

Rapport 2008-147

**Optimal kontroll av
varer av edle metaller**



Optimal kontroll av varer av edle metaller

Utarbeidet for
Barne- og
likestillingsdepartementet
og Nærings- og
handelsdepartementet

- Econ Pöyry -

Optimal kontroll av varer av edle metaller

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Metode og gjennomføring	6
1.4 Disposisjon.....	7
2 MARKEDET FOR VARER AV EDLE METALLER I NORGE	9
2.1 Vi vil ha det unike og det kule – effektivt levert	9
2.2 Hvem selger og hvem kjøper?	10
2.3 Eksport og import	13
3 EDELMETALLKONTROLLEN I DAG.....	15
3.1 Lovregulering på området.....	15
3.2 Organisering.....	17
3.3 Krav til og gjennomføring av kontrollen	17
3.3.1 Kontrollen omfatter stikkprøver og frivillig innleverte varer	17
3.3.2 Kontroll av tekniske krav/finheten og av merkingen.....	18
3.3.3 Merking av varer.....	19
3.3.4 Sanksjoner.....	19
3.3.5 Kontrollens omfang	20
3.4 Kontrollens økonomi	23
3.4.1 Inntekter	23
3.4.2 Utgifter.....	24
3.4.3 Eierandeler	25
3.5 Organisering av edelmetallkontroll i Danmark og Sverige	25
4 HVORDAN TRYGGES OMSETNINGEN AV ANDRE VARER?.....	27
5 EFTA KONVENSJON STILLER MINIMUMSKRAV TIL KONTROLLEN....	29
5.1 Organisatoriske krav	30
5.2 Krav til kontrollen og merkingen.....	30
5.2.1 Omfanget av kontrollen - stikkprøvekontroll	30
5.2.2 Kontroll av tekniske krav og av merkingen.....	31
5.2.3 Prøvekontorets merking av varer	31
5.3 Rettslige sanksjoner	32
5.4 Finansieringen.....	32
6 VURDERING AV SYNSPUNKTER PÅ KONTROLLENS STERKE OG SVAKE SIDER	33
7 HVA ER DEN SAMFUNNSMESSIGE BEGRUNNELSEN FOR KONTROLL?.....	35
7.1 Varekontroll reduserer usikkerhet i handelen.....	35
7.2 Generell lovgivning og tillitskapende tiltak reduserer usikkerhet ved produktkjøp.....	35
7.3 Kan kostnadene og nytten av Edelmetallkontrollen måles?	37
8 JUSTERVESENET ER BESTE ALTERNATIV TIL DAGENS ORGANISERING	39
8.1 Generelt om Justerveesenet	40

8.2	Anbefaling – Edelmetallkontrollen som en del av Justervesenets system..	40
8.3	Anbefaling – departementsdeltakelse i konvensjonsmøter.....	41
9	FORTSATT AVGIFTSFINANSIERING ELLER FINANSIERING OVER STATSBUDSJETTET?	43
9.1	Offentliggjort liste som grunnlag for Edelmetallkontrollens arbeid.....	43
9.1.1	Etablering av ett register på bakgrunn av eksisterende informasjonsgrunnlag.....	43
9.1.2	Mindre gode alternativ – register basert på ansvarsmerkeregisteret og Tollvesenets oversikt over importører.....	44
9.2	Likebehandling av organiserte og uorganiserte bedrifter	44
9.3	Likebetaling som prinsipp for framtidig avgiftsfinansiering	45
9.4	Avgiftsmodeller	45
9.5	Kontrollavgiftene bør avvikles	46
9.6	Finansiering over statsbudsjettet.....	46
10	SAMLET VURDERING - FORTSATT EDELMETALLKONTROLL, MEN OFFENTLIG FINANSIERT	47
10.1	Fortsatt kontroll.....	47
10.2	Offentlig finansiering av markeds kontroll, kundebetaling av prøver.....	48
11	KONSEKVENSER AV FORSLAGET	51
11.1	Lovmessige konsekvenser	51
11.1.1	Konkret forslag til lov- og forskriftsendringer	52
11.1.2	Enkelte merknader til lovforslaget.....	55
11.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	56
	REFERANSER	57
	VEDLEGG: INTERVJUOBJEKTER	59

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Edelmetallkontrollen kontrollerer finhet og merking av varer av edelt metall. Kontrollen kommer i tillegg til annet lovverk som sikrer forbrukerhensyn ved varekjøp. Utredningen har ikke avdekket forhold som tilsier at det er vesentlig større kontrollbehov for edle metaller enn andre verdifulle varer, som utgagnspunkt synes det ikke å foreligge sterke argumenter for en slik tilleggskontroll Edelmetallkontrollen innebærer. Det forhold at man har en tradisjon for slik kontroll og ordningen foreligger også i våre naboland taler likevel for at man ikke uten videre avviker ordningen. Videre er Norge forpliktet av internasjonal konvensjon til å opprettholde en kontrollinstans på området. De fleste involverte aktører uttrykker også et ønske om særskilt kontroll av varer av edelt metall, selv om mange opplever de medfølgende avgiftene som både urettferdige, ulogiske og for høye. På denne bakgrunn anbefaler vi at Edelmetallkontrollen videreføres som ordning, men omorganiseres ved at den overføres til Justervesenet. Justervesenet er et offentlig organ og således godt egnet til å utføre kontrolloppgaver som skal tjene samfunnsinteresser. Videre er det kostnadsbesparelser å hente dersom kontrollen med varer av edelmetall utføres parallelt med Justervesenets øvrige kontrolloppgaver. Vi anbefaler at kontrollomfanget reduseres vesentlig og at finansieringen endres ved at kontrollene finansieres over statsbudsjettet, mens kontroll av enkeltvarer på forespørsel finansieres ved brukerbetaling til selvkost.

Bakgrunn

Edelmetallkontrollen i Norge er en privat selvfinansierende institusjon, regulert av Barne- og likestillingsdepartementet (BLD). Edelmetallkontrollens oppgave er å føre kontroll med at edle metaller finhet og merking er i henhold til lov og forskrift, samt i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser i henhold til EFTA-konvensjonen av 1972. Kontrollen omfatter frivillig innleverte varer og varer tatt under stikkprøvekontroller hos importører, butikker m.v. Edelmetallguardeinen er daglig leder for Edelmetallkontrollen og har ansvar for utførelsen av kontrollene.

Det er styret i Edelmetallkontrollen som bestemmer hvordan og hvor tilsynet skal finne sted. Det er kun et utvalg av aktørene som omsetter edelmetallvarer som er representert i kontrollens styre og dermed bestemmer hvor kontrollen skal utføres. Dette kan utløse tvil om styrets legitimitet. I tillegg har ulike forhold gjort at man i det senere har sett behov for å vurdere alternative typer finansiering.

På bakgrunn av ovenstående tok Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) våren 2007 initiativ til en gjennomgang av dagens organisering av Edelmetallkontrollen og en vurdering av alternative organisasjonsformer. Econ Pöyry har utført oppgaven i samarbeid med advokatfirmaet Bull og Co.

Problemstilling

Formålet med prosjektet er 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.

Den sentrale problemstillingen for utredningen er:

I hvilken grad fungerer dagens regelverk og organiseringen av kontrollen med varer av edle metaller optimalt, gitt dagens og forventet utvikling i markedet for omsetning av varer av edelmetaller? I tilfelle det er behov for endringer, hvordan bør regelverk og organisering justeres?

Konklusjoner og tilrådinger

Kontrollen med varer av edle metaller begrunnes direkte og indirekte med både forbrukerinteresser og bransjeinteresser. Forbrukerhensynene knytter seg til at varer av edelt metall ofte er svært verdifulle og at det er vanskelig for den alminnelige forbruker å vurdere verdien på varen. Når det gjelder bransjeinteresser, bunner disse i at aktørene trenger et kontrollorgan for å sikre like konkurransevilkår og for å kunne opprettholde et ry som en seriøs og ansvarlig bransje. En ekstern kontroll av kvaliteten på denne typen varer reduserer risiko ved handel med edelmetallvarer. Edelmetallkontrollen kan dermed sies å dekke samfunnets behov for trygg omsetning. Behovet for trygghet i omsetningen gjelder imidlertid alle varer og tjenester, og det er ikke åpenbart at det er behov for en egen ekstern kontroll for nettopp disse varene.

I alminnelighet er omsetningen av varer, det være seg tekniske gjenstander, kunst, edelstener, antikviteter eller annet, bare underlagt alminnelige avtalerettslige og kjøpsrettslige regler som forplikter selgeren til å levere gjenstanden med de egenskaper som er avtalt og opplyst at gjenstanden skal ha. Reglene gjelder også omsetning av varer av edle metaller. Edelmetallkontrollen gir ikke kjøper flere rettigheter, men sørger for at det er en større sannsynlighet for at varen faktisk er i samsvar med merkingen og har den finhet som er opplyst.

