



Ädelmetalldirektivet

Näringsdepartementet

2003-11-20

Dokumentbeteckning

KOM (1993) 322 och KOM (1994) 267 - revidering
Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ädelmetallarbeten

Sammanfattning

Direktivet reglerar finhalt och stämplrar på ädelmetallarbeten av *guld, silver, platina och palladium*. Syftet är att uppnå en ökad fri rörlighet av varor och tjänster på den inre marknaden med bibehållande av en godtagbar nivå av konsumentskydd.

Sverige avser inte att aktivt driva frågan om ett direktiv. Arbetet med direktivet har pågått sedan 1980-talet utan att enighet har uppnåtts bland medlemsstaterna. Nuvarande grundförslag lämnades av kommissionen till rådet den 18 oktober 1993 och ett reviderat förslag lämnades den 1 juli 1994. Något arbete med direktivet har inte utförts i rådet under perioden december 1988 till juli 2003. Det finns en blockerande minoritet som motsätter sig direktivet. Som största exportör av ädelmetallarbeta i Europa har Italien ett särskilt intresse av att förbättra den fria varurörligheten på området och har som ordförandeland därför återupptagit arbetet. Irland förmodas inte att aktivt driva arbetet vidare under sitt ordförandeskap.

Krav som ska ställas på den som genomför bedömningen av att arbeten håller angiven finhalt finns fastlagda i direktivet. Tre sätt är utpekade (se sidan 2 och 3, annex II, III och IV) och dessa finns även definierade i ett s.k. modulschema, med 14 stycken moduler (A-H1), som antagits i principerna för nya metodens direktiv. Dessa är i direktivförslaget optionella, d.v.s. medlemsstaten kan själv välja vilken eller vilka av dessa tre moduler som skall införas i den nationella lagstiftningen. Principiellt gäller att varje medlemsstat måste acceptera varor på den inre marknaden som uppfyller direktivets krav enligt någon av dessa tre modulerna. Under en övergångsperiod medger dock direktivet undantag från ömsesidighetssprincipen för varor godkända enligt tillverkardeklaration (annex III).

Sverige har inte anledning att motsätta sig ett direktiv på området för ädelmetall om det skulle kunna underlätta den fria varuörligheten. Detta gäller dock endast under förutsättning att direktivet, i vart fall optionellt, medger medlemsstater att tillämpa tillverkardeklaration (annex III). Flera medlemsstater är emot detta synsätt. Istället förordar de att kontrollstämpling endast ska få utföras av en oberoende tredje part (annex IV). Den motsatta uppfattningen finns också hos några länder, att endast tillverkardeklaration ska få tillämpas. I Sverige tillämpas båda systemen parallellt, men inte det som beskrivs i annex II.

Sverige anser vidare att direktivet ska begränsas till att endast omfatta obligatorisk stämpling av *guld*, och då till guldföremål med en vikt som överstiger 4 gram fint guld, samt *platina*. Stämpling av *silver* och *palladium* bör vara frivillig, vilket också är fallet i svensk lagstiftning, samt för de mindre guldföremålen. Det bör således i dessa fall vara upp till tillverkaren eller kunden att fatta detta beslut. Det är inte sannolikt att vi får igenom dessa önskemål i sin helhet, eller ens delvis, med en viss påreglering av området som följd.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Ädelmetalldirektivet reglerar vilka finhalter och stämplarna som skall vara uppfyllda för att ett ädelmetallarbete skall få sättas på den inre marknaden. De ädelmetallarbeten som omfattas av direktivets förslag på obligatoriska finhalts- och ansvarsstämpling är *guld*, *silver*, *platina* och *palladium*. Ädelstenar berörs inte, även om dess värde vida kan överstiga ädelmetallvärdet i ett föremål. Antikviteter är också undantagna. Med finhalt avses andel av ren ädelmetall, där t.ex. 18 karats guld motsvarar $18/24$ karat = 75 procent. Direktivet föreslår godkännande av finhalter ned till 9 karat (37,5 %) för guld, 85 % för platina, 50 % för palladium och 80 % för silver. Ett ädelmetallarbete skall enligt förslaget vara försett med minst följande stämplarna:

ansvarstämpel som är officiellt registrerad och spårbar till innehavaren och registerhållaren,

finhaltsstämpel som dokumenterar den sanna och tillåtna finhalten och

eventuellt ytterligare en stämpel för att markera metoden för bedömning av överensstämmelse med direktivets krav.

