

Høringsnotat

Ny lov om stempling og kontroll av varer av edelt
metall

Høringsfrist 3. oktober



Innholdsfortegnelse

1	Om høringsnotatet og hva som skjer fremover	4
2	Dagens system.....	4
3	Reglene om finhet og ansvarsmerker	5
3.1	Norske regler	5
3.2	Internasjonale avtaler.....	6
3.2.1	Hallmarking-konvensjonen.....	6
3.2.2	EØS-avtalen. Prinsippet om gjensidig godkjenning.....	6
3.3	Om behovet for ny lov om edle metaller. Endring av reglene om tillatte finheter.....	7
3.3.1	Ny lov om edle metaller.....	7
3.3.2	Tillatte finheter. Nærmere om prinsippet om gjensidig godkjenning.....	7
3.3.3	Forslag om nye regler om finhet.....	8
3.3.3.1	Klausul om gjensidig godkjenning.....	8
3.3.3.2	Endringer i kravet til minste finhet?.....	8
3.3.3.3	Endringer i tillatte finheter	9
3.3.3.4	Palladium.....	9
3.3.3.5	Andre endringer i reglene om finhet m.m.	9
3.4	Endringer i reglene om ansvarsmerker	11
3.4.1	Norske regler.....	11
3.4.2	EØS-avtalen	12
3.4.3	Departementets forslag	12
3.4.4	Patentstyrets forslag til endringer i ansvarsmerkeforskriften	12
4	Edelmetallkontroll.....	13
4.1	Innledning.....	13
4.2	Dagens ordning.....	13
4.2.1	Bakgrunn.....	13
4.2.2	Internasjonale forpliktelser - kontrollmyndighet	14
4.2.2.1	EØS-avtalen	14
4.2.2.2	Hallmarking-konvensjonen	14
4.3	Behov for kontroll med varer av edelt metall. Organisering av eventuell kontroll.....	15
4.3.1	Econs rapport "Optimal kontroll av varer av edle metaller"	15
4.3.2	Vurdering av behovet for kontroll med varer av edelt metall.....	16

4.3.3	Departementets vurdering av spørsmålet om offentlig kontroll eller selvregulering.....	18
4.3.3.1	Innledning.....	18
4.3.3.2	Edelmetallkontrollens oppgaver – hvem kan ivareta dem	19
4.3.4	Bør Norge fortsatt være tilknyttet Hallmarking-konvensjonen?	21
4.4	Nærmere bestemmelser om kontrollvirksomheten.....	21
4.4.1	Innledning	21
4.4.2	Gjeldende regler.....	22
4.4.3	Forslag til nytt regelverk.....	22
4.4.3.1	Kontrollmyndighet § 6	23
4.4.3.2	Uhindret adgang. Rett til opplysninger § 7	23
4.4.3.3	Vedtakskompetanse § 8.....	23
4.4.3.4	Tvangsmulkt § 9.....	23
4.4.4	Særlig om kontroll med varer importert fra en annen stat som er part i EØS-avtalen – Forordning 764/2008/EF.....	24
4.4.4.1	Innledning.....	24
4.4.4.2	Konsekvenser for norsk kontroll.....	24
4.4.4.3	Andre konsekvenser	24
5	Finansiering av en eventuell edelmetallkontroll	25
5.1	Dagens ordning.....	25
5.2	Hvordan skal eventuell kontroll finansieres for fremtiden?	25
5.2.1	Avgiftsbasert finansiering.....	25
5.2.2	Hvordan skal kostnadene fordeles?	26
5.2.2.1	Dagens ordning	26
5.2.2.2	Alternative ordninger	26
5.2.2.3	Departementets forslag.....	27
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	28
6.1	Endringer i finhetsregler	28
6.2	Kontrollmyndighet.....	28
6.3	Inndrivning av årsavgift.....	29
6.4	Handel med utlandet.....	29

Vedlegg 1 Lovutkast

Vedlegg 2 Oversikt over finheter

Vedlegg 3 Forslag til endringer i ansvarsmerkeforskrift

1 Om høringsnotatet og hva som skjer fremover

I dette notatet foreslår Barne- og likestillingsdepartementet en ny lov om edle metalls finhet og stempeling mv. Lovforslaget viderefører systemet med finhetsstempel og ansvarsmerke.

En vesentlig endring er at varer som lovlig kan markedsføres som edelt metall i et annet EØS-land også vil kunne markedsføres som edelt metall i Norge, selv om de er stemplet med en annen finhetsgrad enn de som er tillatt etter norske regler (gjensidig godkjenning). Spørsmålet er om dette bør føre til endringer i de norske kravene til finhetsgrad, se punkt 3.3.3.

Det andre store spørsmålet som diskuteres i dette notatet er om Norge fortsatt skal ha en Edelmetallkontroll. Barne- og likestillingsdepartementet har sammen med Nærings- og handelsdepartementet bestilt en utredning fra Econ Pöyry om behovet for slik kontroll. Econ har blant annet intervjuet ulike aktører for å få deres synspunkter på dagens Edelmetallkontroll. Et eksemplar av Econs rapport er lagt ved høringsnotatet til orientering.

Om nytten av kontrollen er større enn kostnadene blir diskutert i høringsnotatets punkt 4.3. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det fortsatt er behov for et kontrollorgan for varer av edelt metall. I punkt 4.3.3 omtaler departementet ulike måter en slik kontroll eventuelt kan organiseres på og hva slags institusjoner som kan ha en slik oppgave. Justervesenet er et mulig alternativ.

Hvordan en eventuell kontroll skal finansieres blir diskutert i kapittel 5. Departementets forslag er at det betales en flat avgift pr foretak/utsalgssted og halv avgift for enkeltmannsforetak. Organisasjonsrabattene faller bort.

Fristen for å komme med høringsuttalelse er **3. oktober 2009**.

Etter høringen vil departementet gjennomgå høringsuttalelsene, konkludere på de ulike spørsmålene og lage utkast til nytt regelverk. Når utkastet er klart skal det sendes på 3 måneders høring til de øvrige EØS-landene. Departementet tar sikte på at forslag til ny lov kan fremmes for Stortinget i løpet av våren 2010.

2 Dagens system

Produksjon og salg av edelmetallvarer reguleres i lov 6. juni 1891 nr. 2 om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempeling m.v. (edelmetalloven) med tilhørende forskrifter.

I utgangspunktet er det ikke særlige krav til produksjon eller salg av varer som inneholder edle metaller. Men for varer som blir markedsført som "gull", "sølv" eller "platina" er det krav til hvor mye edelt metall varene må inneholde, såkalt *finhet*. Finheten i tusendeler skal stemples på varene. Det er kun tillatt å bruke bestemte finheter. Når varene stemples med finhetsstempel skal de samtidig bli

påført et *ansvarsmerke* som angir hvem som har produsert, importert eller forhandlet varen og som har ansvaret for at varen har den angitte finheten.

Edelmetallkontrollen fører kontroll med at edle metallvarers finhet og merking er i henhold til lov og forskrift.

Kontrollen med varer av edle metaller omfatter varer tatt ut ved stikkprøvekontroller hos importører, butikker mv. og frivillig innleverte varer.

Edelmetallkontrollen har et styre som bestemmer hvordan og hvor tilsynet skal finne sted. I styret sitter en representant for Norges Gullsmedforbund, en representant for Forbrukerrådet og en styreleder oppnevnt av departementet. Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten og ansetter en edelmetallgardein. Edelmetallgardeinen er i dag ansatt i Teknologisk Institutt, som siden 1996 har ivaretatt den praktiske driften av kontrollen. Edelmetallgardeinen er daglig leder for Edelmetallkontrollen og har ansvar for kontrollvirksomheten.

Edelmetallkontrollen er en selvfinansiert institusjon. Den får sine inntekter hovedsakelig fra årlige tilskudd fra Norges Gullsmedforbund, Norges Urmakerforbund og Norges Urgrossistforening. Videre betaler foretak som ikke er medlemmer av disse tre organisasjonene en årlig avgift til Edelmetallkontrollen. Dessuten betales det for analyser, inspeksjonsbesøk, strekprøver og påtrykking av stempler etter satser som fremgår av egne forskrifter.

Norge er tilsluttet en internasjonal konvensjon på området; Wien-konvensjonen om kontroll og merking av artikler av edle metaller av 15. november 1972 ("Hallmarking-konvensjonen"). Konvensjonens formål er å legge til rette for internasjonal handel med varer av edelt metall samtidig som hensynet til forbrukerne er ivaretatt. Edelmetallkontrollen har også oppgaver som ivaretar forpliktelsene Norge har som medlem av konvensjonen.

3 Reglene om finhet og ansvarsmerker

3.1 Norske regler

I henhold til lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling m.v. (edelmetallogen) § 1 skal det være tillatt å utferdige og forhandle varer av edelt metall av en hvilken som helst finhet.

Finheten behøver heller ikke å angis på varen. Angivelse av finhet er likevel bare tillatt der varen inneholder minst 585 tusendeler rent gull dersom det er en vare av gull, minst 830 tusendeler rent sølv dersom det er en vare av sølv, minst 950 tusendeler rent platina dersom det er en vare av platina, jf. lovens § 2.

