inte vara nödvändigt att ta in extern personal för detta. Tiden som behöver tas i anspråk bedöms uppgå till högst en timma. Denna kostnad är en engångskostnad. Om man utgår från samma månadslön som i det ovanstående exemplet (dvs. 28 000 kr) kommer den personalkostnad som ett företag får lägga ned på beställning och installation att uppgå till 160 kr.

Kostnaden för att föra över en ersättning till ett konto jämfört med att betala med kontanter eller med en check bedöms vara densamma eller lägre. Någon kostnad i detta avseende tillkommer alltså inte.

Regleringsförslaget innebär också att ett företag i skrotbranschen kan komma att bli föremål för tillsyn och kontroll av Skatteverket. Det är inte möjligt att säga hur ofta företagen kommer att bli utsatta för en närmare granskning i detta avseende. Tanken är att Skatteverket inledningsvis ska besöka ett stort antal näringsidkare.

På basis av utfallet av dessa kontroller kan verket sedan rikta sina insatser mot de företag där de bedöms behövas som mest. Om t.ex. Skatteverket finner att ett företag brutit mot kontantförbudet kan det ju finnas skäl till ett nytt tillsynsbesök längre fram. Det innebär att vissa typer av företag kan komma att kontrolleras vid fler tillfällen än andra. Utredningen har räknat med att ett tillsynsbesök tar ungefär två timmar. Under besöket behöver Skatteverket få uppgifter och tillgång till de handlingar som bedöms nödvändiga för tillsynen. Någon i personalen måste alltså bistå Skatteverket med detta. Med utgångspunkt från samma månadslön som ovan blir kostnaden för ett företag i detta sammanhang 320 kr.

Sammantaget är alltså de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslaget mycket begränsade för företagen. Utredningen bedömer att förslaget kommer att förbättra möjligheterna att konkurrera på marknaden och på så sätt gynna huvuddelen av företagen i skrotbranschen (se vidare avsnitt 13.2.3).

16.2.5 Statsfinansiella konsekvenser

Konsekvenser för Skatteverket

Regleringsförslaget har betydelse för Skatteverket. Inför ikraftträdandet behövs informationsinsatser till de näringsidkare som omfattas av förbudet mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel. Skatteverket behöver utveckla IT-stöd för hantering av anmälningar av näringsidkare i skrotbranschen och beslut om sanktionsavgift. För att sanktionsavgifterna ska kunna behandlas inom ramen för skattekontosystemet krävs anpassning av det systemet. Dessa åtgärder är av engångskaraktär.

Skatteverket kommer också att få löpande arbetsuppgifter till följd av lagförslaget. Som tidigare nämnts kan antalet näringsidkare som kommer att omfattas av reglerna beräknas till mellan 1 000 och 2 000 stycken. Skatteverket ska svara för tillsyn och kontroll av förbudet mot kontanter m.fl. betalningsmedel i dessa verksamheter. Under den första tiden bör kontrollerna vara relativt omfattande. Efter ett tag bör Skatteverket ha bildat sig en uppfattning om vilka verksamheter som framförallt bör kontrolleras. Antagligen krävs det att vissa näringsidkare följs upp förhållandevis frekvent, medan

andra inte behöver kontrolleras med samma intensitet. Skatteverket ska också besluta om sanktionsavgift vid överträdelser.

Lagförslaget innebär alltså nya arbetsuppgifter för Skatteverket. Det är inte möjligt att exakt beräkna vilka kostnader dessa arbetsuppgifter kommer att medföra. En sådan beräkning får bygga på antaganden om bl.a. antalet ärenden och tillsynsbesök. En jämförelse kan göras med tillsynen enligt reglerna om kassaregister. Bestämmelserna om kassaregister fanns tidigare i lagen (2007:592) om kassaregister och finns numera i skatteförfarandelagen (2011:1244). Som huvudregel innebär bestämmelserna att den som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska använda kassaregister. Skatteverket är den myndighet som utövar tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har ett sådant och att kassaregistret uppfyller föreskrivna krav. Om Skatteverket vid tillsyn eller kontrollbesök finner att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen ska en kontrollavgift tas ut. Inför ikraftträdandet av bestämmelserna uppskattade Skatteverket att antalet näringsidkare som skulle komma att omfattas av de nya bestämmelserna var 250 000. Under år 2010, vilket var det år som reglerna om tillsyn och kontrollavgift trädde i kraft, gjorde Skatteverket 53 172 tillsynsbesök. Av dessa innefattade 3 210 besök särskilda kontrollåtgärder (dvs. kundräkning, kvittokontroll, kontrollköp och kassainventering). Samma år beslutade Skatteverket om 367 kontrollavgifter. Nästa år, år 2011, gjorde Skatteverket 27 810 tillsynsbesök varav 6 985 innefattade särskilda kontrollåtgärder. Detta år beslutades om 1 667 kontrollavgifter.

När det gäller sanktionsavgift enligt det nu föreslagna systemet handlar det alltså om en betydligt mindre grupp, högst 2 000 näringsidkare. Både antalet årliga tillsynsbesök och antalet beslutade sanktionsavgifter kommer att vara långt färre än när det gäller kassaregistren. Genom den föreslagna regleringen kan också Skatteverket få ett bättre underlag för att bedöma vilka näringsidkare inom skrotbranschen som är intressanta för skattekontroll. Merkostnader som uppkommer för verket kan därför i en viss utsträckning uppvägas av en minskad resursåtgång för andra kontrollåtgärder. De ökade kostnaderna torde rymmas inom befintliga och beräknade anslag. Det finns dock anledning att följa utvecklingen för att göra en bedömning av om en ökad resurstilldelning behövs.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Ett beslut om sanktionsavgift ska enligt lagförslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Hur stor ökning av måltillströmningen som detta kommer att medföra går det inte att ha någon bestämd uppfattning om. En mängd faktorer påverkar arbetsbelastningen för domstolarna. Det är till att börja med svårt att göra ett antagande om hur många skrothandlare som väljer att inte rätta sig efter den nya regleringen och hur många av dessa som kommer att påföras en sanktionsavgift. Därtill är det svårt att uppskatta överklagandefrekvensen, antalet beslut som ändras efter omprövning och i vilken mån näringsidkarna kommer att yrka att muntlig förhandling ska hållas.