Selv om den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for fortsatt edelmetallkontroll er svak, er også kostnadene ved ordningen små. En avvikling av ordningen vil imidlertid medføre enkelte omstillingskostnader, som framstår som uønskede. I tillegg kommer at det er usikkerhet omkring nytten av ordningen, slik at det ikke kan utelukkes at ordningen i perioder har større nytteverdi enn det som har framkommet gjennom våre intervjuer og resonnement. Vi anbefaler på denne bakgrunn at ordningen videreføres, om enn i et mindre omfang enn i dag. Begrunnelsen vår ligger dels i at Norges har forpliktet seg til å opprettholde et system for kontroll av merking og finhet av varer som blir forelagt for kontroll. Hensynet til trygg omsetning av varer av edelt metall bygger opp under at det bør finnes en uavhengig instans som kan ta prøver av slike varer.

Utredningen viser at de berørte aktørene aksepterer og ønsker en ordning som Edelmetallkontrollen. De ser på den som nødvendig for å ivareta både forbrukernes og bransjens interesser. Vi har ikke avdekket store problemer med Edelmetallkontrollens legitimitet. Det er imidlertid uenighet om finansieringen av ordningen. Markedsaktørene opplever kontrollen som kostbar. I tillegg blir kontrollobjektene belastet med en ekstra avgift ved kontroll, noe som virker ulogisk og urettferdig. Videre kan det virke som at kontrollen er vanskeligst å utføre der hvor kontrollbehovet er størst, det vil si hos aktører som driver egenimport på skiftende utsalgssteder. På den annen side oppleves dette av flere av intervjuobjektene som et marginalt problem. Utredningen viser også at enkelte forbrukergrupper er vant til og ønsker høyere finhetsgrader i spesielt gullvarer enn hva som er tillatt å merke varen med i Norge.

Både Barne- og likestillingsdepartementet og de involverte aktørene ønsker å få vurdert en alternativ organisering av Edelmetallkontrollen. Dagens ordning fungerer bra, men det er behov for å se etter en organisasjonsform som gir rimeligere kontrolloppgaver. I tillegg fremstår Edelmetallkontrollen som organisasjon svakt oppbygd. Den ledes av et styre som ikke egentlig har noen organisasjon å lede. Edelmetallgardeinen er innleid og ansatt i et privat selskap (Teknologisk Institutt), som må legge et inntektskriterium til grunn for utleie av en person til å foreta gardeinens oppgave. Det synes derfor som mest realistisk at Edelmetallkontrollen legges til en etablert offentlig organisasjon.

Justervesenet peker seg ut som den mest aktuelle organisasjonen til å utføre kontroll med varer av edelt metall. Det er et offentlig organ og således godt egnet til å utføre kontrolloppgaver som skal tjene samfunnsinteresser. Videre stemmer formålet med Edelmetallkontrollen (å sikre trygg omsetning) godt overens med Justervesenets formål og oppgaver. Hvis Edelmetallkontrollen overføres til et statlig organ, vil dette trolig også bidra til å forenkle formelle møter mellom kontrollen og ansvarlig departement.

Vi anbefaler at omfanget av markeds kontroll reduseres vesentlig i forhold til i dag for slik å redusere kostnadene ved ordningen. Markeds kontroll på samme nivå som i Sverige synes mest realistisk, noe som er om lag en tredjedel av dagens nivå. Det kan i tillegg se ut til å være kostnadsbesparelser å hente dersom kontrollen med varer av edle metaller utføres sammen med Justervesenets øvrige virksomhet.

Dersom Edelmetallkontrollen legges til Justervesenet vil vi anbefale at bransjeaktørene ikke lenger deltar i organiseringen av kontrollen. Dette vil synliggjøre at kontrollen er begrunnet i allmenne hensyn.

Når det gjelder finansiering, er vår vurdering at det bør etableres en egen budsjettpost hos ansvarlig departement som finansierer en minimumsbemanning og et anslag på omfang av kontrolloppgaver. Offentlig finansiering er begrunnet med at det er internasjonale forpliktelser og allmenne hensyn som er begrunnelsen for fortsatt kontroll med varer av edle metaller.

Dersom fortsatt avgiftsfinansiering velges vil vi uansett anbefale at dagens organisasjonsrabatt bortfaller, at kontrollavgiften bortfaller, at avgiften gjøres lik for alle med unntak for enkeltmannsforetak som bør få redusert avgift. I så fall vil avgiftsnivået kunne gjøres lavere enn dagens avgiftsklasser.

Markedsaktørers og kunders behov for uavhengig analyse, dokumentasjon, merking m.v. er å betrakte som tjenester og bør finansieres etter selvkostprinsippet.

Anbefalingene innebærer lovmessige konsekvenser som er utdypet i rapportens kapittel 11.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet (NHD), ba i mars 2008 om en utredning om hvordan kontrollen med edle metaller bør innrettes.

Selgere og produsenter av varer av edelmetallene gull, sølv og platina blir jevnlig kontrollert for å sikre at varene som omsettes har rett metallinnhold og er merket på forkriftsmessige måte. Kontrollen er hjemlet i lov Lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling mv. av 6. juni 1891 nr. 2 ("Edelmetalloven") og i tilhørende forskrifter. Kontrollen blir foretatt av et særskilt kontrollorgan – Edelmetallkontrollen. Den praktiske driften av kontrollorganet foretas av en særskilt daglig leder med tittel Edelmetallguardein.

Edelmetallkontrollen er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet som oppnevner kontrollorganets styre. Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten og ansetter en edelmetallguardein. Edelmetallguardeinen er ansatt i Teknologisk institutt, som siden 1996 har vært tillagt den praktiske driften av kontrollen.

Edelmetallkontrollen er en selvfinansiert institusjon. Alle som fremstiller eller omsetter varer av edle metaller betaler en årlig avgift til Edelmetallkontrollen. Medlemmer av Norges Gullsmidforbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund betaler sin avgift kollektivt gjennom et tilskudd fra nevnte organisasjoner til Edelmetallkontrollen.

Markedet for omsetning av varer av edelmetaller har de siste årene opplevd vesentlige strukturendringer. Foruten gullsmidforretningene, driver i dag en lang rekke andre aktører salg av varer av edle metaller. Videre er internasjonal handel med denne typen varer økende. Disse strukturendringene samt endringer i rammebetingelser kan virke inn på organiseringen av edelmetallkontrollen.

Det er styret i Edelmetallkontrollen som bestemmer hvordan og hvor tilsynet skal finne sted. Det er kun et utvalg av aktørene som omsetter edelmetallvarer som er representert i kontrollens styre og dermed bestemmer hvor kontrollen skal utføres. Dette kan utløse tvil om styrets legitimitet. Videre har man på grunn av ulike forhold i det senere sett etter andre typer finansiering.

På bakgrunn av ovenstående ønsker BLD og NHD en gjennomgang av dagens organisering av Edelmetallkontrollen og en vurdering av alternative organisasjonsformer.

Opgaven med å gå gjennom dagens organisering ble tildelt Econ Pöyry i samarbeid med advokatfirmaet Bull og Co. Econ Pöyry har vært prosjektleder i teamet, mens Bull og Co har vært underleverandør til Econ Pöyry på den juridiske delen av oppgaven.

1.2 Problemstilling

Formålet med prosjektet er 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.

Den sentrale problemstillingen for utredningen er:

I hvilken grad fungerer dagens regelverk og organiseringen av kontrollen med varer av edle metaller optimalt, gitt dagens og forventet utvikling i markedet for omsetning av varer av edelmetaller? I tilfelle det er behov for endringer, hvordan bør regelverk og organisering justeres?

Utredningen skal spesielt fokusere på følgende:

1. *Utredningen skal kort beskrive styrker og svakheter ved dagens organisering i lys av den samfunnsmessige og markedsmessige utviklingen.*
2. *Utredningen skal 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. *Det skal utredes alternative kontrollordninger, og foretas 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. *Det skal i utredningen vurderes om bransjen bør ha en rolle i en fremtidig organisasjonsmodell, og i så fall hvilken.*
5. *Utredningen skal omfatte en 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. *Det skal i utredningen også gjøres rede for hvilke sanksjonsmuligheter som bør innføres.*
7. *Det skal foretas en vurdering av om dagens lov om edle metaller 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 skal foreslås et oppdatert regelverk for kontroll og tilsyn med varer av edle metaller.

1.3 Metode og gjennomføring

I utredningen om Edelmetallkontrollen har vi benyttet oss av flere metoder for å svare på de ulike spørsmålene.

Vi har gjennomgått en betydelig andel *dokumenter* for å få et godt bilde av hvordan Edelmetallkontrollen fungerer. Vi har hovedsakelig studert lov- og forskrifts-dokumenter, proposisjoner og utredninger angående Edelmetallkontrollen, ulik dokumentasjon om "Convention on the control and marking of articles of precious metals" og Edelmetallkontrollens årsrapporter.

Vi har *intervjuet* sentrale aktører rundt Edelmetallkontrollen for å få belyst viktige spørsmål rundt kontrollens finansiering, organisering og virke. En oversikt over intervjuobjekter finnes bakerst i denne rapporten.