I forskrift 29. november 1985 nr. 1997 som blant annet omhandler stempling av edelt metall tillates bare følgende finhetsstandarder stemplet:

a) for gull, 750 og 585¹

¹ Det er vedtatt en ny forskrift – forskrift 16. februar 2006 nr. 244 om edle metallvarers finhet og stempling mv. – som vil erstatte forskriften fra 1985. Grunnen til at en ny forskrift ble utarbeidet var endringer i Hallmarking-konvensjonen om kontroll og stempling av edelmetallvarer. I den nye

- b) for sølv, 925 og 830
- c) for platina, 950

Varer av edelt metall må oppfylle minstestandardene for å kunne betegnes som "gull", "sølv" eller "platina". Forskriften inneholder også detaljerte regler for finheten på bruken av loddemetall for de ulike edle metallene.

3.2 Internasjonale avtaler

Ulike land har ulike regler for kontroll og stemping av edelmetallvarer. Import og eksport av varer blir mer komplisert hvis varene må merkes ulikt avhengig av hvor varene skal selges eller hvis de må kontrolleres på nytt når de krysser landegrenser. Dette er bakgrunnen for internasjonale overenskomster som skal sikre fri bevegelse av varer. Både Hallmarking-konvensjonen og EØS-avtalen er eksempler på dette. Begge avtalene forplikter Norge, men på ulik måte.

3.2.1 Hallmarking-konvensjonen

Etter forhandlinger i EFTA ble det i 1972 oppnådd enighet om en konvensjon om kontroll og merking av artikler av edle metaller. Konvensjonen trådte i kraft 27. juni 1975. Konvensjonen pålegger ikke plikt til å merke varer eller til å godta visse finheter. Statene som er tilsluttet må godta at varer som er merket med konvensjonsmerket (CCM-merket) blir importert og solgt uten ytterligere kontroll eller stemping.

Også CCM-merkete varer må oppfylle importstatens krav til finhet. Samtidig tillater konvensjonen kun CCM-merking av produkter med følgende finheter:

Gull: 375, 585, 750, 916 og 999

Sølv: 800, 830, 925, 999

Platina: 800, 850, 900, 999

Konvensjonsstatene forplikter seg videre til å ha et nasjonalt prøvekontor som kan kontrollere varer og som har enerett til å påføre CCM-merket. I Norge ivaretas dette av edelmetallkontrollen.

Regler for varer som skal merkes med CCM-merket er tatt inn i forskrift til edelmetallov.

3.2.2 EØS-avtalen. Prinsippet om gjensidig godkjenning

EØS-avtalen inneholder ikke særregler om varer av edelt metall. Alle EØS-land har en generell forpliktelse til ikke å hindre fri varebevegelse. Dette gjelder også varer av edelt metall.

forskriften er det innført en ny finhet for gull – 916. Men denne forskriften er ikke satt i kraft ennå fordi endringene i konvensjonen heller ikke er trådt i kraft.

Prinsippet om gjensidig godkjenning innebærer at en vare som lovlig kan selges i ett EØS-land og er underlagt et kontrollregime der, i utgangspunktet også skal kunne selges i andre EØS-land uten ytterligere kontroll. Prinsippet står ikke uttrykkelig i EØS-avtalen, men følger av avtalens artikkel 11 som forbyr kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning. Eksempel på importrestriksjoner vil være krav om spesiell merking for at en vare kan selges på det nasjonale markedet. Denne typen krav kan likevel stilles hvis de for eksempel er nødvendige for å ivareta hensynet til forbrukerne. Kravene må i så fall ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig.

Flere spørsmål om nasjonale regler om stempeling av edle metaller har vært behandlet i EF-domstolen, og domstolen har uttalt seg om avveiningen mellom forbrukerinteresser og hensynet til fri bevegelse av varer av edle metaller.

Domstolen har slått fast at en medlemsstat ikke kan kreve ny stempeling av edelmetallvarer importert fra en annen medlemsstat så lenge de er stemplet og markedsført i henhold til lovgivningen i eksportlandet. Forutsetningen er at stemplingen gir like god informasjon som importstatens stempler og at den er forståelig for forbrukerne.

3.3 Om behovet for ny lov om edle metaller. Endring av reglene om tillatte finheter.

3.3.1 Ny lov om edle metaller

I dette høringsnotatet går vi gjennom organiseringen av dagens kontroll med edle metaller. I tillegg foreslår departementet noen grunnleggende endringer i bestemmelsene om finhet og stempeling. Gjennomgangen har vist at gjeldende lov bør omarbeides innholdsmessig og språklig. Til sammen blir endringene i loven så store at vi foreslår at loven av 1891 blir erstattet av en helt ny lov.

Forslaget til ny lov er lagt ved som vedlegg 1 til høringsnotatet. Nytt sammenlignet med gjeldende lov er blant annet § 1 som sier hvilket område loven regulerer. Bestemmelsene i forslaget og forholdet til gjeldende lov er omtalt under de ulike temaene i høringsnotatet.

3.3.2 Tillatte finheter. Nærmere om prinsippet om gjensidig godkjenning

Det gjeldende norske regelverket stiller krav om at varer som betegnes som gull, sølv eller platina skal være stemplet med finhetsstempel, jf. punkt 3.1. Dette gjelder også importerte varer enten de er importert fra EØS-land eller andre land. Kravet om finhetsstempel er ikke i konflikt med EØS-avtalen eller prinsippet om gjensidig godkjenning.

EØS-avtalen er heller ikke til hinder for at underlødige varer (varer som har lavere finhet enn den som er stemplet på) kan stoppes i Norge og enten få fjernet stemplene eller bli stemplet om til en lavere finhet. Selve grunnlaget for prinsippet om gjensidig godkjenning er at varene forutsettes å tilfredsstille de tekniske kravene med hensyn til produksjon, merking og kontroll i eksportlandet. Det skal

derfor være unødvendig å kontrollere dem på nytt. Varer som er uriktig merket ville det jo ikke være lovlig å selge i eksportlandet heller.

Prinsippet om gjensidig godkjenning kommer inn i bildet hvis det importeres lovlige varer med finhetsstempel fra et EØS-land som tillater andre finheter enn de norske. Etter gjeldende regler skal finhetsstempelet slettes og den nærmeste lavere tillatte finheten skal stemples på. Mange land tillater stempelet 999. Hvis det importeres gull med 999-stempel fra et asiatiske land må det i Norge stemples om til 750. Er varen importert fra et EØS-land innebærer prinsippet om gjensidig godkjenning at det ikke kan kreves omstempling.

Dessuten innebærer prinsippet om gjensidig godkjenning i utgangspunktet at varer som er importert fra EØS-land skal kunne markedsføres som "gull", "sølv" eller "platina" selv om de har lavere finhet enn den norske minstefinheten².

Varer som importeres fra land utenfor EØS-området følger de norske finhetsstandardene.

3.3.3 Forslag om nye regler om finhet

3.3.3.1 Klausul om gjensidig godkjenning

I vedlagte forslag til ny lov om edle metaller § 1 er det tatt inn en bestemmelse om gjensidig godkjenning av finhetsstempler³. Produkter som er lovlig markedsført i et annet EØS-land anses å oppfylle kravene i norsk regelverk og kan dermed markedsføres lovlig i Norge.

For alle varer vil det fortsatt være et grunnleggende krav at de må være finhetsstemplet og påført ansvarsmerke for å kunne markedsføres som edelt metall.

3.3.3.2 Endringer i kravet til minste finhet?

På Gullsmedforbundets hjemmesider er det lagt ut en oversikt over hvilke finheter som er tillatt i andre EØS-land. Listen er lagt ved høringsnotatet som vedlegg 2. Den viser at mange land tillater til dels vesentlig lavere finheter enn de norske minstestandardene. For gull har flertallet av disse landene 375 som minste finhet, mens enkelte har 333. For sølv er 800 vanligste minste finhet, noen har 750 og ett land har 500. For platina har mange 850 og noen 800. Enkelte land skiller seg ut med å tillate svært lave finheter.

² Et mulig unntak gjelder varer med svært lavt innhold av edelt metall.

³ En slik klausul er allerede tatt inn i regelverket i forskrift 16. februar 2006 nr. 244 om edle metallvarers finhet og stempeling mv. I forbindelse med fastsettelsen av forskriften påpekte EFTAs overvåkningsorgan (ESA) at regelverk som stiller tekniske krav til produkter skal inneholde en bestemmelse om gjensidig godkjenning. Reglene om finhetsstempeling av edle metaller stiller tekniske krav. Forskriften inneholder derfor en klausul om gjensidig godkjenning i § 14. Ettersom forskriften ikke har trådt i kraft ennå, har ikke bestemmelsen hatt noen virkning.

Prinsippet om gjensidig godkjenning innebærer at det er tillatt å markedsføre varer med finhetene som avviker fra de norske kravene til "gull", "sølv" eller "platina" hvis de er importert fra et EØS-land.

Spørsmålet er om dette også bør få konsekvenser for krav til minste finhet som stilles til norskproduserte varer og til varer importert fra land utenfor EØS.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om

- norske regler bør endres slik at kravene til minste finhet reduseres.
- hvis de skal reduseres – til hvilket nivå – de mest utbredte finhetene i Europa (se vedlegg 2), de som Hallmarking-konvensjonen åpner for (se punkt 3.2.1), eller andre?