Det är emellertid ett relativt begränsat antal näringsidkare som berörs av regleringen och som alltså kan bli aktuella som parter i förvaltningsdomstolarna. Det kan därför antas att antalet mål som ska handläggas av förvaltningsdomstolarna kommer att bli mycket begränsat. Den måltillströmning som kan komma i fråga bör därför kunna rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för polismyndigheten

Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget få begära biträde av polisen vid tillsyn. Det kan tänkas situationer när ett sådant biträde behövs, men möjligheten bedöms ändå endast komma till användning i undantagsfall. Kostnaderna för polisen kan därför antas bli försumbara och rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för skatteintäkterna

Det överlägset vanligaste betalningsmedlet för stulna metaller torde vara kontanter. Det säger sig självt att en skrothandlare som köper in skrot trots misstanke om att metallen kan vara stulen i många fall låter bli att redovisa och bokföra inköpet och sedermera försäljningen. Ett vanligt system i sådana fall är att använda en vit och en svart kassa där den senare består av enbart kontanter. Förslaget syftar till att avskräcka skrothandlare från sådana affärer och från att använda kontanter som betalningsmedel. Förslaget torde därmed

också ha en viss inverkan på benägenheten att använda en svart kassa. Detta kan i förening med den förstärkta kontrollen möjligen resultera i marginellt ökade skatteintäkter.

16.2.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget att förbjuda kontanter m.fl. betalningsmedel vid handel med metallskrot syftar till att få ned antalet metallstöldar. Metallstöldar har blivit ett allvarligt samhällsproblem. Förutom att de kostar samhället stora pengar förorsakar de olägenheter som tågförseningar och strömlöshet (se vidare i kapitel 9).

Målet med regleringen är att förbättra polisens möjligheter att utreda vem som sålt och vem som köpt stöldgods. Om en ersättning för inköpt metall inte får betalas med kontanter, checkar eller postväxlar måste den i stället föras över till ett konto. Polisen kan då lättare utreda vem som har sålt metallen genom att se vem som disponerar det konto där ersättningen har satts in. Polisen kan också undersöka om en misstänkt metalltjuv har sålt gods till andra aktörer genom att följa betalningsströmmarna.

Som framgår i avsnitt 13.2.1.1 kan det konstateras att stulen metall ofta avyttras till skrothandlare som har sin verksamhet i närheten av brottsplatsen, eftersom metall är en tung och skrymmande vara. För att en stöld ska vara lönsam för en metalltjuv måste denne därför som regel sälja godset i det närliggande området om det inte handlar om särskilt värdefulla metaller/metallegeringar eller rör sig om mycket stora kvantiteter.

I avsnitt 13.2.1 har utredningen redovisat sin bedömning av vilken inverkan ett förbud skulle ha på möjligheterna att omsätta stulna metaller. Slutsatsen är att mycket talar för att ett förbud mot kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel skulle avhålla de gärningsmän som är hänvisade till att avyttra sitt stöldgods i närheten av brottsplatsen från att begå metallstöldar. Det får förutsättas att en metalltjuv vill vara anonym och inte kunna knytas till en försäljning av stulen metall. Inte heller en skrothandlare torde vilja kopplas samman med stöldgods. Det är därför sannolikt att de skrothandlare som i dag köper metall trots misstanke om att den kan vara stulen upphör med detta. I många fall är förmodligen

dessutom metalltjuven ute efter snabba pengar och föredrar att få ersättningen i kontanter.

Genom den föreslagna regleringen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet till tillsyn och oannonserade tillsynsbesök tror utredningen att många skrothandlare kommer att rätta sig efter förbudet. Den föreslagna regleringen är således tänkt att verka brottspreventivt.

När det vidare gäller konsekvenser för brottsligheten torde det finnas ett samband mellan antalet metallstöldar och skattefusk samt annan ekonomisk brottslighet. Det finns anledning att anta att de skrothandlare som köper in metallskrot trots misstanke om att godset är stulet också underlåter att redovisa affären i sin bokföring (se ovan i avsnitt 16.2.5 om Konsekvenser för skatteintäkter). I vilken omfattning sådan ekonomisk brottslighet förekommer är svårt att säga. Förbudet mot kontanter och de tillsynskontroller som föreslås kommer att göra det svårare för dessa näringsidkare att skattefuska. Förutom att den föreslagna regleringen kommer att ha en inverkan på antalet metallstöldar kan det därmed också antas att den kommer att ha en viss hämmande effekt på skattefusk och annan ekonomisk brottslighet.

16.2.7 Samhällsekonomisk bedömning

Några mer exakta uppgifter om vad metallstölderna kostar samhället finns inte att tillgå. Trafikverket har dock gjort en del beräkningar som ger en bild av metallstöldernas ekonomiska skadeverkningar. Utredningen redogör för detta inledningsvis i avsnitt 16.2.1 samt vidare i kapitel 9.

Det är inte heller bara järnvägarna som utsätts för tillgrepp. Metallstöldar har rapporterats från reningsverk, transformatorshus och andra anläggningar. Sådana stöldar har bl.a. orsakat att områden blivit strömlösa eller påverkat telefon- och datatrafiken. Företag i skrotbranschen drabbas också av metallstöldar, liksom kulturbyggnader och privatpersoner. Trots att det alltså inte finns några precisa uppgifter om kostnaderna för metallstöldar kan det med säkerhet sägas att det rör sig om stora belopp.

De resurser som behövs för det föreslagna kontrollsystemet ska vägas mot de reala effekter som kan förväntas uppstå genom den föreslagna regleringen. Liksom det är svårt att uppskatta vilka kost-

nader samhället drabbas av årligen till följd av metallstölder är det också svårt att beräkna vad samhället kommer att spara på regleringen. Det finns emellertid goda skäl att anta att de föreslagna bestämmelserna kommer att bidra till att antalet metallstölder minskar. Därmed kommer samhället att befrias från en del av de kostnader som stölderna i dag medför. Utredningen bedömer att nyttan av åtgärderna kommer att bli större än kostnaderna för samhället.

I detta sammanhang kan nämnas att metallstölderna i Storbritannien bedöms ha minskat till följd av en skärpt lagstiftning för skrotbranschen som bl.a. innebär förbud mot kontanter och överlåtbara checkar som betalningsmedel. Enligt en uppgift från BBC News¹ har kopparstölderna vid järnvägen minskat med ca 80 procent sedan regleringen trädde i kraft och fortsätter att minska. Också antalet förseningsminuter på grund av kopparstölder har minskat lika drastiskt. Trots att lagstiftningen i Storbritannien går längre än den reglering som nu föreslås, med bl.a. krav på tillstånd för skrot-handel, kan det förutsättas att den föreslagna regleringen kommer att ha effekt i Sverige. Även i Frankrike tror polisen att ett kontantförbud vid handel med metallskrot har bidragit till ett minskat antal metallstölder. Det franska förbudet urholkas dessutom av möjligheten till gränshandel i t.ex. Belgien och Spanien. Problemet med gränshandel torde inte göra sig gällande i samma utsträckning i Sverige.