For å beskrive det norske markedet for varer av edle metaller har vi benyttet tilgjengelig offentlig *statistikk*. Vi har funnet tall for antall aktører, sysselsatte og omsetning hos Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregisteret.

Til sist har vi hatt kontakt med de ansvarlige myndigheter for *Edelmetallkontrollene i Danmark og Sverige* for å finne ut hvordan de har organisert og finansiert kontrollen der.

1.4 Disposisjon

I kapittel 2 gir vi en oversikt over markedsutviklingen i markedet for edle metaller. I kapittel 3 redegjør vi for dagens organisering og lovverk. I kapittel 4 drøfter vi den samfunnsmessige begrunnelsen for kontroll av varer av edelt metall. I kapittel 5 gir vi en oversikt over hvordan omsetningen av andre varer blir trygget. I kapittel 6 gjennomgår vi en internasjonal konvensjon på området som Norge er bundet av. I kapittel 7 vurderer vi synspunkter som har framkommet om lovens sterke og svake sider. I kapittel 8 drøfter vi hensiktsmessigheten av å overføre kontrollen til Justervesenet. I kapittel 9 drøfter vi alternativ finansiering av ordningen. I kapittel 10 fremmer vi vår anbefaling og i kapittel 11 gjennomgår vi juridisk, administrative og økonomiske konsekvenser av våre anbefalinger.

2 Markedet for varer av edle metaller i Norge

Sett utenfra framstår markedet for omsetning av edle metaller som et stabilt marked, med jevn aktivitet over år. Like fullt er markedet preget av enkelte generelle endringer som preger all handel. Endringene påvirker både etterspørselssiden og tilbudssiden (selgere og produsenter). Nedenfor oppsummerer vi kort sentrale utviklingstrekk som påvirker markedet, samt gir en oversikt over utviklingen i omsetning, sysselsetting og eksport og import av varer av edle metaller de siste år.

2.1 Vi vil ha det unike og det kule – effektivt levert

Får å få et bakteppe for å forstå endringene i markedet for varer av edle metaller er det nyttig å se utviklingen opp i mot utviklingstrekk som virker inn på alle forbruksmarkeder. Utviklingstrekkene nedenfor er tunge trender som ikke endrer forbruket eller markedet raskt, men som gradvis får betydning for hvordan og hva vi handler og hvordan tilbyderne organiserer seg for å møte slike endringer. Trendene gjennomgås på et overordnet nivå og vi viser til Econ og Menon (2005), Econ (2006) og Econ og Menon (2007) for utdyping av disse trendene.

- Vi blir rikere – som samfunn og enkelt individer.
 - Velstandsutviklingen har medført at flere har råd til dyre varer, som smykker og andre produkter av edle metaller. Det er all grunn til å regne med at velstandsveksten vil fortsette, selv om konjunkturutviklingen i perioder vil variere. Etterspørselen bremses i mindre grad av mangel på penger, men mer om dette er varer som tilfredsstillende det behov eller den lyst forbrukeren har. Spesielt er det i dag få som ser på varer av edle metaller som verdioppbevaring. Det kunne vært tilfelle før, men det er rimelig å anta at de aller fleste i dag ser på smykker o.a. av edle metaller som en hvilken som helst annen vare.
 - Varer av edelt metall varer er tradisjonelt relativt dyre varer. Trenden tilsier at konkurransen for tilbyderne av varer og edelt metall i økende grad blir andre dyre varer eller tjenester (kunst, bolig, feriereiser), i tillegg til konkurranse fra andre aktører i bransjen.
- Vi vil skille oss ut som enkeltindivider
 - I takt med at økende generell velstand, ønsker mange å bruke penger (og tid) på varer og tjenester som gir interessante signaler til omverdenen om hvordan vi ønsker å bli oppfattet. Dette får mange utslag. To utslag er viktige i vår sammenheng.
 - En gruppe forbrukere viser økende betalingsvilje for det unike. For disse er det viktig at varen (eller opplevelsen) er spesiell, ikke kan handles hvor som helst og gjerne er så dyr at den ikke er for hvem som helst. Varer av edle metaller som kan dokumentere at de har et høyt innhold av edelt metall kan være en slik vare. Det samme gjelder varer med et ettertraktet design og som produseres i en begrenset mengde.
 - En annen gruppe forbruker ønsker å vise særegenhet ved å vise evne til å handle varer andre ikke har sett – enten fra et sted eller fra en tilbyder som andre ikke har oppdaget. Impulshandel er i denne sammenhengen helt OK. Det viktigste er at varen oppfattes som stilig eller spesiell. Den behøver ikke være kostbar eller ha høy finhetsgrad, hvis det er en vare av edelt metall. Det viktigst

er design. Dersom den er rimelig og dermed raskt kan byttes med noe annet, kan det oppfattes som en fordel.

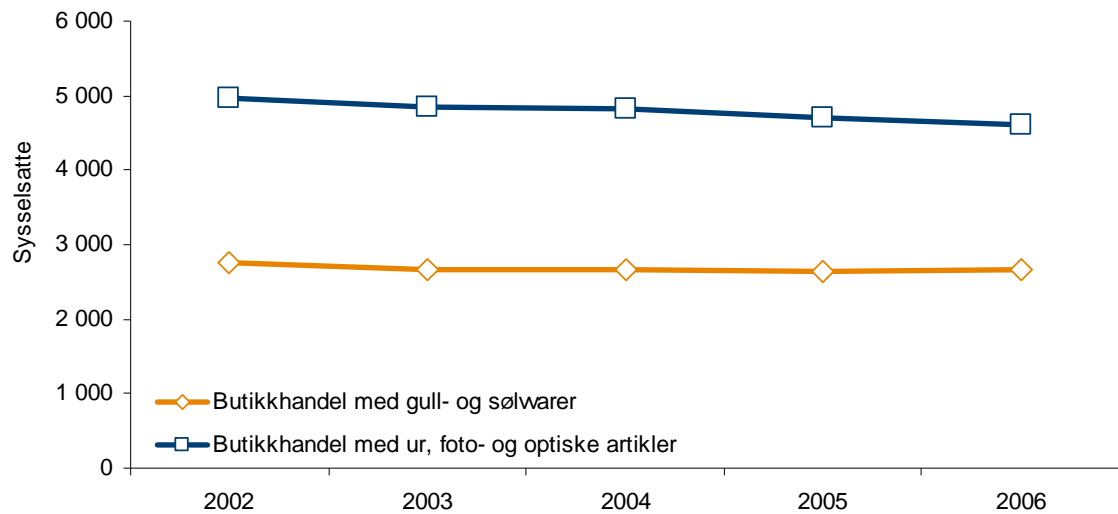
- For tilbydere av varer av edelt metall betyr dette at de både ønsker å selge dyre unike varer og øker tilbudet av rimeligere ”moteriktige” varer (ofte kalt bijouteri).
- Norge blir flerkulturelt
 - Innvandrerbefolkningen vokser. Trenden overfor gjelder også innvandrerbefolkningen, men enkelte innvandrergrupper ser tradisjonelt på varer med meget høy finhet av edelt metall på som prestisjefylte.
 - For tilbydere av varer av edelt metall betyr dette at tilbudet av varer med høy finhet er viktig for å konkurrere om slike kundegrupper.
- Knapp og dyr arbeidskraft fordrer effektiv distribusjon
 - En annen side av økende velstand er at norsk arbeidskraft er kostbar. Tiltakende knapphet på arbeidskraft forsterker denne trenden. Norsk varehandel møtte denne trenden offensiv på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ved at omstrukturere og effektivisere alle ledd av distribusjon og handel detaljvarer. Det viktigste endringen var tett samordning av grossist- og detaljistledd. Utviklingen begynte først i dagligvare handelen, samordningen også resulterte i utviklingen av få store landsomfattende kjedere.
 - Trenden som startet i dagligvarehandelen har nå, om enn i varierende grad, bredt seg til de fleste segmenter av varehandel. Også i handelen med varer av edelt metall ser vi en utvikling i retning av flere større og landsomfattende kjeder.

2.2 Hvem selger og hvem kjøper?

Trendene nevnt ovenfor påvirker kjøp og salg av varer av edelt metall. Trendene virker som nevnt sakte og på kort sikt tyder ikke data på at markede endrer seg raskt.

Ser vi på tall over hvor mange som er sysselsatt innenfor butikkhandel med henholdsvis salg av gull- og sølvvarer og salg av ur, foto og optiske varer, får vi en indikasjon over utviklingen i markedet.