3.3.3.3 Endringer i tillatte finheter

Oversikten over hvilke finheter som er tillatt brukt i andre EØS-land viser at ulike land tillater ulike finheter. Svensk og dansk regelverk ser ut til å skille seg ut ved at de kun har krav til minste tillatte finhet og tillater alle finheter over dette så lenge de er angitt i tusendeler. I Norge er bare enkelte finheter tillatt brukt. Tidligere hadde man samme system som Sverige og Danmark, men man gikk over til bare å tillate enkelte finheter. I NOU 1977:10 Gull- og sølvvarer mv. skriver utvalget at "stempling med andre finheter enn de vanligste (vil) kunne virke forvirrende og vil nødvendiggjøre en mer omfattende kontroll". Bestemmelsen om gjensidig godkjenning vil medføre at forbrukerne i fremtiden uansett vil måtte forholde seg til flere finheter. Spørsmålet er om det er andre forhold som tilsier at man beholder et system med enkelte tillatte finheter.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om

- norske regler bør endres slik at det bare stilles krav til minste finhet som i Sverige og Danmark (og eventuelt med lavere krav til minste finhet enn i dag),
- dagens finhetsgrader for norskproduserte varer og varer importert fra ikke-EØS-land skal beholdes, eller
- stempling av flere finheter bør bli tillatt, eksempelvis alle de som konvensjonen åpner for (se punkt 3.2.1), eller alle de mest utbredte i Europa (se vedlegg 2).

3.3.3.4 Palladium

I enkelte land anses palladium som et edelt metall. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om

- loven også bør gjelde for varer av palladium.

3.3.3.5 Andre endringer i reglene om finhet m.m.

Det vedlagte forslaget til ny lov §§ 1 og 2 er i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. For å gjøre regelverket mer oversiktlig er det gjort flere endringer sammenlignet med gjeldende lov.

Fortsatt frivillig å stemple

I gjeldende edelmetallov §§ 1 og 2 er det presisert at det ikke er plikt til å stemple gull-, sølv- eller platinavarer. Varer av enhver finhet kan selges. Det samme vil gjelde etter forslaget til ny lov, men står ikke eksplisitt.

Lovforslaget tar utgangspunkt i om varen betegnes som edelt metall. Hvis den som markedsfører varen velger å betegne den som gull, sølv eller platina, utløser det finhetskrav og merkeplikt. I tillegg er det tatt inn et forbud mot bruk av betegnelsene i § 5 annet ledd. Det samme gjelder i dag fordi stemplingsforskriften § 1 sier at "kun varer som tilfredsstillende de ovennevnte krav (krav til finhet) får betegnes som gull, sølv eller platina".

Forbud mot lavere finhet.

Etter gjeldende edelmetallov § 2 er det forbudt å angi finheten på varen hvis den er lavere enn minstegrensene. Minstegrensene er angitt i loven.

Lovforslaget inneholder et forbud i § 5. Forbudet viser til § 1 annet ledd som inneholder kravene til minste finhet og unntaket for varer som er lovlig markedsført i annet EØS-land.

Forslaget innebærer dermed at finhetsstempel ikke kan påføres varer som ikke oppfyller kravene til minste finhet i hver enkelt del eller varer som ikke er lovlig markedsført som edelt metall i annet EØS-land.

Forvekslingsfare

Gjeldende edelmetallov § 3 forbyr finhetsstempling av varer sammensatt av flere metaller hvis man ikke straks kan se at hele varen ikke er av edelt metall, eksempelvis der en ikke synlig del av varen er laget av et annet metall. Finhetsstemplete varer kan heller ikke være forsterket med annet metall som er loddet fast.

Varer som ikke kan finhetsstemples skal heller ikke påføres merke som kan forveksles med ansvarsmerke, se gjeldende lovs § 4. Gjeldende lov § 4 annet ledd gir forbudene mot stempling tilsvarende anvendelse for pletterte og andre gull-, sølv- eller platinalignende gjenstander.

Disse bestemmelsene er videreført i forslagets § 5 første ledd og tredje ledd.

Forskriftshjemler

Edelmetallogen inneholder en rekke forskriftshjemler. Departementet foreslår at disse hjemlene videreføres. I tillegg foreslås i § 2 at departementet kan gjøre unntak fra stemplingskravet. Bakgrunnen er at forslagets § 1 sier at loven i utgangspunktet gjelder alle varer av edelt metall. I både svensk og dansk regelverk er eksempelvis varer til medisinsk bruk unntatt.

Straff

Straffeloven 1902 § 375 setter straff for den som gjør seg skyldig i ulovlig stempling av varer av gull, sølv eller andre metaller, eller som tilbyr ulovlig stemplede metallvarer.

Edelmetalloven inneholder ingen straffetrussel for overtredelse av lovens bestemmelser. I forbindelse med gjennomgangen av den alminnelige straffeloven mente Justisdepartementet at en straffetrussel for ulovlig stemping av metaller riktigst hører hjemme i edelmetalloven. Justisdepartementet foreslo derfor i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) at det tilføyes i edelmetalloven § 9 at overtredelse av lovens bestemmelser straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. Justisdepartementet uttalte også at for øvrig vil de alminnelige bestemmelsene om bedrageri og forsøk på bedrageri kunne komme til anvendelse ved uriktig stemping av metaller.

I det vedlagte lovforslaget er det derfor tatt inn en straffebestemmelse i § 11.

Overgangsbestemmelse

I dagens lov er det en overgangsbestemmelse som sier at varer som er lovlig stemplet etter tidligere regelverk er tillatt å omsette. Departementet foreslår at en slik overgangsregel videreføres i forslaget § 12.

3.4 Endringer i reglene om ansvarsmerker

3.4.1 Norske regler

Hvis en vare finhetsstemples, skal den samtidig stemples med et ansvarsmerke med mindre dette er praktisk umulig, jf. edelmetalloven § 4.

Formålet med å bruke ansvarsmerke er at senere salgsledd, forbrukere og kontrollmyndighet skal kunne identifisere hvem som har ansvaret for at finhetsstemplingen er korrekt. Aktører i gull- og sølvsmidbransjen som vil selge egenproduserte varer har plikt til å ha et ansvarsmerke, slik at produsenten kan identifiseres. Ansvarsmerket er et hjelpemiddel til å holde ved like tilliten til varer av edle metaller og skal sikre at den virkelige finheten til en vare er i overensstemmelse med den finheten som er stemplet på varen.

I forskrift 24. juni 2005 nr. 718 om registrering av ansvarsmerker er det gitt nærmere bestemmelser om blant annet søknad om og registrering av ansvarsmerker.

Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) fører et særskilt register for ansvarsmerker, jf forskrift av 24. juni 2005 om registrering av ansvarsmerker. En ansvarsmerkeregistrering gjelder gull-, sølv- og platinavarer.

Ansvarsmerke, som skal være registrert i Norge, skal bestå av fremstillerens navn, en forkortelse av dette, eller et symbol. Ansvarsmerke kan ikke registreres hvis det er egnet til å villedes, er egnet til å forveksles med en annens firma eller med stemplings-, ansvars- eller varemerke som er registrert for en annen etter tidligere inngitt søknad eller med varemerke som var innarbeidet av en annen da søknad om registrering ble inngitt. Ansvarsmerke kan heller ikke registreres dersom det er mindre enn fem år siden registreringen utløp for samme ansvarsmerke registrert på en annen. Registrering av ansvarsmerke gjelder for 10 år fra registreringsdagen.

3.4.2 EØS-avtalen

Gjeldende edelmetallov inneholder allerede en bestemmelse om ansvarsmerking av varer fra andre EØS-land som er i overensstemmelse med det som følger av prinsippet om gjensidig godkjenning. Før varen bringes i handelen på det norske markedet skal importør eller forhandler sende melding til Edelmetallkontrollen. Meldingen skal gi opplysninger om det utenlandske ansvarsmerket slik at det kan sjekkes at det ikke kan forveksles med norsk merke, og om produsenten av varen kan identifiseres. Videre skal det dokumenteres at merket er lovlig påført varen.

For en vare som er stemplet i samsvar med lovgivningen i en stat som er part i EØS-avtalen er det ikke nødvendig med norsk ansvarsmerke dersom vilkårene i edelmetalloven § 4 er oppfylt.

3.4.3 Departementets forslag

Departementet foreslår ikke endringer i reglene om ansvarsmerke ut over enkelte språklige endringer i lovteksten. Bestemmelsen er også delt i to paragrafer. Forslagets § 3 gjelder plikten til å påføre ansvarsmerke og gir forskriftshjemmel. Forslagets § 4 første ledd viderefører unntaket for EØS-merkede varer og plikten til å gi melding til kontrollmyndigheten.

3.4.4 Patentstyrets forslag til endringer i ansvarsmerkeforskriften

Vedlagt høringsnotatet følger utkast til endret ansvarsmerkeforskrift. Endringene er merket med kursiv. I tillegg er hver enkelt endring kommentert i vedlegget. Patentstyret har foreslått endringene dels for å harmonisere forskriften med forslag til ny varemerkelov og dels på bakgrunn av erfaringer med den gjeldende ansvarsmerkeforskriften.

Patentstyret foreslår noen endringer av innholdet i bestemmelsene. I forslaget til ny varemerkelov, som er til behandling i Stortinget, er plikten for utenlandske søkere og rettighetshavere til å ha en fullmektig i Norge foreslått fjernet og erstattet med en adresse for meddelelser. Samme endring foreslås i forskriften. Patentstyrets nye avgiftsforskrift (forskrift av 25. mars 2009 nr 376 om avgifter til Patentstyret mv.) trådte i kraft 1. mai 2009 og foranlediger endringer i ansvarsforskriften, eksempelvis §§ 2 og 5. Patentstyret ønsker også innført en ny nektelsesgrunn i § 6 for merker som strider mot lov, offentlig orden eller moral.