16.2.8 Övriga konsekvenser

I kapitel 15 redogör utredningen för sin bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (se särskilt avsnitt 15.3.5). Förslaget bedöms inte medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

¹ Amos, Owen, *Cable theft delays on railways fall sharply*, BBC News 11/9-2014, tillgänglig på <http://www.bbc.com/news/uk-29109733> 6/10-2014

16.2.9 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller ska träda i kraft den 1 januari 2016 och börja tillämpas på köp som görs från och med detta datum.

Utredningen har i avsnitt 15.4.3 gjort bedömningen att förslaget kan omfattas av tjänstedirektivet såvitt det berör vidareförsäljning av metallskrot. Förslaget måste i sådana fall anmälas till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG) i denna del. I avsnitt 15.5 har utredningen funnit att förslaget inte medför någon anmälningsskyldighet enligt direktivet om informations-system för tekniska föreskrifter (direktiv 98/34/EG och direktiv 98/48/EG). Innan lagen träder i kraft behöver tillsynsmyndigheten viss tid för att utarbeta rutiner för kontroller samt eventuella föreskrifter. Vissa av de näringsidkare som omfattas av lagförslaget bedöms behöva viss begränsad tid för att upprätta system som möjliggör att kontanter, checkar och postväxlar utesluts som betalningsmedel. Lagstiftningen bör kunna träda ikraft den 1 januari 2016 och börja tillämpas på köp som görs från och med detta datum.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag (20xx:xxx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller

Förbud mot kontanter, checkar och postväxlar

1 § Kontanter, checkar och postväxlar får inte användas som betalningsmedel i näringsverksamhet vid köp av varor som kan hänföras till följande nummer i Kombinerade nomenklaturen (KN-nr) enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan, i lydelsen enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011,

1. avfall och skrot av järn eller stål; omsmältningsgöt av järn eller stål (KN-nr som börjar med 7204),

2. avfall och skrot av koppar (KN-nr som börjar med 7404),

3. avfall och skrot av nickel (KN-nr som börjar med 7503),

4. avfall och skrot av aluminium (KN-nr som börjar med 7602),

5. avfall och skrot av bly (KN-nr som börjar med 7802),

6. avfall och skrot av zink (KN-nr som börjar med 7902),

7. avfall och skrot av tenn (KN-nr som börjar med 8002),

8. avfall och skrot av andra oädla metaller (KN-nr som börjar med 8101-8113, eller

9. avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska ackumulatorer (KN-nr som börjar med 854810).

Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel vid köp av avfall och skrot. Förbudet är absolut. Enligt 8 § andra stycket ska emellertid inte någon sanktionsavgift tas ut vid en överträdelse av förbudet om det är oskäligt att ta ut avgiften.

Lagen gäller för den som i näringsverksamhet köper varor av de slag som räknas upp. Det är den skatterättsliga definitionen av be-

greppet näringsverksamhet som avses. I enlighet med 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska det alltså vara fråga om förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Det är endast avfall och skrot av metaller och varor som inryms i uppräknade KN-nr som omfattas. I tulltaxan preciseras varorna vidare enligt respektive underkategori. Exempelvis inryms under KN-nr 7204 bl.a. avfall och skrot av gjutjärn (KN-nr 7204 10 00) samt avfall och skrot av rostfritt stål (KN-nr 7204 21 10 och 7204 21 90). Den lydelse som tulltaxan har enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1006/2011 av den 27 september 2011 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan ska användas för att bestämma vilka varor som omfattas av lagen. En legering av oädla metaller ska klassificeras som en legering av den metall som dominerar vikt-mässigt över var och en av de övriga metallerna.

Med avfall och skrot förstås metallavfall från tillverkning eller mekanisk bearbetning av metall samt metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.5.

Tillsyn

2 § Skatteverket ska utöva tillsyn över näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av skyldigheter enligt denna lag. Genom tillsynen ska Skatteverket kontrollera att kontanter, checkar och postväxlar inte används som betalningsmedel i strid med förbudet i 1 §.

Tillsynsåtgärder får vidtas utan att näringsidkaren underrättas om dem i förväg.

I *första stycket* anges omfattningen av Skatteverkets tillsynsansvar. Skatteverket ska kontrollera att de näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av lagen efterlever förbudet i 1 § mot att använda kontanter, checkar och postväxlar som betalningsmedel.

Av *andra stycket* framgår att Skatteverket inte behöver underrätta näringsidkaren om planerade tillsynsåtgärder i förväg.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.8.2.

3 § Tillsynsåtgärder ska genomföras så att de inte vållar näringsidkaren större kostnad eller olägenhet än nödvändigt.

I bestämmelsen anges att tillsynsåtgärder ska vidtas så att de inte vållar större kostnader eller olägenheter än vad som är nödvändigt. Det är ett krav på allmänt hänsynstagande i förhållande till näringsidkaren. En liknande bestämmelse finns i 19 § myndighetsförordningen (2007:515).

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.8.2.

4 § Skatteverket har rätt att för sin tillsyn enligt 2 § få tillträde till verksamhetslokaler där verksamheten bedrivs eller kan antas bedrivs.

Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen.

Bestämmelsen ger Skatteverket tillträdesrätt. Tillträdesrätten gäller verksamhetslokaler där sådan verksamhet som omfattas av skyldigheter enligt denna lag bedrivs eller kan antas bedrivs. Verksamhetslokal har samma betydelse som i skatteförfarandelagen (2011:1244), se 3 kap. 18 § den lagen. Uttrycket ”kan antas” innebär inte något högt krav på bevisning. I lokaler, andra utrymmen eller områden där det bedrivs affärer och där det finns metallskrot bör det i regel kunna antas att det bedrivs sådan verksamhet som omfattas av skyldigheter enligt lagen. Tillträdesrätten är begränsad till vad som är nödvändigt för tillsynen och ska alltså läsas tillsammans med 3 §. Tillträdesrätten innefattar inte någon rätt att bereda sig tillträde med tvång. Uppkommer ett sådant behov ska andra stycket tillämpas.

Andra stycket ger Skatteverket möjlighet att begära biträde av polismyndighet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.8.2.

5 § Näringsidkare som är eller kan antas vara omfattade av skyldigheter enligt denna lag ska på begäran och i den omfattning det är nödvändigt för tillsynen lämna Skatteverket upplysningar och tillhandahålla handlingar.