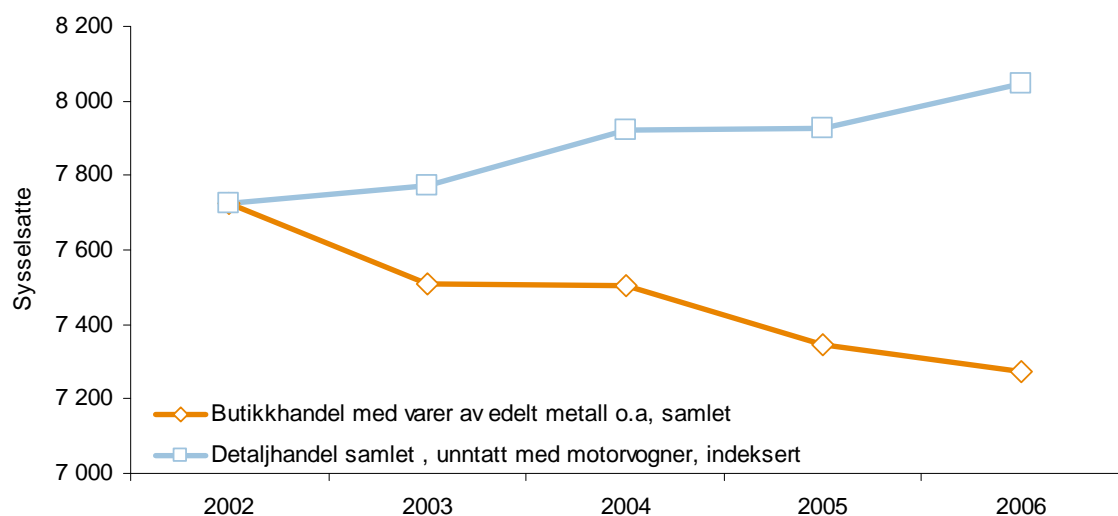
Figur 2.1 *Sysseisseting innenfor Butikkhandel med gull- og sølvvarer og Butikkhandel med ur, foto- og optiske artikler. 2002 – 2006*



Kilde: Struktur tall for varehandelen. SSB

Det foreligger ikke tall på dette detaljningsnivået utover 2002 – 2006. Utviklingen indikerer likefullt et stabilt, men svakt fallende aktivitetsnivå. En sammenligning med utviklingen i norsk detaljvarehandel for øvrig, synes å bekrefte dette bildet. Nedenfor vises utviklingen i sysselsetting for butikkhandel med varer av gull, sølv, ur, foto og annet samlet (her kalt handel med varer av edelt metall o.a.) med en utviklingen i norsk detaljvarehandel samlet. Norsk detaljvarehandel er indeksert slik at sysselsettingen settes like sysselsettingen i handel med varer av edelt metall o.a. i 2002. Vi ser at sysselsettingen innenfor handel med varer av edelt metall o.a. er klart svakere enn for norsk varehandel for øvrig.

Figur 2.2 *Sysseisseting innenfor handel med varer av edelt metall o.a og norsk detaljvarehandel samlet. 2002 – 2006. Norsk detaljvarehandel er indeksert med indeks lik sysselsettingen i handel med varer av edelt metall o.a. i 2002*



Kilde: Struktur tall for varehandelen. SSB

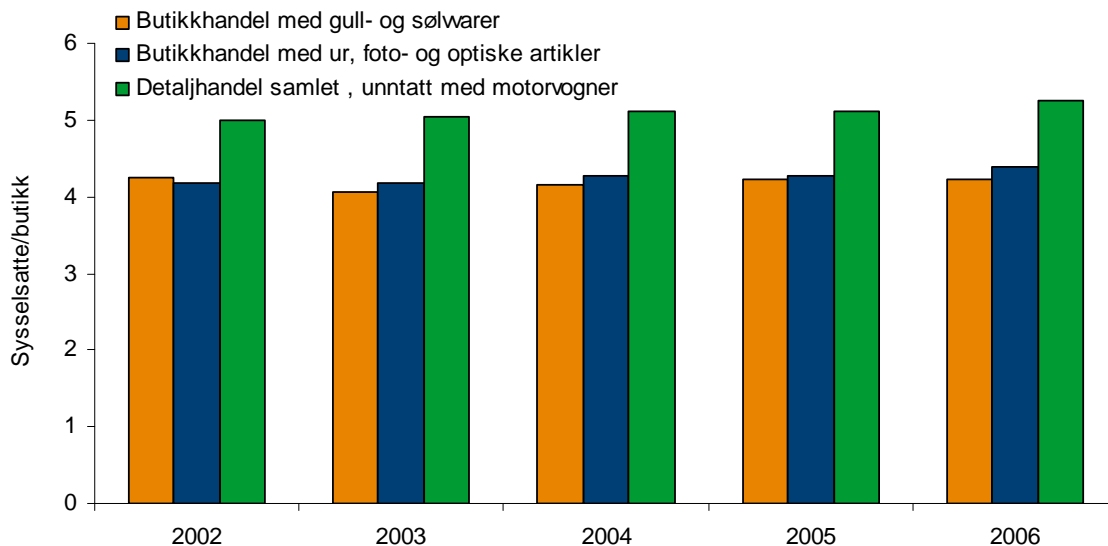
Nedgangen i sysselsettingen i handel med varer av edelt metall o.a. framstår som sterkere enn i Figur 2.1 som følge av at skalaen på x-aksen er innsnevret. Like fullt er forskjellen i aktivitetsnivå mellom norsk varehandel generelt og handel med varer av edelt metall o.a. markert.

Utviklingen i omsetningen bekrefter bildet av at handel med varer av edelt metall o.a. har en svakere utvikling enn varehandel generelt. Den årlige omsetningsveksten fra 2002 til 2006 er 1,9 pst for varer av edelt metall, mens omsetningen innen detaljhandel generelt har vokst med 5,1 pst årlig i samme periode.

Ser vi nærmere på tallene ser vi at det er handel med gull- og sølvvarer som har mest stabil utvikling, men nedgangen i sysselsettingen innen handel med ur, foto og optiske artikler er relativ stor.

Dette bildet blir bekreftet også når vi ser på utviklingen i antall butikker. Her viser imidlertid utviklingen at nedgangen i antall butikker innen ur, foto og optiske artikler er vesentlig raskere enn sysselsettingsnedgangen, noe som indikerer at næringen er inne i en omstrukturering i retning større butikker med høyere produktivitet. Sammenligner vi utviklingen i sysselsatte per butikk med detaljhandelen for øvrig, ser vi at sysselsettingen per butikk øker i samme takt innen ur, foto og optiske artikler og detaljhandel samlet, mens utviklingen går saktere innen handel med gull- og sølvvarer. Årlig relativ økning i sysselsatte per butikk var henholdsvis -0,1 pst, 1,3 pst og 1,3 pst for næringen handel med gull- og sølvvarer, handel med ur, foto og optiske artikler og detaljhandel.

Figur 2.3 Sysselsatte per butikk. Utvalgte næringer. 2002-2006



Kilde: Struktur tall for varehandelen. SSB. Bearbejdet av Econ Pöyry

I forhold til trendene over er det litt overraskende at næringen ikke viser større vekst i sysselsetting og omsetning. Ut fra en relativt klar trend i retning at økt etterspørsel etter særegne og kostbare produkter hadde vi ventet en sterkere aktivitetsutvikling.

Vi har også sammenlignet utviklingen med endringer i etterspørselsmønstre målt ved utviklingen i nordmenns husholdningsutgifter. Statistisk Sentralbyrås (SSBs) årlige undersøkelser av husholdningenes utgifter viser at norske husholdninger i gjennomsnitt har om lag samme andel utgifter til smykker og ur (smykker og ur er det mest detaljerte

måleenheten) i 2007 som i 1999. I de siste årene har husholdningens utgifter til bolig økt mye, noe som generelt har presset utgiftene til andre varer og tjenester ned. Utgiftsandelen til smykker og ur har imidlertid likevel holdt seg stabil, perioden sett under ett.¹ Når utgiftsandelen til en vare eller tjeneste øker, betyr det at forbruksøkningen er større enn inntektsøkningen og impliserer også at etterspørselen etter enkelte andre varer og tjenester øker mindre enn inntektsøkningen.

Ser vi tallene i sammenheng, er det grunn til å anta at trendene nevnt over primært bidrar til å vri etterspørselen etter hvilke typer varer av edelt metall forbrukerne ønsker. Trolig øker etterspørselen etter særegne smykker og lignende, mens tradisjonelle varer som i mindre grad signaliserer modernitet eller individualitet går tilbake. Denne vridningen av etterspørselen blant varer av edelt metall ser imidlertid ikke ut til å medføre vesentlig økning i markedet for varer av edelt metall samlet.

2.3 Eksport og import

Ser vi nærmere på endringer i handel med utlandet, bekreftes også - langt på vei - bildet av en stabil markedsutvikling. Importen, målt som importverdi av varer av edelt metall som andel av omsetningen i næringen butikkhandel med gull- og sølvvarer, har endret seg beskjedent de siste årene. I perioden 2002 – 2006 varierte samlet importandel mellom i underkant av 16 og i overkant av 19 prosent. Tilsvarende tall for eksport av varer av edelt metall viser at eksporten utgjør en meget beskjeden andel av hva som omsettes.² Det er likefullt interessant å legge merke til at eksportandelen har økt fra 0,8 pst i 2002 til 3 pst i 2006.