Andre endringer som foreslås er kun av språklig karakter. Patentstyret foreslår at "inngis" og "innlevere" erstattes med "levere", slik det er gjort i patentforskriften og i utkastet til ny varemerkelov. I § 6 første ledd nr 2 foreslås "firma" erstattet med "foretaksnavn".

Departementet ber om høringsinstansenes syn på Patentstyrets forslag til forskriftsendring.

4 Edelmetallkontroll

4.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgår departementet dagens kontrollordning for edelmetall og ber om høringsinstansenes syn på om det bør videreføres en kontroll, og hvordan en slik kontroll eventuelt bør organiseres for å fylle formålet, jf. punkt 4.2.

Hvis det skal videreføres en kontroll i regi av en offentlig myndighet er det behov for regler for kontrollvirksomheten. Forslag til slike bestemmelser er tatt inn i lovutkastet og blir presentert i punkt 4.3.

4.2 Dagens ordning

4.2.1 Bakgrunn

Dagens system for edelmetallkontroll ble innført i 1986. Spørsmålet om kontroll hadde vært utredet av et offentlig utvalg som anbefalte en kontrollordning i NOU 1977: 10 Gull- og Sølvvarer m.v. På side 11 står følgende:

”1. Behovet for kontroll

Både Danmark og Sverige samt en rekke andre land i Europa som har regler om finhetsstempling mv. har også regler om offentlig kontroll med denne. På denne bakgrunn har utvalget funnet det nødvendig nærmere å vurdere behovet for kontroll i Norge og eventuelt hvilket omfang en slik kontroll bør ha.

Den enkelte forbruker har ikke selv mulighet til å kontrollere en vares finhet, eller om edelmetall er pålagt i samsvar med lovens regler.

Selv om det hittil har vært oppdaget svært få tilfelle av bevisst uriktig finhetsstempling, har faren for dette øket ved at gullsmedene, som utøvde en stor grad av selvjustis, ikke lenger har samme monopolstilling som tidligere (...), slik at det ikke lenger er samme kontroll med hvem som omsetter varer av edelt metall. Det kan videre pekes på at de fleste land vi har handelsforbindelse med på dette område, har eller vil innføre kontrollordning. Derved oppstår det fare for at vare med lavere finhetsgrad eller vare som er funnet underlødige i annet land vil bli forsøkt eksportert og omsatt i Norge dersom vi ikke har noen kontroll.

I tillegg til faren ved forsettlig overtredelse av bestemmelsene viser erfaringen fra land som har kontrollordninger at det er fare for uaktsom overtredelse ved at produsenter fremstiller underlødige varer på grunn av manglende faglige eller tekniske kvalifikasjoner eller dårlig egenkontroll. Innføring av en kontrollordning vil således også kunne gi produsenter og importører et korrektiv.”

I Ot.prp. nr. 4 (1982-83) viste Forbruker- og administrasjonsdepartementet til vurderingene utvalget hadde gjort og til at høringsinstansene gjennomgående hadde gitt sin tilslutning til utvalgets vurderinger på dette punkt.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet mente videre at kontrollen i størst mulig grad burde styres av de berørte interesser: næringen og forbrukerne. Kontrollen burde ikke belastes statsbudsjettet, men det kontrollerte varespekteret.

Departementet diskuterte også hvordan kontrollvirksomheten burde organiseres. Utvalget som hadde vurdert spørsmålet var delt i synet på om kontrollen burde integreres i Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) eller om det skulle organiseres som en frittstående organisasjon. Departementet kom til at virksomheten burde organiseres som en frittstående, privat organisasjon, Edelmetallkontrollen. Edelmetallkontrollen skulle ledes av et styre, der næringen og forbrukerne skulle være representert. Dette har vært ordningen frem til i dag.

Spørsmålet om hvordan kontrollen burde organiseres har også vært oppe senere. På begynnelsen av 1990-tallet vurderte man om Justervesenet skulle overta Edelmetallkontrollens oppgaver. I en del andre land som for eksempel Sverige, Danmark og Nederland, anses regelverk om edle metaller som et måleteknisk regelverk. Bestemmelser om edle metaller er fastsatt i egne lover, men det er samme myndighet som har overordnet ansvar for edle metaller og måleteknikk

I Norge har det vært et klart skille mellom måleteknikk og edle metaller, både når det gjelder lovgivning og myndighet. Den nasjonale myndigheten for måleteknikk er Justervesenet mens det er Edelmetallkontrollen som fører kontroll med varer av edle metaller.

Det daværende Nærings- og energidepartementet konkluderte i 1994 med at det ikke var naturlig og hensiktsmessig å legge Edelmetallkontrollens virksomhet til Justervesenet. Det ble lagt vekt på at Justervesenet på den tiden ikke hadde egnede laboratoriefasiliteter eller faglig kompetanse på området.

4.2.2 Internasjonale forpliktelser - kontrollmyndighet

4.2.2.1 EØS-avtalen

EØS-avtalen pålegger ikke Norge å føre kontroll med varer av edelt metall. Prinsippet om gjensidig godkjenning innebærer likevel at hvis Norge har en kontroll, skal andre EØS-land ta hensyn til at norske produkter allerede er underlagt et kontrollregime når de vurderer om norske produkter som importeres og selges skal underlegges ytterligere kontroll.

Hvis Norge har regelverk som stiller tekniske krav til varer av edelt metall og et organ som håndhever regelverket, vil det i fremtiden stilles krav til hvordan dette organet utøver sin myndighet. Dette følger av Europaparlaments- og Rådsforordning 764/2008 som fastsetter visse fremgangsmåter for anvendelsen av nasjonale tekniske regler om produkter som er markedsført på lovlig måte i en annen medlemsstat. Forutsetningen er at regelverket tas inn i EØS-avtalen. Se punkt 4.4.4.

4.2.2.2 Hallmarking-konvensjonen

Etter Hallmarking-konvensjonen artikkel 5 må Norge ha en institusjon som har enerett til på forespørsel å kontrollere og merke varer av edle metaller med konvensjonsmerket (CCM-merket) og sitt eget kontrollmerke⁴. Denne

⁴ Edelmetallgardeinens ansvarsmerke er en stående løve med øks, omgitt av en sirkel

institusjonen skal være uavhengig av næringen. Videre må Norge i henhold til artikkel 8 ha bestemmelser som gjør det straffbart blant annet å misbruke eller forfalske CCM-merket.

Hver stat står fritt til å gjennomføre stikkprøvekontroll av CCM-merkede produkter for å opprettholde en passende forbrukerbeskyttelse jf. artikkel 6. Men på samme måte som konvensjonen ikke krever at medlemsstater innfører et obligatorisk system for merking (hallmarking) er det frivillig å innføre markedskontroll.

Varer som er merket med konvensjonsmerket skal ha uhindret tilgang til markedene i andre konvensjonsland.

4.3 Behov for kontroll med varer av edelt metall. Organisering av eventuell kontroll

4.3.1 Econs rapport ”Optimal kontroll av varer av edle metaller”

Flere problemstillinger rundt dagens organisering av Edelmetallkontrollen har vært diskutert de siste årene.

I mars 2008 ba Barne- og likestillingsdepartementet i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet om tilbud på en utredning om kontrollen med varer av edle metaller. Formålet med prosjektet var å vurdere hva som er en optimal innretning på kontrollen med varer av edle metaller, samt å få utarbeidet et utkast til oppdatert regelverk på området.

Utredningen skulle spesielt fokusere på følgende:

1. Kort beskrive styrker og svakheter ved dagens organisering i lys av den samfunnsmessige og markedsmessige utviklingen.
2. Diskutere hvilke krav som bør stilles til merking og kontroll av varer av edle metaller. Det skal her identifiseres hvilke hensyn som tilsier kontroll.
3. Utrede alternative kontrollordninger, og foreta en vurdering av hvilken ordning som anses mest hensiktsmessig. Det skal legges vekt på at organiseringen skal være enkel, målrettet og kostnadseffektiv. Det vil i den forbindelse være naturlig å vurdere Justervesenet som kontrollorgan, og måten Justervesenet arbeider på som et alternativ, da etaten koordinerer tilsyn på tilgrensende områder.
4. Vurdere om bransjen bør ha en rolle i en fremtidig organisasjonsmodell, og i så fall hvilken.
5. Vurdering av hvordan tilsynet bør finansieres. Dette inkluderer en vurdering av finansiering basert på ulike former for avgifter fra de som kontrolleres, men også andre finansieringsmåter som importavgift.
6. Gjøre rede for hvilke sanksjonsmuligheter som bør innføres.

7. En vurdering av om dagens edelmetallov fortsatt skal være hjemmel for et eventuelt tilsyn med varer av edle metaller. Det skal i den forbindelse vurderes om lov om måleenheter, måling og normaltid kan anses å være tilstrekkelig hjemmel for et tilsyn med edle metaller.

Det skulle foreslås et oppdatert regelverk for kontroll og tilsyn med varer av edle metaller.