Skatteverket får förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket att fullgöra dem.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den som är eller kan antas vara omfattad av lagens tillämpningsområde att på begäran av Skatteverket lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar. Skyldigheten omfattar de upplysningar och den information som behövs för tillsynen. Ett exempel på en handling som torde vara nödvändig för tillsynen är bokföringen. Att Skatteverket får del av kontoutdrag torde också regelmässigt vara erforderligt.

Om näringsidkaren inte fullgör sina skyldigheter enligt första stycket får Skatteverket med stöd av andra stycket förelägga denne att fullgöra dem. Av 6 § framgår att ett föreläggande i vissa fall får förenas med vite.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.8.2.

Vite

6 § Ett föreläggande enligt 5 § andra stycket får förenas med vite.

Ett sådant föreläggande får dock inte förenas med vite, om

- 1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift, och*
- 2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.*

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

I paragrafens första stycke finns en bestämmelse som anger att ett föreläggande om att lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar enligt 5 § får förenas med vite.

Andra stycket innehåller ett förbud mot att i vissa fall förena ett föreläggande med vite. Skälet till stadgandet är Europakonventionens krav att den enskilde inte får tvingas lämna uppgifter som är belastande för honom eller henne själv, den s.k. passivitetsrätten. Ett sådant föreläggande får inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Som framgår av avsnitt 14.2.1 kan det antas att bestämmelsernas syfte är sådant att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig. Ett föreläggande får därför inte heller förenas med vite avseende utredning av en fråga

som har samband med en gärning som kan leda till en sanktionsavgift.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.8.2.

Anmälningsskyldighet

7 § Den som i näringsverksamhet köper sådana varor som anges i 1 § för att sälja dem vidare ska anmäla detta till Skatteverket.

Anmälan ska ha kommit in till Skatteverket inom två veckor från den dag då anmälningsskyldigheten har inträtt.

I paragrafen föreskrivs en anmälningsskyldighet för den som i näringsverksamhet köper sådana varor som omfattas av lagen för att sälja dem vidare. Verksamheter som bara säljer – men inte köper – metallskrot, t.ex. byggföretag eller företag inom tillverkningsindustrin, omfattas således inte. Inte heller återvinningscentraler där metallskrot lämnas in omfattas. Verksamheter som köper metallskrot för att bearbeta det och sälja det vidare som något som inte längre klassas som avfall och skrot, t.ex. smältverk, omfattas inte.

Något krav på att anmälan ska vara underskriven finns inte. Anmälan kan göras både muntligen och skriftligen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.

Sanktionsavgifter

8 § Skatteverket får ta ut en sanktionsavgift av en näringsidkare som omfattas av skyldigheter enligt denna lag, om näringsidkaren

1. har överträtt förbudet i 1 §, eller

2. inte har anmält sin verksamhet för registrering enligt 7 §.

En sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt att ta ut avgiften. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om överträdelser berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka.

I paragrafens första stycke anges att Skatteverket får ta ut en sanktionsavgift av en näringsidkare som omfattas av lagen om denne har brutit mot 1 § eller inte anmält sin verksamhet för registrering. Bestämmelsen saknar subjektiva rekvisit. Det krävs alltså inte att

överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet för att en sanktionsavgift ska få tas ut.

Andra stycket anger att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt att ta ut den. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka. Utrymmet för att inte kunna påföra en avgift när en näringsidkare i strid mot förbudet betalat med t.ex. kontanter är begränsat. Vad som avses är sådana omständigheter som normalt brukar hänföras till laga förfall. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, okunskap om gällande regler, tidsbrist eller glömska ska normalt inte kunna medföra befrielse från avgift.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.11.

9 § Sanktionsavgiften är 20 000 kr och ska tillfalla staten.

Om en sanktionsavgift har tagits ut för en överträdelse och näringsidkaren inom två år efter beslutet om sanktionsavgift gör sig skyldig till ytterligare en överträdelse, får avgift för den nya överträdelsen tas ut med 40 000 kr.

Av bestämmelsen *första stycke* framgår att avgiften uppgår till 20 000 kr. Endast en avgift ska tas ut vid varje kontrolltillfälle oavsett om en eller flera överträdelser har konstaterats.

I *andra stycket* regleras förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift vid upprepade överträdelser. Den situation som avses är att en näringsidkare först påförs en sanktionsavgift och därefter gör sig skyldig till ytterligare en överträdelse. Avgift får då tas ut med 40 000 kr. Inträffar den nya överträdelsen senare än inom två år ska första stycket tillämpas och avgift utgå med 20 000 kr. Liknande bestämmelser finns beträffande reglerna om kassaregister och personalliggare i 50 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) och för miljö-sanktionsavgifter i 1 kap. 4 § förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.9.

10 § Innan en sanktionsavgift tas ut ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

Enligt bestämmelsen ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig över tillsynsmyndighetens iakttagelser före beslutet om sanktionsavgift.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.10.

11 § Ett beslut om sanktionsavgift ska meddelas inom två år från dagen för tillsynsbesöket eller från den dag när Skatteverket på något annat sätt fick vetskap om överträdelsen.

Paragrafen innebär att möjligheten att ta ut en sanktionsavgift faller bort om den som anspråket riktas mot inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att tillsynsbesöket företogs eller från den dag när Skatteverket på något annat sätt fick vetskap om överträdelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.12.

Förfarandet

12 § Beslut om föreläggande utan vite och beslut om tillsyn får inte överklagas.

Överklagande av övriga beslut enligt denna lag prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande enligt 67 kap. 7–9 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om sanktionsavgift enligt denna lag gäller de bestämmelser i skatteförfarandelagen som tillämpas i fråga om kontrollavgifter och som avser

- 1. betalning och återbetalning (kap. 61–65),*
- 2. omprövning och överklagande (kap. 66 och 67), samt verkställighet (kap. 68–71).*

Av första stycket framgår att beslut om föreläggande utan vite och beslut om tillsyn inte får överklagas.

I andra stycket anges vad som gäller för övriga beslut enligt lagen. Dessa beslut ska, med undantag för beslut om sanktionsavgift,

överklagas enligt de allmänna reglerna i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Det innebär att besluten överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut om sanktionsavgift överklagas också hos allmän förvaltningsdomstol men enligt reglerna i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I den mån inga avvikande regler finns i den nya lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller ska även övriga förfaranderegler i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas. Av 22 § förvaltningslagen följer att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas (jfr 33 § förvaltningsprocesslagen). Om en enskild överklagar Skatteverkets beslut blir Skatteverket enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet lämnats över till domstolen. I och med att Skatteverket blir part i förvaltningsrätten har myndigheten rätt att överklaga förvaltningsrättens beslut om det går myndigheten emot.