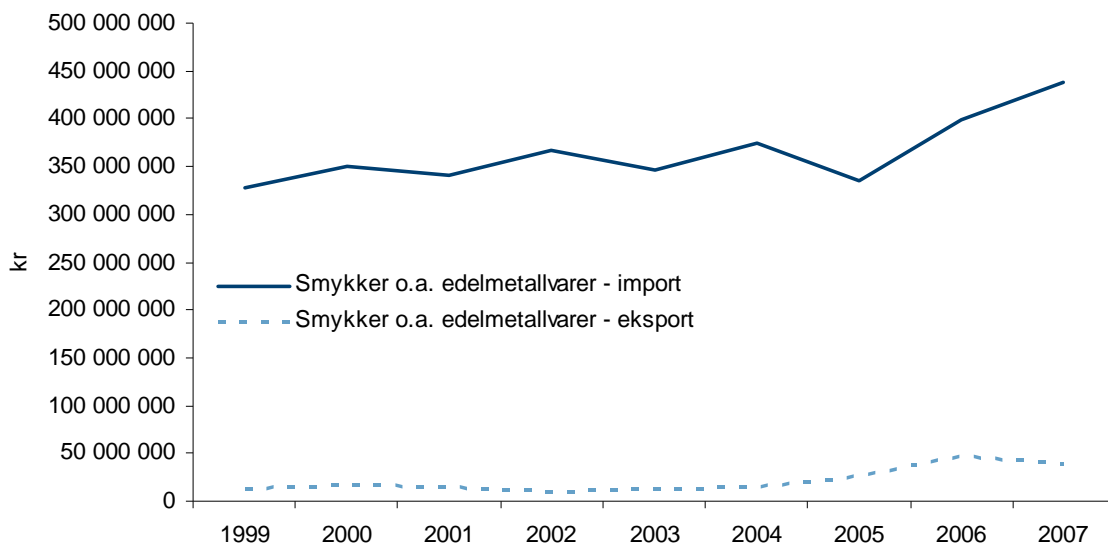
Eksport og import av ur og urdeler utgjør også en meget beskjeden andel av samlet omsetning i næringen Butikkhandel med ur, foto- og optiske artikler. Eksporten viser dog en synkende tendens, mens importen øker.

I Figur 2.4 har vi sammenstilt import og eksport av smykker, som utgjør hele 83 og 62 pst av henholdsvis import og eksport av varer av edelt metall. Vi ser at selv om importandelene ikke endrer seg mye i perioden 2002 - 2006, øker importen mer de siste årene. Importøkningen de siste årene kan være et tegn på at etterspørselen etter nye og mer varierte typer smykker er økende.

¹ Utgiftsandelen økte fram til 2006, men sank noe året etter.

² For å få et inntrykk av hva eksporten betyr for norske produsenter, burde eksportandelen vært målt som eksportverdi som andel av norsk produksjon. Det foreligger imidlertid ikke detaljerte nok data til å foreta denne beregningen.

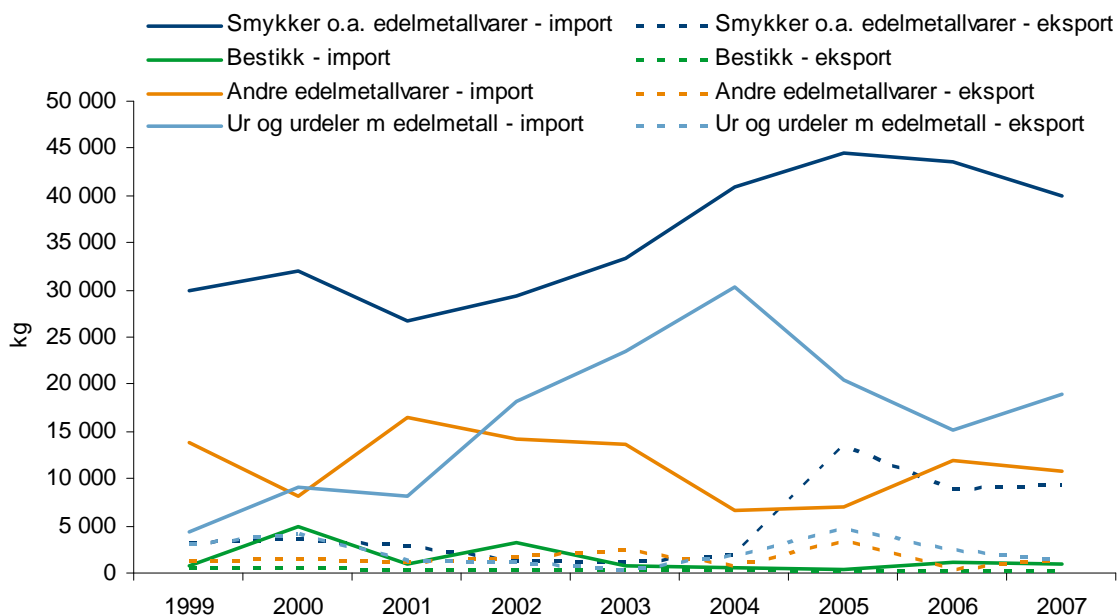
Figur 2.4 *Import og eksport av smykker av edelt metall. Løpende priser. 199 -2007*



Kilde: SSB. Bearbeidet av Econ Pöyry

Ser vi på import og eksportert *mengde* bekreftes bilde av økende import av smykker de siste årene.

Figur 2.5 *Import og eksport av utvalgte varer av edelt metall. Løpende priser. 1999 – 2007*



Kilde: SSB. Bearbeidet av Econ Pöyry

3 Edelmetallkontrollen i dag

3.1 Lovregulering på området

Edelmetallkontrollen er regulert i Lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling mv. av 6. juni 1891 nr. 2 ("Edelmetallogen"). Følgende forskrifter er vedtatt med hjemmel i loven:

- Forskrift om edelmetallkontrollens organisasjon, virksomhet og finansiering av 27. november 2000 nr. 1193.
- Forskrift om registrering av ansvarsmerker av 24. juni 2005 nr. 718
- Forskrift om hvordan finheten av varer av edelt metall skal bestemmes, om bruk av loddemettall, om stempling m.v., om pålagt edelt metall av 29. november 1985 nr. 1997.

Det er utarbeidet en ny forskrift som skal erstatte den sist nevnte forskrift av 1985. Forskrift om edle metallvarers finhet og stempling mv. av 16. februar 2006 nr. 244 ("Forskriften om edle metaller finhet og stempling"). Forskriften er imidlertid ikke trådt i kraft enda. Forskriften trer i kraft når endringene av 9. januar 2001 i Konvensjonen om kontroll og merking av artikler av edle metaller av 15. november 1972 trer i kraft.

Systemet med regulering av tillatt finhetsgrad og merking av edelt metall har eksistert i norsk rett i lang tid. Før gjeldende lov av 1891 var enkelte slike regler inntatt i Handværksloven av 1839. Det var også et system med en Guardein som hadde kompetanse til å undersøke lødigheten av varene på forespørsel.

Det var imidlertid først i 1981 at vi fikk en egen lov om edelt metall. Bakgrunnen for å vedta en egen lov på området var ønsket om vern av forbrukerinteresser. I 1983 ble det foretatt flere endringer i loven. Formålet med endringen var for det første å oppnå et sterkere forbrukervern. Bakgrunnen var i stor grad liberaliseringen på området, fra gullsmedenes monopolstilling og stor grad av selvjustis, til en situasjon hvor også andre kunne fremstille og omsette slike varer og med utstrakt handel over landegrensen. Det var ønskelig å skape en rimelig sikkerhet for at de varer som ble utbudt til salg i denne bransjen ikke ble utbudt som noe annet og mer enn det er dekning for. Lovgiver mente at disse hensyn ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved dagjeldende lovregulering.

Det ble således opprettet et privat selvfinansiert institusjon, Edelmetallkontrollen, med en edelmetallgardein som leder, i stedet for det tidligere system med en statsgardein som var finansiert over statsbudsjettet. Edelmetallgardeinen fikk også hjemmel til å foreta kontroller av eget tiltak, i motsetning til tidligere.

Det andre formålet med endringene var å legge forholdene til rette for at Norge skulle kunne ratifisere Konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av artikler av edle metaller ("EFTA-konvensjonen"), da loven av 1891 ikke tilfredstilte konvensjonens krav. Loven ble således endret og forskriften om edle metallvarers finhet og stempling mv. ble vedtatt.

I 2005 ble det foretatt ytterligere endringer i loven. Bakgrunnen var behovet for å tilpasse loven til EU-kravene om fri bevegelse av varer i de tilfellene der det edle

metallet er stemplet med et lovlig ansvarsmerke i et annet EØS-land. Den 15. september 1994 ble det avsagt en dom som gjaldt artikkel 30 i Roma-traktaten, den såkalte Houtwipper-dommen.