Econ Pöyry ble tildelt oppdraget og avga sin endelige utredning 5. desember 2008. Utredningen er lagt ved høringsnotatet til orientering og som kilde til bakgrunnsinformasjon. Det understrekes at rapporten og konklusjonene i den ikke er uttrykk for Barne- og likestillingsdepartementets eller Nærings- og handelsdepartementets syn på spørsmålene som diskuteres.

4.3.2 Vurdering av behovet for kontroll med varer av edelt metall

Bakgrunn

Dagens kontroll med varer av edelt metall ble innført i 1986. Frem til Edelmetallkontrollen ble opprettet hadde næringen selv ansvaret for kontroll med edle metaller. Statsguardeinen kunne bare kontrollere varer som ble fremlagt for kontroll. I Ot.prp. nr. 4 (1982-83) argumenteres det for at det innføres en kontrollordning:

”Gullsmedfagets monopolstilling er endret som følge av revisjoner av håndverkslovgivningen og opphevelsen av den såkalte eksklusivavtalen fra 1912. Utviklingen har ført til at den selvjustis som bransjen har tilstrebet ikke nødvendigvis vil gi forbrukerne en tilstrekkelig sikker stilling fordi andre enn bransjens representanter vil kunne produsere og omsette varer av edle metaller. Den økende importen av masseproduserte varer av gull og sølv illustrerer denne problemstillingen.

Faren for svindel er derfor større i dag enn tidligere. Forbrukerne har selv ingen mulighet for å kontrollere at det er samsvar mellom løftet gitt i forbindelse med markedsføringen og varens egenskaper. (...) det samme argumentet må antas å ha en viss gyldighet i forhold til distribusjonsleddene selv. Også disse vil ha små muligheter til på egen hånd å kunne kontrollere finheten av de produktene de selger.”

Det har de senere år vært reist spørsmål vedrørende organisering og finansiering av Edelmetallkontrollen. Departementet har ikke inntrykk av at det er misnøye med kontrollen i seg selv. Departementet mener likevel man bør se på om det fortsatt er behov for kontroll med slike varer i Norge. Econ skriver på side 33 i rapporten at det er usikkerhet blant aktørene om kontrollens nytte er større enn kostnadene.

Hvorfor en særordning akkurat for edle metaller?

Som Econ peker på i kapittel 4 i rapporten er Edelmetallkontrollen en særordning. Næringsdrivende eller forbrukere har ikke noen ekstra beskyttelse eller kontroll ved kjøp av andre og ofte dyrere varer, eksempelvis kunst, edelstener og antikviteter. Dette gjelder selv om det kan være like vanskelig å oppdage et avvik mellom det som er opplyst og varens faktiske kvalitet.

Varer av edelt metall skiller seg fra varene nevnt over fordi de har en grunnleggende felles egenskap – finhet. Finhet kan fastslås og varene kan merkes på en enkel og forståelig måte. Stemplet finhet er en form for objektiv garanti for at varen har en viss grunnverdi og en forutsetning for handel med slike varer. Kunst, edelstener eller antikviteter har ikke slike felles egenskaper, med mindre de er av edelt metall⁵. Finhetens betydning for omsetningen understrekes ved at området er regulert og at overtredelse av reglene er straffbart.

Det kan hevdes at når lovgiver først har etablert en merkeordning bør den også underbygges. Erfaringen er at også frivillige merkeordninger bør underbygges av en viss kontroll for at de ikke skal misbrukes.

Kontrollens betydning ved handel med utlandet

De fleste europeiske land har kontrollordninger for varer av edelt metall. Indirekte har det betydning for behovet for norsk kontroll.

- Hvis det ikke er noen form for kontroll i Norge vil det være en risiko for at varer som er underlødige forsøkes omsatt i Norge fremfor i land med kontroll. Norske importører vil ha nytte av at produsentene vet at produktene kan bli kontrollert på det norske markedet. Edelmetallgardeinen opplyser at større importbedrifter markedsfører aktivt overfor sine leverandører at de blir kontrollert.
- For de som ønsker å eksportere varer fra Norge til andre land har det betydning om de norske finhetsmerkene er underbygget av en kontrollordning. Varer som ikke tidligere er underlagt noen kontroll vil måtte kontrolleres i importlandet. EU-Kommisjonen har i flere sammenhenger påpekt at det indre marked med fri varebevegelse er avhengig av at landene har effektiv markedskontroll.

Kontrollens betydning for de norske aktørene

Små avvik i finhet kan representere store summer. Uriktig stempling eller salg av uriktig stemplede varer av edelt metall er straffbart, jf. straffeloven § 375. Også de alminnelige bestemmelsene om bedrageri og forsøk på bedrageri vil kunne komme til anvendelse ved uriktig stempling av metaller. Det er spørsmål om dette virker avskrekkende på eventuelle useriøse aktører når oppdagelsesrisikoen er så lav.

Ekstern kontroll av finhet, stempling o.a. hos selgere og produsenter har antakelig en mer preventiv effekt enn straffesanksjoner. Edelmetallgardeinens erfaring er at dagens ordning legger en demper på etablering av små (kortlivede) importbedrifter der en ofte ser avvik. Kontroll med varene sikrer like konkurransevilkår og kan redusere usikkerhet blant bransjens aktører om mulig konkurranse fra useriøse aktører. Econ påpeker på side 33 i rapporten at de aktørene det kanskje er størst behov for at man kontrollerer (de som driver egenimport på skiftende utsalgssteder) er en svært liten gruppe med marginal omsetning. Dette kan tilsi at kontrollbehovet ikke er så stort.

⁵ Særordningen for edle metaller gjelder jo bare finheten. For andre feil og mangler (eksempelvis uriktig alder på et antikt sølvsmedarbeid) gjelder vanlige kjøps- og kontraktsrettslige regler.

Edelmetallgardeinen påpeker at bruken av ansvarsmerker sannsynligvis vil flyte ut dersom kontrollen opphører. Selgers (butikkens) ansvar kan dermed øke som følge av at leverandør ikke alltid vil la seg identifisere.

Kontrollens betydning for kjøpere av edelmetallvarer

Edelmetallgardeinen antar at problemet med underlødige varer sannsynligvis vil være lite for varer kjøpt i bransjeforretninger. Men selv den svært begrensede kontrollen vi har i dag har ved et par anledninger fanget opp varepartier med alvorlig feilmerking solgt via seriøse aktører.

For kjøperne av varer av edelt metall har det antakelig betydning om finhetsmerkingen er underbygget av en kontrollordning. Formelt dekkes feil på varer av edelt metall av kjøps- og forbrukerkjøpsloven. Kjøpere har imidlertid begrenset mulighet til å vurdere om varen har den finheten den er merket med. De vil bare kunne reagere ved svindel (for eksempel hvis en ”gull”-gjenstand korroderer eller mister farge). Uten et uavhengig kontrollorgan har man heller ikke noe sted å henvende seg ved mistanke om feil ved varen. Markedsføringsloven forbyr generelt villedende markedsføring, men denne loven gir ingen rettigheter til en enkelt forbruker som har blitt lurt av villedende markedsføring.

Hvis Edelmetallkontrollen opphører vil forbrukerne måtte informeres om dette. Det er ikke usannsynlig at tilliten til norske edelmetallvarer reduseres. Dette kan selvsagt motvirkes ved at bransjen utvikler andre ordninger som gir forbrukerne den nødvendige tryggheten.

Oppsummering

Departementet antar at forbrukerbeskyttelsen vil reduseres dersom det ikke lenger føres noen kontroll med varer av edelt metall. Videre antar vi at den preventive virkningen av kontrollen er til fordel for bransjen både nasjonalt og internasjonalt. Selv om det er kostnader forbundet med Edelmetallkontrollen, ligger det også besparelser i at man ikke må bruke ressurser på å oppnå trygghet i omsetning (både for forbrukerne og innad i bransjen) på annen måte.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på

- om det er behov for kontroll med varer av edelt metall i Norge, og i så fall om dagens kontrollomfang (og kostnadsnivå) bør videreføres, reduseres eller økes.

4.3.3 Departementets vurdering av spørsmålet om offentlig kontroll eller selvregulering

4.3.3.1 Innledning

Innledningsvis i kapittel 8 i sin utredning omtaler Econ Pöyry behovet for å tenke gjennom en annen enn dagens organisering av Edelmetallkontrollen. Econ peker blant annet på at Edelmetallgardeinen er innleid og ansatt i et privat selskap (TI), som nødvendigvis må legge et inntektskriterium til grunn for utleie av en person til å foreta Edelmetallgardeinens oppgaver. Edelmetallkontrollen oppleves som kostbar av aktørene, noe som må ses på bakgrunn av at kontrollobjektene er

relativt få og små. Econ mener at Edelmetallkontrollen som organisasjon framstår som svakt bygd opp i den forstand at den ledes av et partssammensatt styre uten noen egentlig organisasjon å lede. Econ foreslår at Edelmetallkontrollen legges til en etablert offentlig organisasjon. Etter å ha omtalt ulike alternative instanser på side 39 i rapporten skriver Econ at Justervesenet er den mest aktuelle til å utføre kontroll med varer av edelt metall.

4.3.3.2 Edelmetallkontrollens oppgaver – hvem kan ivareta dem

Edelmetallkontrollen har tre hovedoppgaver

- føre oversikt over innmeldte EØS-registrerte ansvarsmerker
- analysere og eventuelt stemple varer av edelt metall
- føre markedskontroll i form av stikkprøver.