Tredje stycket anger att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I det *fjärde stycket* finns en upplysning om förfaranderegler i fråga om sanktionsavgifter enligt lagen. För sanktionsavgifter ska bestämmelserna i skatteförfarandelagen som tillämpas för kontrollavgifter gälla i fråga om betalning och återbetalning, omprövning och överklagande samt verkställighet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 14.13.

Ikraftträdande

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Lagförslaget kan omfattas av tjänstedirektivet (direktiv 2006/123/EG) i de delar som avser vidareförsäljning av metallskrot och bör vid en sådan bedömning anmälas till EU-kommissionen. Kommissionen ska, inom tre månader från mottagandet av anmälan, undersöka om de nya kraven är förenliga med unionsrätten och vid behov fatta beslut om att begära att Sverige ska avstå från anta lagen. En anmälan till kommissionen hindrar inte en medlemsstat från att anta de aktuella bestämmelserna.

17.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1999:271) om handel med begagnade varor

Lagen om handel med begagnade varor upphör att gälla vid utgången av december 2015.

Att lagen upphör att gälla vid utgången av december 2015 innebär att de gärningar som anges i 14 och 15 §§ inte är straffbara därefter. Lagens straffbestämmelser får då inte heller tillämpas på gärningar som begåtts medan lagen fortfarande var i kraft. Det sistnämnda följer av 5 § andra stycket lagen (1964:163 om införande av brottsbalken).

17.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

27 kap.

2 §

Genom den nya *punkten 5 i första stycket* gäller sekretessen även för uppgifter i ärenden enligt lagen om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.

Ändringen i *tredje stycket punkten 4* innebär att Skatteverkets beslut om sanktionsavgift ska vara offentligt. Övriga beslut, t.ex. beslut om tillsyn enligt lagen, omfattas däremot av sekretessen.

17.4 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor

Förordningen om handel med begagnade varor upphör att gälla vid utgången av december 2015.

17.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 §

Ändringen innebär att uppgifter i ett ärende enligt lagen (20xx:xxx) om kontantförbud vid handel med avfall och skrot av vissa metaller ska få behandlas i beskattningsdatabasen.

Kommittédirektiv 2013:82

Översyn av lagstiftningen om handel med begagnade varor

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera utvecklingen av handeln med begagnade varor och utvärdera lagstiftningen om handel med begagnade varor. Utredaren ska göra en bedömning av om denna handel även i fortsättningen bör vara reglerad. Om utredaren finner att det behövs fortsatt reglering ska en översyn av den nuvarande lagstiftningen göras och, vid behov, förslag till författningsändringar lämnas. Förslagen kan avse den nu aktuella lagstiftningen eller, om så bedöms lämpligare, annan lagstiftning. Det ingår också i uppdraget att se över tillsynsregleringen och, vid behov, föreslå ändringar i denna.

I utredningsuppdraget ingår även att göra en bedömning av om det bör införas ett lagstadgat förbud mot att använda kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallsprot. Om det bedöms lämpligt att införa ett sådant förbud ska nödvändiga författningsförslag lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Bakgrund och gällande rätt

Handel med begagnade varor

Handel med begagnade varor har varit föremål för särskild reglering sedan 1918. Den gällande lagen (1999:271) om handel med begagnade varor och förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor trädde i kraft den 1 juli 1999.

Lagstiftningen har till syfte att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor. Regleringen är tillämplig på yrkesmässig handel med vissa begagnade varor. Regeringen har bemyndigats att besluta om vilka varor som omfattas av regleringen. Bestämmelserna om handel med begagnade varor innebär bl.a. följande för handlare:

- krav på registrering,
- skyldighet att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor och att på begäran tillhandahålla den lokala polismyndigheten dessa anteckningar och övriga handlingar som avser mottagna varor,
- förbud för handlare att ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrkt sin identitet eller är känd,
- förbud mot att lämna ut eller bearbeta begagnade varor tidigare än en månad efter den dag då varorna togs emot,
- skyldighet att på begäran låta polismyndigheten vid tillsynen granska bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt lämna de upplysningar om verksamheten i övrigt som behövs för tillsynen,
- skyldighet att på begäran lämna polismyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten.

Verksamheten står under tillsyn av den lokala polismyndighet hos vilken handlaren är registrerad. Lagstiftningen innehåller även vissa straffbestämmelser.

Kontantförbud vid handel med metallskrot

Stölden av olika metaller, bl.a. koppar, är ett problem som drabbar samhället på flera sätt. Stölderna kan t.ex. medföra störningar i infrastruktur eller innebära att kulturhistoriskt värdefulla byggnader skadas. Metallstölden orsakar även kostnader för den som drabbas direkt av en stöld och för samhället i stort.

Det finns anledning att utreda om ett lagstadgat förbud mot användning av kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot kan bidra till att stävja brottsligheten med metallstölden och vara ett effektivt redskap för polisen i dess brottsbekämpande verksamhet.

Frågan om stulna metaller och deras omsättning har vissa beröringspunkter med lagstiftningen om handel med begagnade varor, varför det bedöms lämpligt att ta upp frågan om ett kontant- och checkförbud inom ramen för denna utredning.

Uppdraget att se över lagstiftningen om handel med begagnade varor*Analys av utvecklingen av handeln samt utvärdering av aktuell lagstiftning*

Nu gällande reglering av handeln med begagnade varor har varit i kraft i ca 14 år. Förhållandena för handeln kan antas ha förändrats under denna tid, inte minst när det gäller utvecklingen med handel över internet som kan antas ha ökat även inom det aktuella området. Uppgifter från Rikspolisstyrelsen pekar också i denna riktning (N2012/3407/MK). Förekomsten av ändrade förhållanden bör inverka såväl på behovet av en reglering som på regleringens utformning. Regleringen av handeln med begagnade varor syftar till att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor. Vid en översyn av gällande lagstiftning finns det därför anledning att utreda effektiviteten av denna.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka förändringar som skett inom branschen sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft,

- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, förhållandena har ändrats för handeln med begagnade varor sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft,
- analysera polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete och särskilt uppmärksamma i vilken omfattning och på vilket sätt polisen utnyttjat de instrument som lagstiftningen erbjuder,
- undersöka om den nuvarande regleringen haft betydelse för antalet upptäckta stöld- och häleribrott i anslutning till handeln med begagnade varor.

Förslag till reglering

Utredaren ska mot bakgrund av sin analys och undersökning överväga om handeln med begagnade varor bör vara fortsatt reglerad. Om så bedöms vara fallet, ska utredaren överväga om detta fortsatt bör ske genom en särskild lagstiftning. Det står i detta sammanhang utredaren fritt att lämna andra förslag som kan förväntas bidra till att försvåra avsättningen av stulna varor eller underlätta för polisen i dess brottsbekämpande verksamhet.