Innan arbetena får släppas ut på marknaden skall tillverkaren eller dess ombud säkerställa överensstämmelse med dessa krav i direktivet enligt något av följande tre sätt:

Annex II: försäkran om överensstämmelse grundad på kvalitetssäkring av produkten, (tillverkardeklaration som förutsätter att tillverkaren är kvalitetscertifierad av ett anmält organ) - *modul D*

Annex III: försäkran om överensstämmelse av tillverkaren eller dennes ombud, (tillverkardeklaration, eventuellt med viss inblandning av ett anmält organ) – *modul A+*

Annex IV: försäkran om överensstämmelse genom tredjepartskontroll. (ädel-metallkontroll av det ”gamla” slaget, ofta i monopolställning eller myndighetsuppgift) – *ungefär motsvarande modul H*

Metoderna för att bedöma överensstämmelsen finns generellt angivna i principerna för den nya metoden i ett s.k. modulschema med 14 moduler (A-H1). Vid extremt höga säkerhetskrav kan direktiven föreskriva moduler där provning av varje enskilt objekt krävs och att denna ska utföras av organ med mycket höga krav på kompetens och utrustning. Dessa organ ska normalt notifieras till kommissionen (anmälda organ) och är i Sverige alltid ackrediterade, vilket emellertid inte är något formellt krav. Är det frågan om enklare krav (t ex angivande av finhalt i ett ädelmetallarbete) borde tillverkaren själv kunna deklarerat att dessa är uppfyllda. Val av modul för bedömning av överensstämmelse i ädelmetalldirektivet är optionella (annex II, III och IV ovan), vilket innebär att medlemsstaten själv kan välja vilken eller vilka moduler som skall införas i den nationella lagstiftningen. Principiellt gäller att varje medlemsstat måste acceptera varor på den inre marknaden som uppfyller direktivets krav enligt någon av modulerna.

För Annex III, tillverkardeklaration, finns ett undantag. En medlemsstat kan välja att under en övergångsperiod om sju år ha vissa restriktioner mot produkter godkända med tillverkardeklaration. Direktivet skall utvärderas av kommissionen efter fem år, varvid det även skall beslutas om hur annex III skall hanteras efter att övergångsperioden gått ut. Anledningen till undantaget är det stränga tredjepartskontrollsystem som idag finns i flera medlemsstater och som staterna inte vill överge. Det system som råder i nationella tredjepartskontroller motsvaras i direktivet av Annex IV. Målet är att samtliga annex vid övergångsperiodens slut skall göras likvärdiga.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige utfördes fram till 1992 teknisk provning och kontroll i stor utsträckning av s.k. riksprovplatser med monopolställning (myndighetsuppgift - affärsverk). Ädelmetallkontrollen har varit en sådan. Genom EES-avtalet 1992 fick Sverige anpassa sig till EG-systemet och ”nya metoden” infördes. Provning och certifiering är numera, genom ett principbeslut i riksdagen, inte längre någon myndighetsuppgift.