Etter dommen skal merker som er like opplysende som merker etter lovgivningen i importlandet, og som er forståelig for forbrukeren i importlandet være tilstrekkelig. Dette gjelder således både utenlandske ansvarsmerker og finhetsmerker. Det er også tillatt å innføre et obligatorisk krav om at alle gjenstander av edelt metall må stemples av et uavhengig organ for å kunne markedsføres, selges og importeres. I slike tilfeller kan ikke import fra andre medlemsstater forbyes dersom gjenstander faktisk er blitt stemplet av en uavhengig organ i eksportmedlemsstaten. Det kan heller ikke kreves at gjenstandene skal merkes på nytt.

Det foreligger i dag ingen spesielle regler om kontroll av edelt metall i EU/EØS-regelverket. Det foreligger imidlertid et rådsdokument 26/07 (et "non paper") og en rapport, Report – Comparison International Hallmarking Systems, hvor de ulike systemene for edelt metall innen medlemslandene er gjennomgått og sammenlignet. Det foreligger videre et forslag om et EU-direktiv hvor importøren eller produsenten kan velge mellom tre ulike systemer: kvalitetssikring av produktet, EC samsvarserklæring og kontroll av en tredjepart. Det er imidlertid usikkert om, og eventuelt når et direktiv vil bli vedtatt.

Det er i EU vedtatt en ny forordning om prosedyrer for anvendelsen av visse nasjonale tekniske regler, Forordning 764/2008 av 9. juli 2008. Forordningen er en del av regelverket som omtales som "varepakken". Forordningen ventes å tre i kraft i EU 13.mai 2009.

Formålet med forordningen er prinsippet om gjensidig godkjenning, for å bedre den frie bevegelse av varer og forhindre at det oppstilles handelshindringer.

Ifølge norske lovregler på området og EFTA-konvensjonen er det tillatt å omsette og markedsføre edelt metall av enhver finhet. Det er først når finheten angis at det stilles krav til merkingen. Hovedformålet bak Konvensjonen er å lette handelen mellom landene. Etter vår vurdering er det gode argumenter for at regelverket for edelt metall ikke kan sies å oppstille handelsbegrensninger/hindringer som rammes av EØS-avtalen, og at forordningen således ikke får anvendelse. Situasjonen ville imidlertid vært annerledes dersom det i Norge ble stilt absolutte krav for omsetning av varene, slik som i enkelte andre europeiske land.

Vi har vært i kontakt med sekretariatet for EFTA-konvensjonen, ESA og SWEDAC vedrørende forordningen. De synes å dele vår oppfatning hva gjelder virkningene på området, men at det hefter usikkerhet om hvordan forordningen vil bli tolket. Så langt vi har kunne bringe på det rene, foreligger det heller ingen uttalelser eller retningslinjer på området. Det presiseres dog at det ikke foreligger formelle uttalelser fra noen av nevnte organer.

Om det likevel gjennom praksis skulle vise komme til at forordningen får anvendelse, vil det trolig ikke være nødvendig gjøre tilpasninger verken i det norske regelverket eller EFTA-konvensjonen. Sekretariatet for EFTA-konvensjonen, ESA og SWEDAC synes å legge til grunn en tilsvarende forståelse. Det presiseres dog at det ikke foreligger formelle uttalelser fra vedkommende organer. Dette gjelder inntil man eventuelt får andre retningslinjer fra Kommisjonen eller ESA, eller en avgjørelse på området. Det

vises også til den tidligere omtalte Houtwipper-dommen, som man mener fortsatt gir uttrykk for gjeldende rett på området.

For øvrig vil en del av mer generell norsk lovregulering få anvendelse. Dette gjelder blant annet alminnelige avtalerettslige reguleringer, jf. punkt 4, varemerkereguleringer og forvaltningsloven. Forvaltningsloven vil gjelde for den delen av Edelmetallkontrollen som omfatter stikkprøvekontrollen. Den frivillige delen av ordningen kan ikke være å anse som myndighetsutøvelse omfattet av forvaltningsloven. Dette innebærer at når det foretas stikkprøvekontroller etc. vil reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven få anvendelse.

3.2 Organisering

Edelmetallkontrollen er en privat selvfinansierende institusjon, regulert av Barne- og likestillingsdepartementet som oppnevner kontrollorganets styre.

Organiseringen av Edelmetallkontrollen er nærmere regulert i Edelmetallogen og Forskrift om edelmetallkontrollens organisasjon, virksomhet og finansiering av 27. november 2000 nr. 1193 ("Forskrift om Edelmetallkontrollen").

Lovens § 6 bestemmer at det skal opprettes en Edelmetallkontroll med Edelmetallguardeinen som leder. Edelmetallkontrollen skal ha et styre på tre medlemmer som oppnevnes av departementet for tre år av gangen, hvorav ett av medlemmene oppnevnes etter forslag fra Forbrukerrådet og ett medlem etter forslag fra Norges Gullsmidforbund. Det er styret som har det overordnede ansvaret for Edelmetallkontrollens virksomhet, og skal blant annet føre kontroll med virksomheten m.v. Styret møtes til styremøter minst fire ganger i året.

Edelmetallguardeinen og det øvrige personalet ansettes av styret. Det fremgår av forskriften hvilke krav til kompetanse og utdanning som kreves. Styret kan inngå avtale med et organ om at edelmetallkontrollen skal utføres av dette organet. Dagens Edelmetallguardein er ansatt i Teknologisk institutt, som siden 1996 har vært tillagt den praktiske driften av kontrollen

Kontrollen finansieres av avgifter (se nedenfor), med satser bestemt i forskrift.

Departementets formelle kontaktflate med Edelmetallkontrollen omfatter oppnevning av styre med styreleder, behandling av søknader fra Edelmetallguardeinen om deltakelse på møter i den faste komité og betaling av utgiftene til slik deltakelse, fastsetting av forskrifter og endringer i Konvensjonen samt lovendringer. Budsjett, årsmelding og revidert regnskap skal også forelegges departementet.

3.3 Krav til og gjennomføring av kontrollen

Edelmetallkontrollen skal føre kontroll med at edle metaller finhet og merking er i henhold til lov og forskrift, samt i overensstemmelse med EFTA-konvensjonen.

3.3.1 Kontrollen omfatter stikkprøver og frivillig innleverte varer

Kontrollen omfatter frivillig innleverte varer fra privatpersoner og næringsdrivende, og varer tatt under stikkprøvekontroller, jf. Forskrift om Edelmetallkontrollen § 7.

Stikkprøvekontroller er hovedvirksomheten og kan foretas hos importører, grossister, forhandlere og produsenter. Det er Edelmetallkontrollen som bestemmer det nødvendige antall prøver som skal tas under slike kontroller.

Enhver er pliktig til å gi Edelmetallgardeinen de opplysninger han trenger for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. Gardeinen skal ha fri adgang til bygninger, lager, områder etc. for gjennomføring av kontroller og uttak av prøver. Nektelse av en slik adgang er en forseelse mot offentlig myndighet, og kan straffes etter straffeloven § 326. Ellers gjelder regler om at Gardeinen skal legitimere seg, føre protokoll, gi melding om resultater etc. Dette følger av Edelmetalloyen § 6.

For uten de nevnte reglene, foreligger det få bestemmelser i lov og forskrift om den nærmere utføringen av stikkprøvekontrollen.

3.3.2 **Kontroll av tekniske krav/finheten og av merkingen**

Edelmetallkontrollen omfatter bare kontroll av varens finhet og hvorvidt varen er lovlig merket, jf. Forskrift om Edelmetallkontrollen § 7.

Det er tillatt å produsere og omsette gull-, sølv-, og platinavarer av hvilken som helst finhet, jf. Edelmetalloyen §§ 1 og 2. Det er imidlertid kun følgende finhetsstandarder som tillates merket og kun varer som tilfredsstillende kravene som får betegnelsen gull, sølv eller platina:

Tabell 3.1 Tillatte finheter for gull, sølv og platina

GULL	SØLV	PLATINA
585	830	950
750	925	

Dette følger av forskrift av 29. november 1985 nr. 1997 § 1 og § 4.

Kontrollanalysene foregår ved TIs laboratorier. Edelmetallkontrollen kontrollerer også varer som leveres inn frivillig av forbrukere eller markedsaktører som ønsker å få kontrollert finhet og stemping. Edelmetallgardeinen er ikke pliktet til å kontrollere innleverte varer av plett eller doublé. Edelmetallvarer til teknisk bruk faller heller ikke inn under den normale kontrollvirksomheten.

Dersom en vare finhetsstemles, skal den også samtidig stemles med et ansvarsmerke. Dette følger av Edelmetalloyen § 4. Et unntak gjelder for varer som er stemplet i samsvar med lovgivningen i en stat som er part i EØS-avtalen, jf. punkt 3.3. om dette.

Nærmere regler om kontroll av edle metaller finhet og merking følger av forskrift av 29. november 1985 nr. 1997. Forskriften inneholder detaljerte regler om kontroll av gjenstandens, herunder hvor mange prøver som er tilstrekkelig for hvert objekt, hvor mye uedelt metall som er tillatt etc. Det er også detaljerte regler om analysemetoder etc. Er varen stemplet med det felles kontrollmerket, skal varen anses å tilfredsstillende reglene om finhet og merking, og skal i utgangspunktet ikke kontrolleres.