Om utredaren kommer fram till att handeln med begagnade varor ska vara fortsatt reglerad i en särskild lagstiftning, ska en översyn av nu gällande lagstiftning göras. I uppdraget ingår även att se över tillsynsregleringen och, vid behov, föreslå ändringar i denna. Av förslaget ska det också framgå vilka typer av begagnade varor som bör omfattas av regleringen.

Utredaren ska lämna de förslag på författningsändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Utredaren ska vid utformningen av förslag till ny lagstiftning ta hänsyn till att näringsfriheten inte inskränks mer än nödvändigt och att kostnaderna och de administrativa bördorna för företagen begränsas.

Utredaren ska vid utformningen av förslag till ny lagstiftning beakta de krav som EU-rätten ställer.

Uppdraget att bedöma om ett kontant- och checkförbud bör införas vid handel med metallskrot

Analys av frågan om kontant- och checkförbud

Det är angeläget att omfattningen av metallstölderna minskar. Ett sätt att bidra till en minskning av stölderna är att försvåra omsättningen av stulna metaller. Det ska därför utredas om ett lagstadgat förbud mot användning av kontanter och checkar som betalningsmedel vid handel med metallskrot skulle kunna bidra till att stävja brottsligheten med metallstöld och underlätta för polisen i dess brottsbekämpande verksamhet. Det finns även anledning att göra en bedömning av om ett kontant- och checkförbud skulle bidra till att förbättra möjligheterna att konkurrera på marknaden för handel med metallskrot.

Utredaren ska därför

- undersöka hur betalningar normalt sett sker vid handel med metallskrot,
- undersöka vilken inverkan ett kontant- och checkförbud skulle ha på möjligheterna att omsätta stulna metaller, bl.a. med avseende på transaktionernas spårbarhet,
- undersöka om, och i så fall på vilket sätt, ett kontant- och checkförbud skulle påverka de företag som handlar med metallskrot, bl.a. när det gäller möjligheterna att konkurrera på marknaden.

Utredaren ska göra en bedömning av om ett lagstadgat kontant- och checkförbud vid handel med metallskrot är ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att stävja brottsligheten med metallstöld, underlätta polisens arbete och därigenom bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor. Vid denna bedömning får utredaren även överväga om det kan finnas behov av att ett lagstadgat kontant- och checkförbud kompletteras av andra åtgärder för att uppnå de avsedda effekterna.

Förslag till reglering

Om utredaren kommer fram till att ett lagstadgat kontant- och checkförbud vid handel med metallschrot bör införas, ska förslag till författningsreglering lämnas. Förslag till författningsreglering ska även lämnas för de eventuella kompletterande åtgärder som utredaren finner nödvändiga för att ett lagstadgat kontant- och checkförbud ska få avsedd effekt. Av förslaget ska det framgå vilka typer av metaller och verksamheter som bör omfattas av regleringen för att den ska vara effektiv. Utredaren ska vidare redovisa sin bedömning av vilka sanktioner som bör gälla vid överträdelse av det regelverk som föreslås. I första hand ska det prövas om det är tillräckligt med icke straffrättsliga sanktioner. Utredaren ska även lämna förslag på bestämmelser om tillsyn och vilken myndighet som bör få uppdraget att ansvara för tillsynen.

Utredaren kan vid sin bedömning av vilka metaller och verksamheter som ska omfattas av regleringen söka ledning i lagstiftningen om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och schrot av vissa metaller (1 kap. 2 § mervärdesskattelagen [1994:200]). Utredaren är dock inte bunden av de avgränsningar som finns i mervärdesskattelagen.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som utredaren anser befogade.

Utredaren ska vid utformningen av förslag till ny lagstiftning ta hänsyn till att näringsfriheten inte inskränks mer än nödvändigt och att kostnaderna och de administrativa bördorna för företagen begränsas.

Utredaren ska vid utformningen av förslag till ny lagstiftning beakta de krav som EU-rätten ställer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer som har relevans för utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

(Näringsdepartementet)

Enkätfrågor till polismyndigheterna

1 Lagstiftningen om handel med begagnade varor

1.1 Registrering av handlare

- a) Hur många handlare var registrerade hos polismyndigheten den 1 oktober 2013?
- b) Bedömer polismyndigheten att antalet registrerade handlare överensstämmer med det verkliga antalet?
- c) Om nej, kan det uppskattas hur många handlare som bedriver handel med begagnade varor utan att vara registrerade?
- d) Hur många handlare har under tiden 1 januari 2008–1 januari 2013 registrerat sig först sedan de kontaktas av polisen?
- e) Har polisen tvångsregistrerat någon handlare under tiden 1 januari 2008–1 januari 2013? Om ja, hur många?

1.2 Tillsyn gällande inköpsnotor

- a) Kontrollerar polismyndigheten att handlarna för anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor? Om ja, hur går kontrollerna till och hur ofta görs de?
- b) Följer handlarna bestämmelsen om att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor? Förekommer det brister i anteckningarna? I så fall vilka?

1.3 Övrig tillsyn

- a) Kontrollerar polismyndigheten att handlarna inte lämnar ut eller bearbetar mottagna varor förrän tidigast en månad efter den dag då de togs emot?

- b) Kontrollerar polismyndigheten att handlarna inte tar emot varor från personer som inte tillförlitligt styrkt sin identitet, personer som är under 18 år och som inte visat att de har rätt att förfoga över varan eller personer som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel?
- c) Uppsöker polisen handlarna för att undersöka inköpta varor, inköpsnotor, annat bokföringsmaterial m.m.? Förekommer sådana kontroller rutinmässigt utan att det finns misstankar om brott?
- d) Förekommer det någon tillsyn över auktionshandeln? Om ja, på vilket sätt?

1.4 Brottslighet

- a) Hur ser polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete ut rent allmänt när det gäller stöld och häleri av begagnade varor? (Frågan avser inte enbart de varor som räknas upp i förordningen utan tar sikte på alla typer av begagnade varor).
- b) Det kan antas att många begagnade varor som är stulna eller annars olovligen åtkomna förekommer i handel som bedrivs på internet. Arbetar polisen på något särskilt sätt när det gäller sådana varor? Om ja, hur ser det arbetet ut?
- c) Använder polisen någon särskild arbets- eller spaningsmetod när det gäller stulna guldföremål?
- d) Använder polisen de anteckningar som handlarna är skyldiga att föra i sitt arbete med att efterspana varor som är stulna eller annars olovligen åtkomna? Om ja, i vilken omfattning och på vilket sätt?
- e) Har regleringen av handeln med begagnade varor underlättat polisens arbete vid efterspaning av stulet gods? Om ja, på vilket sätt? Kan det sägas i vilken omfattning som brott har kunnat klaras upp med hjälp av de instrument som bestämmelserna ger polisen? Har regleringen varit särskilt användbar för någon typ av varor?