Lagstiftningen på ädelmetallområdet är för närvarande inte harmoniserad i EU. Sverige har haft lagstiftning på området sedan slutet av 1700-talet. Nuvarande *lagen (1999:779) och förordningen (1999:780) om handel med*

ädelmetallarbeten sågs över och dess omfattning ifrågasattes redan i mitten av 1980- talet. En total avreglering av området var föreslagen, men kunde inte genomföras p.g.a. ett tidigare förslag till ädelmetalldirektiv som redan då väckts. 1988 frångick Sverige den tidigare modellen med obligatorisk tredjepartskontroll av ädelmetallarbeten. Sverige övergick till två parallella system, det ena med frivillig kontrollstämpling (tredjepartskontroll) och det andra med tillverkardeklaration. Det innebär att de svenska tillverkarna och importörerna kan välja att antingen själva kontrollera och stämpla sina varor enligt lagens krav eller låta få dem kontrollstämplade av ett tredjepartsorgan. År 2000 (prop. 1998/99:102) öppnade Sverige dessutom upp tredjepartskontrollen för konkurrens. Det finns idag två organ som är ackrediterade för att utföra kontroll av ädelmetallarbeten. SWEDAC är föreskrivande myndighet för ädelmetallkontrollområdet och utför marknadskontroll. Tredjepartskontrollerade ädelmetallarbeten stämplas med den s.k. ”kattfoten”, som utgörs av lilla riksvapnet (tre kronor) i en trepassad sköld.

Den svenska lagstiftningen är i stor utsträckning anpassad till direktivförslaget, vilket innebär att ädelmetallarbeten från hela EES-området kan saluhållas på den svenska marknaden under förutsättning att de är försedda med registrerad namnstämpel alternativt kontrollstämpel och finhaltsstämpel. Arbeten som skulle varit godkända för marknaden enligt direktivförslaget kan således redan idag fritt röra sig på den svenska marknaden.

Enligt den svenska ädelmetallagstiftningen skall ett arbete av guld eller platina som väger ett gram eller mer vara försett med finhaltsstämpel och namnstämpel (motsvarar i princip tillverkares/importörs försäkran om överensstämmelse med väsentliga krav) alternativt finhaltsstämpel och kontrollstämpel (motsvarar i princip försäkran om överensstämmelse genom tredjepartsverifikation).

Under förutsättning att förslagets annex III om överensstämmelse genom tillverkarens egendeklaration kvarstår, innebär inte förslaget i praktiken någon omfattande uppreglering eller större förändring av den svenska lagstiftningen. Obligatorisk stämpling av arbeten i silver och palladium återinförs emellertid om direktivets antas i sin nuvarande form, och det gäller också för mindre ädelmetallarbeten (1 gram) i guld eller platina.

Konventionen om kontroll och märkning av arbeten av ädelmetall undertecknades i Wien år 1972 och trädde ikraft år 1975. Konventionens bestämmelser införlivades i svensk rätt genom *förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver och platina*. Konventionen är inte begränsad till EU, utan har för närvarande 12 parter, varav 8 (snart 10) är medlemmar i EU. Dessa är Finland, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Österrike, Irland, Danmark,

Ädelmetallföremål som har stämpel enligt konventionens bestämmelser (avser endast tredjepartskontroll) har fritt tillträde till alla konventionens medlemsstater utan att ytterligare kontroller eller stämplat behövs. Genom konventionen etablerades ett system där nationell kontrollstämpling kan ersättas av en gemensam kontrollstämpel vid gränsöverskridande handel. Konventionen har mycket liten betydelse i Sverige och används främst vid export av ädelmetallföremål till exempelvis Storbritannien. Stämpeln består av bokstäverna "CCM".