For varer som skal merkes med det felles kontrollmerket under EFTA-konvensjonen er det gitt enkelte tilleggbestemmelser som sørger for at minimumskravene i konvensjonen er oppfylt. Reglene fremgår av forskriften om edle metaller finhet og stemping kapittel B.

3.3.3 Merking av varer

Dersom en vare er kontrollert og finnes i orden, skal Edelmetallkontrollen merke varen etter anmodning fra oppdragsgiver. Edelmetallkontrollen foretar ingen merking på eget initiativ. Følgende merker kan kreves påført:

- Registrert ansvarsmerke
- Edelmetallkontrollens merke
- Det felles kontrollmerket
- Et nummer i arabiske tall som viser gjenstandens finhetsstandard i deler pr. 1000

Merkingen skal være i samsvar med oppdragsgivers ønske innenfor gjeldende regler om merking som er nevnt ovenfor.

Forskriften om edle metaller finhet og stempling har nærmere regler for hvor og hvordan merket skal påføres gjenstanden, størrelsen på merkene etc. Blant annet er det et krav om at en vare som er finhetsstemplet også skal være påført et ansvarsmerke.

Det er vedtatt en egen forskrift som gjelder ansvarsmerker. Forskrift om registrering av ansvarsmerker av 24. juni 2005 nr. 718 ("Forskrift om ansvarsmerker"). Det er imidlertid et unntak fra de nevnte krav om ansvarsmerking i loven, dersom varen er merket i samsvar med lovgivningen i en stat som er en del av EØS-avtalen. Forutsetningen er at merket ikke er egnet til å forveksles med et norsk ansvarsmerke, produsenten av varen kan identifiseres og det kan dokumenteres at merket er lovlig påført varen. Importøren eller forhandleren skal gi melding med dokumentasjon til Edelmetallkontrollen med opplysning om stemplingen før en vare med en slikt merke bringes i handelen. Dette følger av Edelmetaloven § 4. Bakgrunnen for unntaket er EU/EØS-reglene om fri bevegelse av varer i de tilfellene edle metaller er stemplet med et lovlig ansvarsmerke i et annet EØS-land.

De tillatt solgte finhetene bestemmes altså av norsk lov og er i tråd med konvensjonens bestemmelser. Konvensjonen åpner imidlertid for større variasjon i tillatte finheter enn det som er tillatt i henhold til norsk lov.

3.3.4 Sanksjoner

Finner Edelmetallkontrollen at varen har en lavere finhetsgrad enn påførte merker eller i forhold til finhetsforskrifter, skal det gis melding om dette. En vare som er feil stemplet, men som er lødig i henhold til lovens krav til minste finhet, må stemples om før den kan selges.

Er en stemplet vare underlødig i henhold til lovens krav om minste finhet, skal stempelet slettes. Er en feilstemplet eller underlødig vare en del av en serieproduksjon, kan Edelmetallkontrollen kreve at hele serien tilbakekalles for omstempling eller sletting av finhetsstempelet. Dette følger av forskriften om Edelmetallkontrollen § 14.

Ansvarsmerker må ikke registreres hvis det er egnet til å villedes, forveksles, etc. jf. forskrift om registrering av ansvarsmerke § 6. Heller ikke må varen inneholde stoffer, forgylninger eller annet som gir varen et utseende som kan fremkalle forvekslinger.

Av straffeloven § 375 følger at den som gjør seg skyldig i ulovlig stempling av varer av gull, sølv eller andre metaller, eller som tilbyr for salg ulovlig stemplede metallvarer

kan straffes. Det vises til bestemmelsen i forskriften om edle metaller finhet og stempeling § 15, som ikke har trådt i kraft enda.

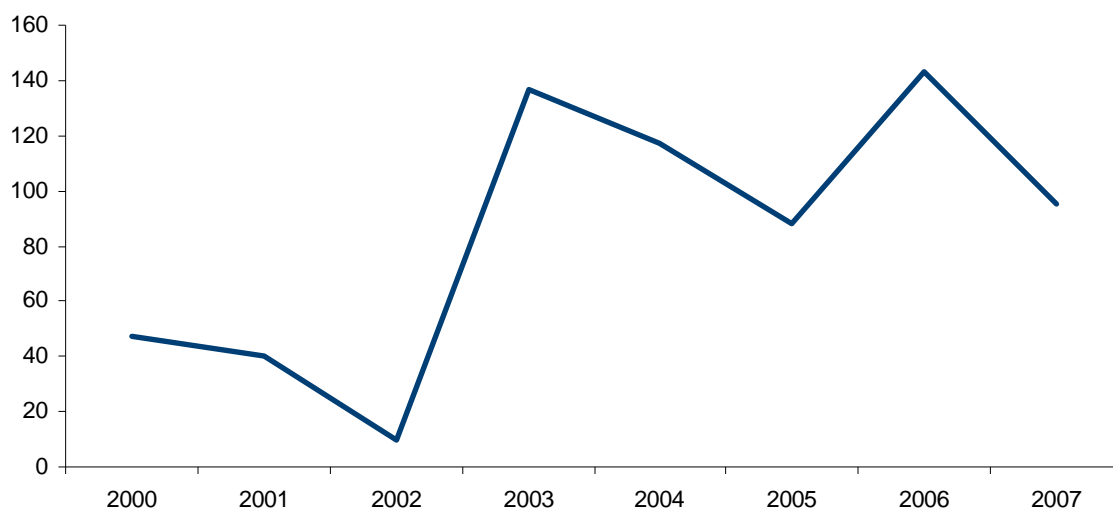
3.3.5 Kontrollens omfang

Hvilke aktører som skal kontrolleres bestemmes av Edelmetallguardeinen. Det er også han som holder oversikt med aktørene. Listen over aktører baseres på opplysninger fra organisasjonene (Norges gullsmedforbund, Norges urmakerforbund og Norges urgrossistforbund), samt fra Brønnøysundregisteret og Gule Sider. Oversikten over de ulike markedsaktørene er god for de som opererer seriøst og blir i markedet i en årrekke. Vanskeligere er det å fange opp aktører som har smykker og lignende som komplementærsortiment, samt aktører som er kortvarig i markedet, for eksempel sesongbaserte smykkeselgere på torg o.a.

Nøyaktig antall potensiell er kontrollobjekter er noe uklar, men utgangspunkt opplysninger fra Edelmetallguardeinen, Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund er antallet potensielle kontrollobjekter anslått til om lag 964 bedrifter, hvorav 294 er uavhengige av organisasjonene.

Det varierer noe hvor mange kontroller som utføres hvert år, både når det gjelder stikkprøvekontroller og butikkesøk. Figuren under viser utviklingen i antall bedriftsbesøk siden 2000.

Figur 3.1 Antall bedriftskontroller gjennomført 2000-2007



Kilde: Edelmetallkontrollens årsrapporter

I 2000 ble det gjennomført i underkant av 50 kontroller. Siden sank antallet gradvis frem til 2002, hvor bare et titalls kontroller ble utført. Etter 2003 har imidlertid antallet bedriftsbesøk ligget på rundt 100 – noen år litt over, andre år litt under.

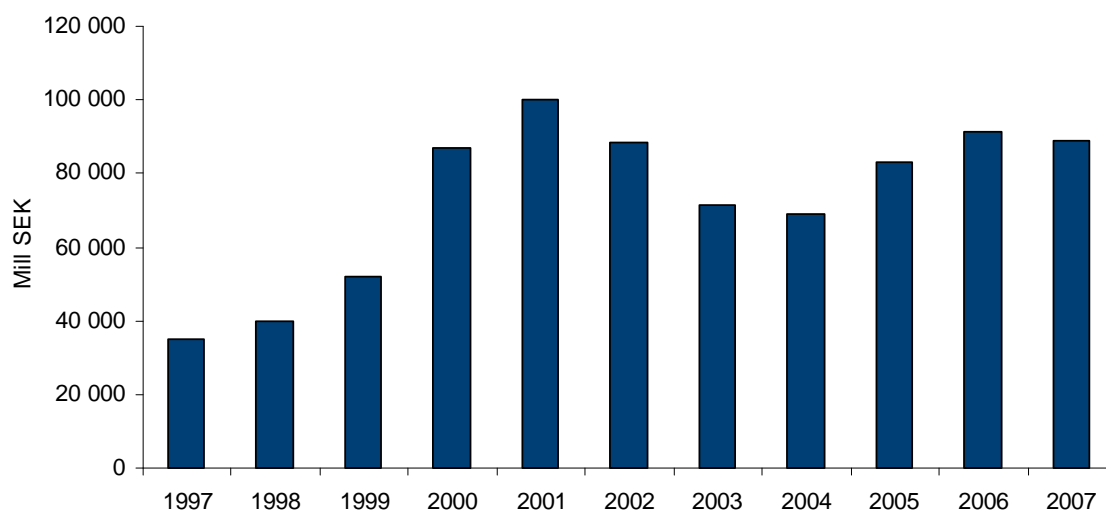
Antall bedriftsbesøk avhenger hvert år av budsjettammer, samt om kontrollene utføres i Oslo-området eller i distriktene. Distriktsbesøk innebærer både økte reiseutgifter og timebruk. Ressursbeskrankninger gjør at mange distriktskontroller innebærer lavere totalomfang av kontroller. Ressursmessig tar selve kontrollen, inkludert reise,

kontrollen på stedet, analyser og rapportering ca 5 timer. Hundre kontroller utgjør dermed om lag 500 timer.³

Det har også en viss betydning hvilke typer bedrifter som kontrolleres. Visse år utføres det spesielle "aksjoner" mot spesielle markedsaktører (for eksempel de som selger edle metaller fra boder på markeder og torg) eller spesielle geografiske områder. I 2005 ble mange aktører som driver egenimport kontrollert. Arbeidet med å få oversikt over aktørene var tidkrevende. Samtidig viste det seg at mange av kontrollobjektene hadde stengt ned virksomheten eller byttet sortiment siden bedriften ble registrert av edelmetallgardeinen. Gardeinen fikk dermed mange bomturer som ikke førte til kontroll, og det ble mindre tid til andre kontroller.