Spørsmålet er om oppgavene har en slik karakter at det offentlige bør være involvert, eller om ansvaret kan overlates til næringen selv.

Oversikt over EØS-ansvarsmerkene kan i utgangspunktet føres av en hvilken som helst organisasjon og forutsetter bare at det fremgår av regelverket hvor melding om merkene og dokumentasjonen skal sendes.

Analyse av varenes innhold av edelt metall kan i prinsippet utføres på et hvilket som helst laboratorium som har det nødvendige utstyret. For eksempel i Sverige har kontrollmyndigheten Swedac ikke egne laboratorier, men benytter Sveriges Provningsanstalt som også er "Assay Office" når de behøver å få gjort analyser. I dag er det ikke noe krav om at varer av edelt metall skal stemples av Edelmetallgardeinen. Den som har påført ansvarsmerket tar samtidig på seg ansvaret for at finhetsstemplingen er korrekt. En mer offisiell og uavhengig dokumentasjon av en vares finhet kan de ulike markedsaktørene i dag få ved at Edelmetallgardeinen setter på sitt ansvarsmerke. Uavhengigheten trenger imidlertid ikke følge av at det er en offentlig instans som setter på sitt ansvarsmerke. Man kan like gjerne tenke seg at en kommersiell aktør, eksempelvis med sertifisert laboratorium, har en slik rolle. Departementet kan ikke se at det offentlige nødvendigvis må være involvert i noen av disse oppgavene.

Behovet for offentlig involvering er etter departementets oppfatning størst i forbindelse med markedskontrollen.

Alternativ 1. Selvregulering som grunnlag for markedskontroll

En markedskontroll uten offentlig involvering forutsetter en eller annen form for selvregulering. Alle aktører må forplikte seg til å levere inn stikkprøver til kontroll. Det er ikke et aktuelt alternativ å stille krav i loven til alle aktører om at de er med i en bransjeorganisasjon eller følger bransjenormene. Mange vil nok se nytten av en kontrollordning og dermed også forplikte seg på frivillig grunnlag. Likevel fins det useriøse aktører i alle bransjer, og disse får man ikke luket ut gjennom selvregulering. Mye taler for alle aktører må være forpliktet av selvreguleringen for at markedskontrollen skal ivareta hensynene som begrunner den.

Prinsippet om gjensidig godkjenning innebærer som nevnt blant annet at varer av edelt metall kan passere landegrensene uten ytterligere kontroll forutsatt at de er merket på en tilstrekkelig opplysende måte, og at kontrollen i opprinnelseslandet tilsvarer kontrollen i importlandet (se punkt 3.2.2). Dersom kontroll av norske produkter baseres på selvregulering er det spørsmål om norsk merking vil bli ansett som tilfredsstillende.

Hallmarking-konvensjonen stiller krav om et uavhengig nasjonalt prøvekontor. Departementet antar at det ikke er noe i veien for at en privat institusjon ivaretar disse oppgavene, så lenge den er uavhengig av næringsinteressene. Dette er i dag praksis i blant annet Nederland der det er to sertifiserte laboratorier som konkurrerer om stempingsoppdragene på kommersiell basis. Ettersom konvensjonen forplikter Norge som stat, forutsetter medlemskap likevel en fast ordning og ikke en ordning som er basert på selvjustis.

Alternativ 2. Privat organ, offentlig regulering

Dagens modell er en mellomløsning. Det er en viss offentlig involvering ved at kontrollen er hjemlet i loven, men utøvelsen er overlatt til en privat aktør. Modellen oppfyller Hallmarking-konvensjonens krav. Erfaringen viser at kontrollen utføres på en god måte, men at det er utfordringer knyttet til organiseringen og finansieringen. Kombinasjonen av en svært liten organisasjon (0,8 årsverk) og stort geografisk tilsynsområde begrenser kontrollomfanget.

Konstruksjonen med et partssammensatt styre har svakheter. Næringsstyrerepresentant oppnevnes etter forslag fra Norges Gullsmidforbund. På den ene siden er det prinsipielt uheldig at en organisasjon som er en sentral aktør på markedet er med i styret som skal organisere kontrollen av varer av edle metaller. På den andre siden er andre organisasjoner som organiserer andre aktører på markedet, som Norges Urmakerforbund, ikke med i styret. Samtidig er det vanskelig å se for seg et styre som har nødvendig bransjekunnskap, representerer alle næringsinteresser, ivaretar samfunnshensynene bak kontrollen, sikrer kontrollens legitimitet og uten at styret er partssammensatt.

Går man bort fra modellen med et styre må styrets oppgaver utføres av noen andre. Styrets oppgaver inkluderer

- utarbeide arbeidsinstrukser, budsjett og arbeidsplaner for virksomheten
- foreslå forskrifter om beregning og oppkreving av gebyrer og avgifter
- føre kontroll med at virksomheten drives innenfor lover, forskrifter, arbeidsplaner og budsjett
- ansette edelmetallgardein/ inngå avtale med virksomhet om å utføre oppgavene

Flertallet av oppgavene kan ikke legges til næringen uten at det blir spørsmål om hvem som skal representere den i disse spørsmålene, eller at det stilles spørsmålsteget ved kontrollens legitimitet. Det er heller ikke aktuelt å legge oppgavene til departementet.

Alternativ 3. Offentlig organ

Dersom kontrolloppgavene legges til et offentlig organ ivaretas hensynet til uavhengighet og legitimitet på en god måte. På dette punktet deler departementet Econs vurdering av at det mest aktuelle alternativet av myndighetene som er omtalt på side 39 i rapporten vil være Justervesenet. Justervesenet er et direktorat for måleteknikk underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Dersom et offentlig organ utfører markedskontrollen er det også naturlig og hensiktsmessig at samme organ ivaretar de øvrige funksjonene som Edelmetallkontrollen har i dag.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på

- hvordan en eventuell Edelmetallkontroll bør organiseres.

4.3.4 Bør Norge fortsatt være tilknyttet Hallmarking-konvensjonen?

Dersom Norge ikke lenger har en fast ordning med et uavhengig prøvekontor må Norge tre ut av Hallmarking-konvensjonen. Norge er etter konvensjonen forpliktet til å ha et slikt kontrollorgan. Se nærmere beskrivelse av konvensjonen i punkt 3.2.1 foran.

Dersom kontrollen utføres av et offentlig organ antar departementet at kravene i konvensjonen vil være oppfylt. Departementet mener det kan være grunn til å vurdere om Norge bør fratze konvensjonen uansett. EØS-avtalen sikrer fri eksport av varer til land med samme kontrollnivå som det norske. Blant konvensjonslandene er det bare Israel og Sveits som ikke er EØS-land.

Edelmetallgardeinen opplyser at på grunn av små volumer er det i mange tilfeller dyrere for norske produsenter å merke varene i Norge enn hos et kontrollkontor i et av landene som krever tredjepartsmerking. Tall fra konvensjonssekretariatet viser at Norge i 2007 og 2008 ikke har merket noen produkter med CCM-merket. (Sveits sto i 2008 for 14% av CCM-merkede produkter, mens Storbritannia sto for 83%.)

Edelmetallgardeinen antar konsekvensene av å fratze konvensjonen vil være små.

I henhold til konvensjonens artikkel 15 er det adgang for enhver part til å tre ut av konvensjonen 12 måneder etter at skriftlig varsel er sendt. Det er Stortinget som har samtykket til ratifikasjon av Hallmarking-konvensjonen. Stortinget må dermed også samtykke hvis Norge skal tre ut av den.

Departementet ber om høringsinstansenes syn.

4.4 Nærmere bestemmelser om kontrollvirksomheten

4.4.1 Innledning

Forutsatt at man kommer til at det skal være en edelmetallkontroll og at den skal ligge hos et offentlig organ er det behov for regler for hvordan kontrollen skal utføres og hvilke sanksjonsmuligheter kontrollen skal ha.

4.4.2 Gjeldende regler

Gjeldende retningslinjer for Edelmetallkontrollens virksomhet er tatt inn i forskrift 27. november 2000 nr. 1193 om edelmetallkontrollens organisasjon, virksomhet og finansiering.

Etter § 1 skal det føres kontroll med edelmetallvarers finhet. I §§ 7, 8 og 9 fremgår det hva kontrollen omfatter.

Kontrollen skal omfatte frivillig innleverte varer og varer tatt under stikkprøvekontroller. Kontrollanalyser og eventuell stempling skal utføres i Edelmetallkontrollens laboratorier. Kontrollen skal kun omfatte varens finhet. Det er ingen plikt til å kontrollere innleverte varer av plett og doublé, og heller ikke edelmetallvarer for teknisk bruk.

I §§10-12 er det tatt inn regler om utføring av kontrollen og håndtering av gjenstander som blir kontrollert.

Ved kontroll skal kontrolløren legitimere seg.

Hvis det tas ut vareprøver skal det gis kvittering. Forvaltningslovens regler om granskning og lignende er gitt tilsvarende virkning. Edelmetallkontrollen skal føre protokoll over innleverte varer og varer som er tatt inn til kontroll. Varene skal oppbevares på en betryggende måte. Det skal gis melding om resultatet så snart kontrollen er utført.