- f) Vilken uppfattning har polismyndigheten om brottsutvecklingen inom begagnathandeln när det gäller handeln med stöldgoods? Har den ökat eller minskat sedan mitten av 1990-talet? Har någon särskild typ av varor ökat respektive minskat när det gäller begagnathandeln med stöldgoods?

1.5 Straffbestämmelser

- a) Hur ofta har misstanke om brott enligt lagen uppstått under tiden 1 januari 2008–1 januari 2013? Ange om möjligt antalet för varje år. Hur många fall har rapporterats vidare till åklagare? Vilka överträdelser har det gällt?

1.6 Övrigt

- a) Har förhållandena för handeln med begagnade varor förändrats sedan mitten av 1990-talet enligt polismyndighetens uppfattning? Om ja, på vilket sätt?
- b) Har förhållandena för handeln med begagnade gulföremål förändrats sedan mitten av 1990-talet? Om ja, på vilket sätt?
- c) I 2 § förordningen (1999:272) om handel med begagnade varor anges de varor som regleringen omfattar. Är denna uppräknings anpassad till nuvarande förhållanden, eller bör vissa varuslag tas bort och andra läggas till? Vilka förändringar bör i så fall göras?
- d) Har problem uppstått vid tillämpningen av författningarna? Om ja, vilka?
- e) Övriga synpunkter på författningarna?

2 Stölder av skrot

2.1 Brottslighet

- a) Vilken uppfattning har polismyndigheten om brottsutvecklingen när det gäller skrotstölder? Har den ökat eller minskat sedan mitten av 1990-talet? Har tillvägagångssättet för stölderna ändrats jämfört med tidigare?
- b) Hur ser det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet ut när det gäller skrotstölder?

2.2 Kontant- och checkförbud

- a) Den 1 januari 2010 infördes ett frivilligt kontantförbud för medlemmarna i Återvinningsindustrierna – en branschförening som företräder privata återvinningsföretag. Bedömer polismyndigheten att detta frivilliga kontantförbud har underlättat polisens arbete med att stävja skrotstölderna? Har polismyndigheten sedan förbudet infördes uppfattat någon förändring när det gäller skrotstölderna? Vilken i så fall?
- b) Skulle ett lagstadgat kontant- och checkförbud vid handel med skrot kunna underlätta polisens brottsutredande arbete? Om ja, på vilket sätt?

2.3 Övrigt

- a) Finns det några andra åtgärder än ett eventuellt kontant- och checkförbud som skulle kunna underlätta polisens arbete när det gäller stölder och hälerier av skrot?
- b) Övriga synpunkter när det gäller polisens arbete att stävja brottsligheten med skrotstölder?

Lag (1999:271) om handel med begagnade varor

Syfte och tillämpningsområde

1 §

Denna lag har till syfte att försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor.

2 §

Lagen är tillämplig på yrkesmässig handel med sådana begagnade varor som finns angivna i en av regeringen utfärdad förordning.

Yrkesmässig handel innefattar även yrkesmässig auktionsförsäljning, annan yrkesmässig försäljning som riktar sig till allmänheten samt yrkesmässigt mottagande av begagnade varor för omarbetning eller annan liknande bearbetning.

En obrukad vara skall anses som begagnad om den utbjuds av en privatperson till den som driver yrkesmässig handel med begagnade varor.

I lagen avses med handlare den som är registrerad enligt denna lag.

Registrering

3 §

Den som avser att yrkesmässigt driva handel med sådana begagnade varor som avses i 2 § första stycket skall anmäla handeln för registrering hos lokala polismyndigheten i varje ort där handeln skall bedrivas.

Anmälan för registrering skall göras innan handeln påbörjas.

4 §

Den som bedriver handel med begagnade varor utan att vara registrerad är skyldig att på uppmaning av den lokala polismyndigheten lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om registreringsskyldighet föreligger.

Om registreringsskyldighet bedöms föreligga skall polismyndigheten uppmana den som bedriver handeln att fullgöra denna skyldighet.

Den som underlåter att följa en uppmaning enligt andra stycket får registreras av polismyndigheten.

Handlarens skyldigheter

5 §

En handlare är skyldig att föra anteckningar om förvärvade eller annars mottagna varor och att på begäran tillhandahålla den lokala polismyndigheten dessa anteckningar och övriga handlingar som avser mottagna varor.

6 §

En handlare skall på begäran av polismyndigheten undersöka om vissa begagnade varor har tagits emot och om varorna finns kvar hos handlaren.

7 §

En handlare får inte ta emot begagnade varor av den som inte på ett tillförlitligt sätt styrker sin identitet eller är känd.

En handlare får inte heller ta emot begagnade varor av den som är under 18 år om inte denne visar att han har rätt att förfoga över varan eller av den som är märkbart påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel.

8 §

Begagnade varor som har tagits emot får inte lämnas ut eller bearbetas förrän tidigast en månad efter den dag då varorna togs emot.

Den lokala polismyndigheten får medge en handlare undantag från denna bestämmelse om det finns särskilda skäl.

Bemyndiganden

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om registrering och handlares antecknings-skyldighet.

Tillsyn

10 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av den lokala polismyndighet hos vilken handlaren är registrerad.

11 §

En handlare är skyldig att på begäran låta polismyndigheten vid tillsynen granska bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de upplysningar om verksamheten i övrigt som behövs för tillsynen.

12 §

En handlare är skyldig att på begäran lämna polismyndigheten tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Denna skyldighet att lämna tillträde gäller dock inte bostad.

13 §

Polismyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av denna lag skall efterlevas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Straffbestämmelser

14 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. driver sådan yrkesmässig handel med begagnade varor som omfattas av denna lag utan att vara registrerad,

2. underlåter att fullgöra skyldighet enligt 5 § eller lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller om överträdelsen är ringa.

15 §

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 7 och 8 §§. Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller om överträdelsen är ringa.

16 §

Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande får inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Överklagande

17 §

Polismyndighetens beslut enligt denna lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat föreskrivs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1999:271

1. Denna lag träder i kraft d. 1 juli 1999 då lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor upphör att gälla.
2. Den som vid ikraftträdandet är registrerad hos en lokal polismyndighet enligt förordningen (1981:403) om handel med begagnade varor skall anses registrerad inom myndighetens verksamhetsområde enligt den nya lagen. Den som vid ikraftträdandet driver handel på flera orter och endast är registrerad på någon av dem skall senast d. 1 sept. 1999 registrera sig på alla övriga orter där han driver handel.