1.3 Budgetära konsekvenser

Direktivet får förmodligen inte några konsekvenser för EU- budgeten. Om direktivet, så som förslaget för närvarande är utformat, förblir optionellt lär det inte heller i övrigt få några omfattande kostnadsmissiga konsekvenser. Eventuellt kan kraven på marknadskontroll komma att bli högre än idag, vilket skulle innebära behov av ökade resurser, särskilt i medlemsstater som idag inte har något uppbyggt system för marknadskontroll. Den svenska tillsynen finansieras idag genom registerhållningsavgifter för tillverkarnas namnstämplat.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Den svenska ståndpunkten har tidigare varit att ett direktiv inte är nödvändigt för att frihandeln på ädelmetallområdet ska kunna fungera. Denna uppfattning har grundat sig bl.a. på en relativt omfattande praxis från EG-domstolen (se bl.a. Houtwipper, Case C-293/93 och Robertsson Case C-220/80), vilken redan lämnar tillräckliga garantier för fri rörlighet. I korthet kan de principer som domstolen fastslagit uttryckas enligt följande:

Om ett ädelmetallarbete får saluföras i en medlemsstat och bär stämplat enligt den statens reglering kan inte någon annan medlemsstat kräva att ädelmetallarbetet skall stämpel om eller hindra att arbetet införs om de upplysningar som ges genom stämplat som finns på ädelmetallarbetet motsvarar de som ges genom stämplat i importstaten och är begripliga för konsumenter där.

Det har dock på senare tid kunnat konstateras att domstolens praxis inte är tillräcklig för att skapa fri rörlighet, främst eftersom de regler som finns på området i respektive medlemsstat är så olika och marknaderna relativt

¹ "Rollen som depositarie innebär att Sverige, tillsammans med ett litet kansli Genève, samordnar de frågor och skriftväxlingar som följer med konventionen"

nationellt inriktade. Det har även funnits problem med det ömsesidiga erkännandet av produkterna.

2003/04:FPM33

Sverige har ingen anledning att motsätta sig ett direktiv på området för ädelmetall om direktivet skulle kunna underlätta den fria varuörligheten. Detta gäller dock endast under förutsättning att direktivet, i vart fall optionellt, medger medlemsstater att ha kvar tillverkardeklaration. Sverige föredrar tillverkardeklaration helt utan inblandning av ett anmält organ. Exportmarknaden är för Sveriges del förhållandevis liten och direktivfrågan är därför av mindre intresse för svensk bransch, vilket innebär att det inte finns någon anledning för Sverige att driva frågan aktivt.

Sverige förordar att direktivet förslag om obligatorisk stämpling av silver och palladium samt att ädelmetallarbeten av guld vars vikt understiger 4 gram fint guld skall vara frivillig. I direktivförslaget finns ingen viktsgräns utan endast förslag om särskild ordning när det gäller ”sköra” och mindre föremål som det inte går att anbringa stämplarna på. Det finns inget obligatoriskt krav i svensk lagstiftning på att silver och palladium skall stämplas. Dessutom är ädelmetallarbeten i palladium ytterst ovanliga. Metallvärdet för 4 gram fint guld uppgår till ca 400 kronor och för mindre silverarbeten kan kostnaden för stämpling överstiga metallvärde. Vidare förordar Sverige regler i direktivet som möjliggör användandet av ett enklare provningsförfarande med mindre noggrannhet, s.k. strykprovning. För att möjliggöra detta krävs att det i direktivet införs en bestämmelse som medger att negativ tolerans accepteras kring angiven finhalt. I Sverige medges en negativ avvikelse på 5 tusendelar när det gäller guld och 8 tusendelar när det gäller silver. Det uteblivna metallvärdet är försumbart och kan knappast vara en konsumentskyddsfråga. Det har däremot stor betydelse för mindre guldsmeds företag som kan ges möjlighet att utfärda egna tillverkardeklarationer utan att behöva anskaffa allt för dyr utrustning. Dessa ovan nämnda önskemål är sannolikt svåra att få fullt gehör för bland flertalet medlemsstater.

Beroende på kontrollordning kommer kombinationen av identitetsmärken (för anmält organ eller tillverkaren m.fl.) att se olika ut. Den svenska uppfattningen är att begränsa antalet stämplarna till ett minimum, dock utan att ge avkall på möjligheten att spåra den som anbringat dessa vid en marknadskontroll.