Edelmetallkontrollens virkemidler er beskrevet i §§ 13 og 14. Hvis de kontrollerte varene er i orden skal de stemples i samsvar med oppdragsgiverens ønske. Hvis de kontrollerte varene er underlødige skal det gis melding om dette. Varene kan ikke selges før de er stemplet med korrekt og tillatt finhet, eller stemplene er fjernet. Er varene del av en serieproduksjon kan Edelmetallkontrollen kreve at hele serien tilbakekalles for omstempling eller sletting av stemplene.

Edelmetallkontrollen er ikke et offentlig organ og har ingen sanksjonsmidler for å sikre at kravene etterleves. Overtredelse av påleggene vil imidlertid være straffbart etter straffeloven § 339 annet ledd. I tillegg er produksjon og salg av uriktig merkede varer av edelt metall straffbart etter straffeloven § 375.

I forskriftens § 18 er det økonomiske ansvaret for varene som er levert inn til kontroll nærmere regulert.

4.4.3 Forslag til nytt regelverk

I utkastet til ny lov er det tatt inn forslag til bestemmelser om kontrollvirksomheten. Bestemmelsene i §§ 6 – 10 vil kun være aktuelle dersom det blir bestemt at det skal være et offentlig kontrollorgan for edle metaller.

4.4.3.1 Kontrollmyndighet § 6

I § 6 foreslås det at det står det hvem som er kontrollmyndighet⁶, hva myndigheten fører kontroll med og at kontrollmyndigheten også utfører finhetskontroll og stempeling på anmodning.

Det er også tatt inn hjemmel for kontrollmyndigheten til å inngå avtale med en annen instans om utføring av lødighetskontroll og stempeling. Bakgrunnen er at det kan vise seg å være hensiktsmessig å kjøpe enkelte tjenester eksternt. Som det fremgår av Econs rapport punkt 3.4.3 må Edelmetallkontrollens utstyr skiftes ut i løpet av få år. I den forbindelse kan det reises spørsmål om det mest kostnadseffektive er å kjøpe inn nytt utstyr eller å kjøpe tjenestene fra en annen instans. Dette er en endring sammenlignet med dagens regler som slår fast at kontroll skal utføres i Edelmetallkontrollens laboratorier.

For øvrig foreslår departementet at det kan gis nærmere saksbehandlingsregler i forskrift.

4.4.3.2 Uhindret adgang. Rett til opplysninger § 7

I forslag til § 7 er det tatt inn en bestemmelse om kontrollmyndighetens adgang til forretningens lokaler og om kontrollsubjektets opplysningsplikt. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

4.4.3.3 Vedtakskompetanse § 8

I forslag til § 8 er det tatt inn hjemmel for vedtak om retting. Dersom kontrollmyndigheten finner at en vare er feil stemplet kan stempelingen rettes eller slettes. Den næringsdrivende kan også få pålegg om å rette. Det er videre foreslått hjemmel for omsetningsforbud og pålegg om at varer trekkes tilbake fra markedet. Det er presisert at vedtaket kan gjelde enkeltvarer eller hele serier.

Forslaget er en videreføring av gjeldende rett.

4.4.3.4 Tvangsmulkt § 9

I forslag til § 9 er det tatt inn en bestemmelse om tvangsmulkt. Dette er en mulkt som fastsettes i vedtak etter § 8. Mulkten skal kun betales dersom den som et vedtak retter seg mot ikke overholder vedtaket. Det er altså ikke en sanksjon for å ha brutt loven, men et økonomisk virkemiddel for å underbygge kontrollmyndighetens virksomhet.

Det er ikke en slik hjemmel i dagens regelverk om edle metaller. Departementet antar likevel at det kan være ønskelig å ha en slik mulighet. Det er ikke nødvendig å fastsette tvangsmulkt i alle vedtak, jf. at kontrollmyndigheten "kan" fastsette tvangsmulkt. Nærmere retningslinjer for når slik tvangsmulkt er aktuelt vil bli tatt inn i forarbeidene til en slik bestemmelse.

⁶ Ettersom det ikke er bestemt hvilket organ som eventuelt skal være kontrollmyndighet står det bare "kontrollmyndighet" i utkastet.

4.4.4 Særlig om kontroll med varer importert fra en annen stat som er part i EØS-avtalen – Forordning 764/2008/EF

4.4.4.1 Innledning

EU vedtok i mai 2008 regler om prosedyrer som medlemslandenes myndigheter må følge når de vil håndheve en teknisk regel på en vare fra en annen medlemsstat. Prosedyrereglene vil ventelig bli en del av EØS-avtalen. Dette innebærer at en norsk myndighet som håndhever reglene om stemping av edle metaller vil måtte følge prosedyrereglene. Disse prosedyrene er et utslag av prinsippet om gjensidig godkjenning og skal forbedre den frie varebevegelse.

Hvis en kontrollmyndighet vurderer å forby markedsføring, påby ytterligere testing eller pålegge tilbaketrekking fra markedet av et produkt som er lovlig markedsført i et annet EU-land, skal den næringsdrivende skriftlig informeres om dette.

Den næringsdrivende skal deretter få 20 virkedager til å komme med kommentarer. Innen 20 dager etter utløpet av den næringsdrivendes frist, skal myndigheten treffe et eventuelt vedtak og meddele Kommisjonen og den næringsdrivende om dette. I kompliserte saker kan myndigheten utvide sin egen frist med ytterligere 20 dager.

Hvis myndigheten kommer til at den ikke vil treffe noe vedtak skal den næringsdrivende underrettes om dette. Hvis myndigheten oversitter fristen for å underrette den næringsdrivende om vedtaket, anses produktet som lovlig markedsført i medlemsstaten.

4.4.4.2 Konsekvenser for norsk kontroll

For en eventuell fremtidig Edelmetallkontroll følger de fleste av disse reglene allerede av forvaltningsloven med forskrifter. Videre vil bestemmelsene om gjensidig godkjenning av finhetsstempel og ansvarsmerke som er foreslått i den nye loven innebære at lovlige produkter fra andre EØS-land ikke vil bli stanset i Norge.

Dersom man beholder en minste finhet som også håndheves overfor EØS-produkter, for eksempel at varer med en finhet på 500 ikke kan betegnes som "sølv" selv om dette er tillatt i eksportlandet, ville et pålegg om å fjerne stempelet måtte følge prosedyrene.

4.4.4.3 Andre konsekvenser

Det skal etableres varekontaktpunkter etter artikkel 9. Næringsdrivende skal kunne henvende seg hit for å få informasjonen de trenger for å kunne markedsføre sin vare i en annen EØS-stat. Det er ikke bestemt hvor et eventuelt norsk kontaktpunkt skal ligge.

5 Finansiering av en eventuell edelmetallkontroll

5.1 Dagens ordning

Dagens Edelmetallkontroll er selvfinansiert gjennom blant annet årsavgift fra gullsmed- og urmakerbransjen. Kostnadene belastes ”enhver som framstiller eller omsetter edle metaller eller varer av edle metaller”. Norges Gullsmedforbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund betaler et årlig tilskudd på vegne av sine medlemmer. I tillegg kreves den inn årsavgift fra foretak som ikke er medlem av disse foreningene.

Kontrollen mottar ikke offentlig tilskudd ut over at Barne- og likestillingsdepartementet betaler Edelmetallguardeinens utgifter i forbindelse med møter i Standing Committee under Hallmarking-konvensjonen. Det vises til Econs rapport punkt 3.4.

Econ har i rapportens kapittel 9 vurdert hvordan Edelmetallkontrollen bør finansieres og ulike modeller for avgiftsberegning.

5.2 Hvordan skal eventuell kontroll finansieres for fremtiden?

5.2.1 Avgiftsbasert finansiering

Econ anbefaler i sin rapport kapittel 9 at Edelmetallkontrollen finansieres over statsbudsjettet. Econs begrunnelse er at fortsatt Edelmetallkontroll har grunnlag i samfunnsmessige interesser og at staten er forpliktet av Hallmarking-konvensjonen. Bransjens behov for å luke ut useriøse aktører er ikke tilstrekkelig til å begrunne en fortsatt kontroll. Derfor bør Edelmetallkontrollen finansieres over statsbudsjettet.

Barne- og likestillingsdepartementet vil ikke gå inn for en slik finansieringsmodell. Spørsmålet om offentlig finansiering ble diskutert i forbindelse med revisjonen av loven i Ot.prp. nr. 4 (1982-83). Utvalget som hadde utredet nytt regelverk gikk i NOU 1977:10 inn for at den vesentligste delen av utgiftene burde dekkes over statsbudsjettet. Forbruker- og administrasjonsdepartementet skriver om dette:

”Departementet finner det for sin del på rent generelt grunnlag tvilsomt hvorvidt det vil være riktig å anvende til dels betydelige offentlige midler til kontroll av de produkter det her er tale om. I prinsippet bør kontrollutgiftene belastes produktene. Uansett hvilket system man i så fall måtte foretrekke vil utgiftene formentlig måtte tilbakeføres til de forbrukere som kjøper varer av edle metaller.(..) Budsjetttrammene er trange og oppgavene på forbrukersektoren er mange. Det er departementets vurdering at de ressurser som i dag foreligger i første rekke bør nyttes til andre forbrukerpolitiske tiltak enn en utbygging av kontrollen av edelmetallvarer i samsvar med utvalgets forslag.”