Förordning (1999:272) om handel med begagnade varor

Tillämpningsområde

1 §

Denna förordning innehåller närmare bestämmelser om yrkesmässig handel med begagnade varor enligt lagen (1999:271) om handel med begagnade varor.

2 §

Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor tillämpas på handel med

1. naturpärlor, naturliga och syntetiska ädelstenar samt föremål som helt eller till väsentlig del består av guld, silver eller platina,
2. mopeder, cyklar och motorsågar,
3. fritidsbåtar, utombordsmotorer, kanoter, windsurfingbrädor och liknande,
4. kameror och videokameror med fototeknisk kringutrustning samt ur och kikare,
5. datorer, komponenter till datorer och kringutrustning till datorer,
6. radio- och televisionsapparater, videobandspelare, musik-anläggningar och musikinstrument,
7. föremål som helt eller till väsentlig del består av koppar, mäs-sing, tenn eller brons,
8. vapen med undantag av sådana skjutvapen som omfattas av vapenlagen (1996:67),
9. mobiltelefoner och telefaxapparater,
10. navigationsinstrument och kommunikationsradioapparater,

11. skidutrustning med undantag för kläder,
12. målningar, teckningar, grafik och skulpturer,
13. konstalster av glas, porslin och annan keramik.

3 §

Föreskrifterna i 5 §, 7 § första stycket och 8 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor tillämpas inte på

1. varor som avses i 2 § 2–11, om varornas sammanlagda värde uppenbarligen understiger 500 kr,

2. varor som avses i 2 § 12 och 13, om varornas sammanlagda värde uppenbarligen understiger 2 000 kr.

Varor som avses i 2 § 12 och 13 skall anses begagnade om de tidigare varit föremål för handel.

4 §

Lagen (1999:271) om handel med begagnade varor tillämpas inte på sådan handel som avses i pantbankslagen (1995:1000).

Registrering

5 §

Anmälan för registrering enligt 3 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor skall innehålla uppgifter om

1. handlarens namn, firma, personnummer eller organisationsnummer samt postadress,

2. platsen för försäljningsställe inom den lokala polismyndighet som anmälan avser och det sätt på vilket försäljningen skall ske,

3. vilka slag av begagnade varor som handeln skall omfatta.

6 §

I 3 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor anges när anmälan för registrering skall ske.

Den som avser att bedriva auktionsförsäljning eller annan liknande försäljning skall dock anmäla detta för registrering senast sju dagar före försäljningsdagen. Sådan anmälan skall innehålla uppgifter

om tid och plats för försäljningen samt om förvaringsplats för varorna fram till försäljningsdagen.

7 §

Den lokala polismyndigheten skall utfärda bevis om registrering samt föra register över handlare.

8 §

Handlare som inte längre bedriver sådan handel som medför registreringsskyldighet skall anmäla detta hos den lokala polismyndighet där registrering har skett.

Anteckningar om mottagna varor

9 §

När begagnade varor tas emot av handlaren skall anteckningar enligt 5 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor göras på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor.

Anteckningarna skall avse

1. datum när varorna togs emot,
2. varornas art och beskaffenhet samt antal, storlek, mängd eller vikt,
3. varornas fabrikat och tillverkningsnummer eller andra särskilda kännetecken,
4. det överenskomna priset för varorna eller, om det inte är fråga om inköp, villkoren för att varorna skall få överlämnas,
5. namn och postadress avseende den som har överlämnat varorna samt, om denne inte är känd för handlaren, även personnummer och typ av identitetshandling.

10 §

Mottagna varor skall förses med beteckningar som hänvisar till motsvarande inköpsnotor. Beteckningarna får inte avlägsnas förrän varorna får lämnas ut eller bearbetas enligt 8 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor.

11 §

Om den lokala polismyndigheten enligt 8 § andra stycket lagen (1999:271) om handel med begagnade varor medgivit en handlare undantag från bestämmelsen om liggetid, skall på inköpsnotorna göras anteckningar om

1. när varorna lämnats ut eller bearbetats,
2. namn, firma och postadress för den som varorna har lämnats ut till samt, om denne inte är känd för handlaren, även personnummer och typ av identitetshandling,
3. det överenskomna priset för varorna eller, om det inte är fråga om försäljning, villkoren för att varorna skall få lämnas ut.

12 §

Anteckningarna på inköpsnotorna får inte utplånas eller göras oläsliga. Inköpsnotorna skall bevaras i ordnat skick under tio år räknat från utgången av det kalenderår då anteckningarna gjordes.

Uppgiftsskyldighet

13 §

Den lokala polismyndighetens begäran med stöd av 5 § lagen (1999:271) om handel med begagnade varor om uppgifter om mottagna varor får avse viss systematisk rapportering till polismyndigheten.

Övriga bestämmelser

14 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut enligt denna förordning gäller omedelbart, om inte annat bestämts.

15 §

Ytterligare föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av Rikspolisstyrelsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**1999:272**

Denna förordning träder i kraft d. 1 juli 1999 då förordningen (1981:403) om handel med begagnade varor upphör att gälla.

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfäls- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.
66. Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. M.
67. Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. S.
68. Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Fi.
69. En lag om upphandling av koncessioner. S.
70. Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. Fi.
71. Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. U.
72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. N.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lösamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämförbart arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämförbarhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]
- Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. [68]

- Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. [70]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.
Förslag för ett effektivare arbete.
+ Bilaga. [49]
- Tillförlitligare kreditupplysningar
– ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. [60]

Organiserad brottslighet
– förfälts- och underlåtenhetsansvar,
kvalifikationsgrunder m.m. [63]

Kulturdepartementet

En ny modell för åldersklassificering av film
för barn och unga. [64]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk
och trädgårdsnäring. [38]

Material i kontakt med dricksvatten –
myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]

Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning
och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över
SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar
användning av mark och vatten. [50]

Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Myndigheter och organisationer under
Miljödepartementet – en kartläggning.
[66]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på trans-
portområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. [39]

Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst
Civil och militär samverkan. [65]

Handel med begagnade varor
och med skrot – vissa kontrollfrågor.
[72]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
[3]

Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet.
[9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av hand-
lingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med
svensk alkoholpolitik. [58]

Inbyggd integritet inom Inspektionen för
socialförsäkringen. [67]

En lag om upphandling av koncessioner. [69]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning.
[45]

Ett jämställt samhälle fritt från våld –
Utvärdering av regeringens satsningar
2010–2014. [71]