Direktivet omges i dagsläget av ett stort antal reservationer från medlemsstaterna och är långt ifrån färdigbehandlat i rådsarbetsgruppen. Ytterligare svenska ståndpunkter kan därför tillkomma.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns två mycket tydliga linjer bland medlemsstaternas ståndpunkter. Den ena linjen har idag tredjepartskontroll (ofta i monopolställning eller monopolistisk konkurrens) som ledstjärna. Företrädarna vill inte på några villkor överge detta system eller tillåta handel över gränserna med varor som

inte godkänts i enlighet med deras nationella ordning. Den mycket begränsade exporten från Sverige till bl.a. UK kontrollstämplas enligt kraven i ädelmetallkonventionen då vår nuvarande lagstiftning inte anses likvärdig med den engelska. Fokus ligger på konsumentskydd, och man påtalar svagheter i marknadskontrollen och dess (bristande) offentliga finansiering, risk för bedrägeri och penningtvätt, lång livstid för föremålen, historisk tradition, familjens investering, betalningsmedel i kristider etc. framför frihandel/varuörklighet. Länderna förespråkar tredjepartskontroll (annex IV) och kan inte tänka sig att acceptera tillverkardeklaration (Annex III). Dessa medlemsstater bildar tillsammans en blockerande minoritet vid en omröstning. Ytterligare medlemsstater är emot direktivet av andra skäl. De i april 2004 tillkommande nya medlemsstaterna kan stärka den blockerande minoriteten då många av dem endast medger tredjepartskontroll. Utifrån detta perspektiv – och den tidsutdräkt som förhandlingarna runt direktivet redan haft – kan vi hamna i en situation att kommissionen till slut väljer ett återkallande av direktivet

Den andra linjen har idag tillverkardeklaration, eller som i Sverige, parallellt frivilligt system med tredjepartskontroll, och strävar efter fri rörlighet på den inre marknaden. Konsumentskyddet anses inte försämrats nämnvärt i systemet. Dessa länder kan inte acceptera ett direktiv utan tillverkardeklaration (Annex III). Övriga metoder för bedömning av överensstämmelse accepteras likvärdigt. Majoriteten av medlemsstaterna (inkl. Sverige) och kommissionen tillhör denna skara. Vissa medlemsstater har en mycket liberal lagstiftning på området och värna särskilt om att de små guldsmederna inte ska belastas med allt för stora kostnader eller administrativ börda.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget, i dess ursprungliga form, har varit på en första läsning i europaparlamentet den 19 april 1994 och det framfördes då 45 ändringsförslag. Den Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén framförde sina synpunkter den 23 mars 1994. Några aktuella ståndpunkter från institutionerna finns således inte.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Synpunkter har inhämtats från en referensgrupp för direktivet, i vilken bl.a. bransch- konsument- och inköpsorganisationer inbjudits att delta. Vissa instanser har sedan lång tid tillbaka framfört att total avreglering är att föredra. Andra anser att viss lagstiftning måste finnas, för att omfatta bl.a. marknadskontroll. Den generella ståndpunkten är att den reglering som finns idag innebär en fullt tillräcklig skyddsnivå, oavsett om den är nationell eller harmoniserad på EU- nivå.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas för närvarande inom rådet. Direktivet togs upp på dagordningen inför Corepermötet den 19 november 2003. Den italienske ordföranden konstaterade att det inte har gått att komma överens om annex III och att frågan inte tas upp på konkurrenskraftsrådet den 26-27 november 2003. Ordförandeskapet kommer nu, tillsammans med kommissionen och det inkommande irländska ordförandeskapet, att fundera över på vilket sätt man bäst hanterar denna dossier.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för direktivet enligt kommissionens förslag är EG-fördragets artikel 95, kvalificerad majoritet (QMV) och medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

3.3 Fackuttryck/termer

Direktivet innehåller en del tekniska fackuttryck samt termer som är definierade i principerna för den nya metoden.