Barne- og likestillingsdepartementet kan ikke se at det stiller seg annerledes nå. Dette gjelder selv om Edelmetallkontrollen ivaretar samfunnets interesse i et velfungerende marked og også er en forutsetning for at Norge er medlem av Hallmarking-konvensjonen.

Begrunnelsen for fortsatt kontroll ville først og fremst være at bortfall av kontrollen ville redusere tilliten til finhetsmerkene som er en forutsetning for handel med edle metaller, også internasjonalt. Det er bransjen selv og forbrukerne som nyter godt av ordningen og den økte tryggheten kontrollen gir.

Kontrollutgiftene bør derfor belastes produktene. Hvis det ikke var noen kontroll i regi av det offentlige ville etter alt å dømme bransjen blitt påført kostnader for å sikre den nødvendige tilliten til norske merker. Kostnadene det er snakk om vil uansett bli innkalkulert i prisen på varene og dermed betales av forbrukerne, mens næringen selv må bære de administrative kostnadene forbundet med avgiftsinnbetaling.

Barne- og likestillingsdepartementets forslag innebærer en videreføring av dagens ordning med at kontrollen finansieres av næringen.

5.2.2 Hvordan skal kostnadene fordeles?

5.2.2.1 Dagens ordning

I rapportens punkt 3.4 redegjør Econ for Edelmetallkontrollens inntekter og utgifter. Det fremgår at den største andelen av kontrollens inntekter er tilskudd som betales av de tre bransjeforbundene. En litt mindre andel er årsavgift som betales av ikke-organiserte virksomheter. Videre betaler virksomheter som kontrolleres en kontrollavgift. I tillegg betales det for analyser og stempling som foretas av Edelmetallkontrollen. Bare en liten del av inntektene er kontrollavgifter.

5.2.2.2 Alternative ordninger

Avgiftsmodeller som kunne vært aktuelle er en videreføring av dagens kombinasjon av tilskudd, årsavgift og kontrollavgift, innføring av importavgift og en ren årsavgift. Dersom man velger finansiering basert på en årsavgift er det spørsmål om hvem som skal betale slik avgift og hvordan den skal fordeles.

Importavgift

Finansiering gjennom en importavgift ville innebære forskjellsbehandling av varer produsert i Norge og varer som er importert. Det er vanskelig å se noen grunn til at importørene skal bære kostnadene ved en kontroll som også norske produsenter har fordel av. Utenlandske produsenter vil ofte være underlagt og ha betalt for markeds kontroll i hjemlandet. Slik sett skulle det være mindre behov for kontroll av importerte produkter. Som også Econ påpeker ville den forskjellsbehandling som ligger i en importavgift være problematisk etter EØS-avtalen. Departementet foreslår derfor ikke finansiering av en eventuell kontrollordning gjennom å pålegge importavgift.

Kontrollavgift

Når Edelmetallkontrollen kontrollerer en virksomhet skal virksomheten betale et gebyr for inspeksjonsbesøket, i tillegg til at det skal betales for analyse av stikkprøvene. I sin rapport skriver Econ at flere har påpekt at dette er en urimelig ordning. Så lenge kontrollen er basert på stikkprøver og ikke obligatorisk kontroll vil en kontrollavgift slå ulikt ut. Videre representerer kontrollavgiftene en

begrenset del av Edelmetallkontrollens inntekter. Bortfall av avgiften ville på den annen side forenkle innkrevingen og føre til mer rettferdig fordeling av kostnadene. Departementet foreslår derfor at avgiften for inspeksjonsbesøk bortfaller.

Ansvarsmerke

I Sverige og Danmark finansieres edelmetallkontrollen gjennom en avgift som pålegges innehavere av registrerte ansvarsmerker. Fordelen med en slik ordning er at man har god oversikt over hvem som skal betale avgift. Avgiften kunne eventuelt vært kombinert med plikt til å betale for antall utsalgssteder tilknyttet foretak som har ansvarsmerket.

Departementet vil likevel ikke foreslå en slik ordning. Dette er hovedsakelig fordi man i dag ikke har oversikt over hvor mange av merkene i ansvarsmerkeregisteret som fortsatt er i bruk. Patentstyret opplyser at det i dag er registrert ca. 2500 ansvarsmerker i Norge. Frem til ny forskrift om ansvarsmerker kom i 2005 ble et ansvarsmerke registrert på ubestemt tid, og det kan derfor være mange registrerte ansvarsmerker som i dag ikke er i bruk. Med den nye forskriften om registrering av ansvarsmerker, som er harmonisert med regelverket for registrering av varemerker, vil ansvarsmerker registrert før 2005 bli krevd fornyet i 2015. Først når fornyelsesperioden utløper vil Patentstyret ha oversikt over hvor mange ansvarsmerker som fremdeles er i bruk.

5.2.2.3 Departementets forslag

Årsavgift

Departementet er av det syn at edelmetallkontrollen bør finansieres ved at det betales en årsavgift. Departementet foreslår ikke at særordningen med årlig tilskudd fra næringsorganisasjonene videreføres. I stedet bør avgift betales av enhver som fremstiller eller omsetter edle metaller eller varer av edle metaller. Departementet er enig i Econs vurdering av at det ser ut til å være flere avgiftsklasser enn nødvendig. Det foreslås derfor en flat sats som betales av alle. Dette innebærer at bl.a. følgende betaler samme avgift:

- råvareleverandører
- produsenter/verksteder
- agenter/grossister/importører
- postordreforretninger
- detaljister, herunder frivillige fagkjeder per utsalgssted
- per utsalgssted tilknyttet foretaket
- franchise kjedeforetak per utsalgssted.

Departementet foreslår at enkeltmannsforetak betaler halv avgift.

Avgiftsnivå

Departementet mener at kostnadene for bransjen som helhet i utgangspunktet bør ligge på samme nivå som dagens kostnader. Etter hvert som man høster erfaring med en slik ordning og nytt regelverk, vil man også se hvilket kontrollomfang som er mulig, nødvendig og ønskelig. Departementet legger til grunn at det vil være kontakt mellom kontrollmyndigheten og aktørene i bransjen om innretningen av kontrollvirksomheten.

Nivået på årsavgiften vil avhenge av hvor mange avgiftssubjekter det er. Econ har beregnet avgiften til å bli 600 kroner for enkeltmannsforetak og 1200 kroner for øvrige avgiftspliktige (se side 46 i rapporten).

Gebyr

Departementet foreslår at det opprettholdes hjemmel for å kreve gebyr for kontroll og stempeling av varer av edelt metall. Det må vurderes om kontroll- og stempelingsgebyr skal belastes for frivillig innleverte varer eller om det også skal belastes varer tatt ved stikkprøvekontroll. Gebyrene skal dekke kontrollmyndighetens kostnader.

Avgifts- og kontrollgrunnlag

En flat årsavgift som betales av samtlige aktører forutsetter at kontrollmyndigheten har oversikt over næringen. Econ anbefaler at myndigheten fører et register som gjøres offentlig tilgjengelig og som oppdateres.

Departementet mener dette er et godt forslag. Departementet vil derfor foreslå en plikt for avgiftspliktige til å melde fra om virksomheten til kontrollmyndigheten. Departementet vil videre foreslå at kontrollmyndigheten offentliggjør en liste over registrerte virksomheter.

Nærmere regler vil måtte tas inn i forskrift til loven.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Endringer i finhetsregler

Når en bestemmelse om gjensidig godkjenning blir tatt inn i loven vil det få konsekvenser for næringen ved at flere, og rimeligere, produkter vil kunne markedsføres som edelt metall. Dette vil være en overgang både for forbrukere og for næringen. I tillegg til de konsekvensene omleggingen får for omsetning og konkurransesituasjonen, vil næringen også måtte bruke ressurser på opplæring og informasjonstiltak.

6.2 Kontrollmyndighet

Dersom man kommer til at det ikke skal være lovbestemt edelmetallkontroll i Norge vil næringens kostnad ved ordningen, ca 1 million kroner, bortfalle. Samtidig vil behovet for å underbygge tilliten til finhetsstemplene på annen måte øke. Hvor store kostnader vil avhenge av hvilke tiltak som blir satt i verk.

Dersom man kommer til at det skal være edelmetallkontroll i Norge er det i høringsnotatet stilt spørsmål om kostnadene for bransjen som helhet i utgangspunktet bør være på nivå med dagens kostnader. For en eventuell kontrollmyndighet vil det i en overgangsperiode være kostnader forbundet med kompetanseoppbygging, nye rutiner og systemer.

6.3 Inndriving av årsavgift

Dagens system med årlige tilskudd fra de tre næringsorganisasjonene er ressursbesparende for Edelmetallkontrollen. Forslaget om å pålegge alle aktører å betale årsavgift vil medføre at arbeid som til nå har vært utført av organisasjonene skal utføres av en eventuell kontrollmyndighet.

6.4 Handel med utlandet

I rapporten punkt 2.3 omtaler Econ utviklingen i handelen med utlandet med varer av edelt metall.

Edelmetallguardeinen opplyser at norsk eksport generelt har vært liten, men som følge av restruktureringen i bransjen i retning av færre og større aktører er det nå enkelte som vurderer seriøse fremstøt. Guardainen mener konsekvensene av å fratruke Hallmarking-konvensjonen sannsynligvis vil være små. På grunn av små volumer er det i mange tilfeller dyrere for norske produsenter å merke varene i Norge enn hos et kontrollkontor i et av landene som krever tredjepartsmerking.