Også antall varer som leveres inn for kontroll varierer fra år til år. Av Figur 3.2 ser vi at det i 2002 og 2003 ble levert inn vesentlig mange flere gjenstander til kontroll enn de andre årene. Dette kan delvis forklare den lave stikkprøveaktiviteten i 2002. Grunnen til at det i disse to årene ble levert inn så mange varer, var at et firma ville selge varer av gull og sølv via postordre og hadde behov for å vise til en bekreftelse fra Edelmetallkontrollen på at varene inneholdt den finhet de lovet.

Figur 3.2 *Antall innleverte gjenstander for kontroll 2000-2007*

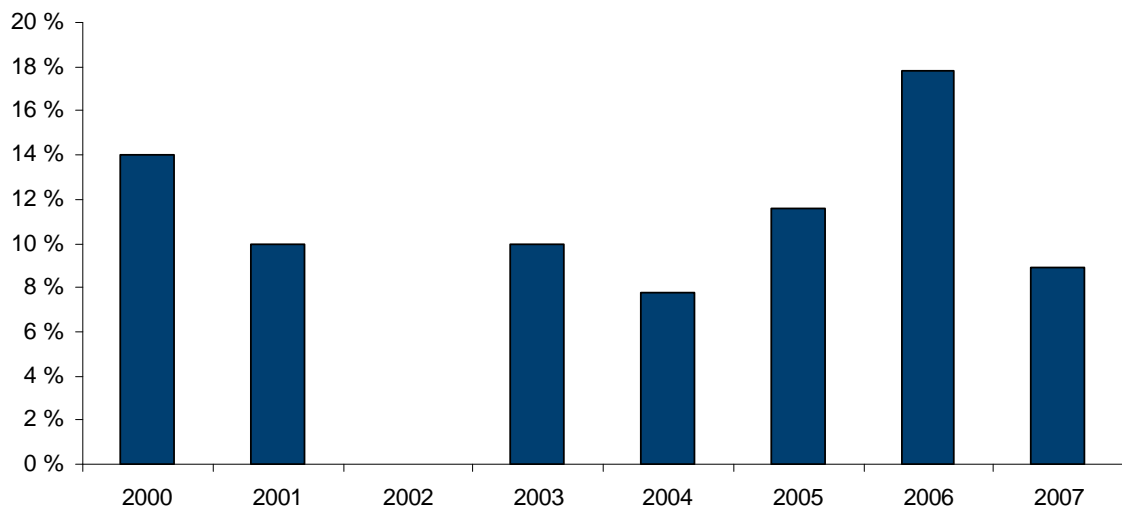


Kilde: Edelmetallkontrollens årsrapporter

Ved kontroll avdekkes det relativt ofte feil ved merking. Feilen kan bestå i at ansvarsmerket ikke er registrert eller at ansvarsmerket mangler. I 2005 var det spesielt mange feil av begge disse typene (se Figur 3.3 og Figur 3.4), noe som gjenspeiler at det er spesielt mange avvik hos gruppen av aktører som driver egenimport. Disse ble som nevnt spesielt kontrollert i 2005.

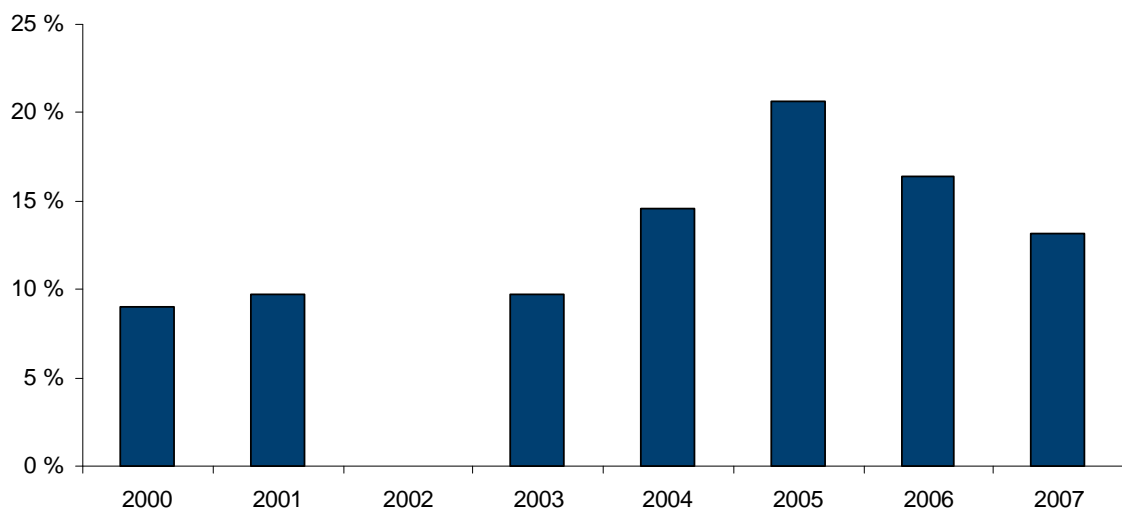
³ Kilde: Edelmetallgardeinen.

Figur 3.3 Uregistrerte ansvarsmerker (i prosent av kontrollerte gjenstander)



Kilde: Edelmetallkontrollens årsrapporter, tall for 2002 mangler

Figur 3.4 Manglende ansvarsmerke (i prosent av kontrollerte gjenstander)



Kilde: Edelmetallkontrollens årsrapporter, tall for 2002 mangler

Underlødighet avdekkes kun i noen få tilfeller. For de årene det finnes tall på dette, ser vi at underlødighet avdekkes i om lag 5 prosent av de kontrollerte sølvvarene og 2 prosent av de kontrollerte gullvarene.

Dersom Edelmetallkontrollen finner at varen er underlødige i henhold til påførte stempler eller finhetsforskrifter, gis det melding til forhandler/importør om dette. Dersom varen er feil stemplet, men lødige i henhold til lovens krav til minste finhet, må varen stemples om før den kan selges. Er en stemplet vare underlødige i henhold til minstekravet, skal stempelet slettes. Hvis en feilstemplet eller underlødige vare er del av en serieproduksjon, kan Edelmetallkontrollen kreve at hele serien tilbakekalles for omstempling eller sletting av stempelet.

3.4 Kontrollens økonomi

Regler om finansieringen av Edelmetallkontrollen er gitt i Forskrift om edelmetallkontrollen kapittel III, med hjemmel i Edelmetaloven § 6.

3.4.1 Inntekter

Av forskriften fremgår at det skal betales en *årlig avgift*, i tillegg til *avgift ved kontroll og ved stemping*.

Når det gjelder årsavgiften framgår det av forskriften § 19 at Norges Gullsmidforbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund betaler et årlig *tilskudd* til Edelmetallkontrollen. Størrelsen på tilskuddet fastsettes etter avtale mellom de tre organisasjonene og departementet. I praksis innebærer størrelsen på tilskuddet at medlemmene av de tre forbundene får rabatt på sin årlige avgift, i forhold til om de ikke hadde vært medlemmer.

Årsavgiften betales av enhver som ikke er medlem av de nevnte organisasjoner. Ved flere utsalgssteder skal det betale for antall utsalgssteder tilknyttet foretaket.

Avgiftssatsene er som følger:

Tabell 3.2 Årlige avgifter til Edelmetallkontrollen

Aktør	Avgift
Råvareleverandører	3100,-
Produsenter/verksteder	3100,-
Agenter/grossister/importører	3100,-
Postordreforretninger	3100,-
Detaljister/fagkjeder pr utsalgssted	1600,-
Pr utsalgssted tilknyttet foretaket	1500,-
Franchise kjedeforetak pr utsalgssted	1500,-
Enkeltmannsforetak	800,-

Det er Edelmetallkontrollen som står for oppkrevingen av avgiftene. Forskriften inneholder intet om konsekvensene ved uteblitt betaling, og det må således være alminnelige regler om innkreving og forsinket betaling som gjelder for slike tilfeller.

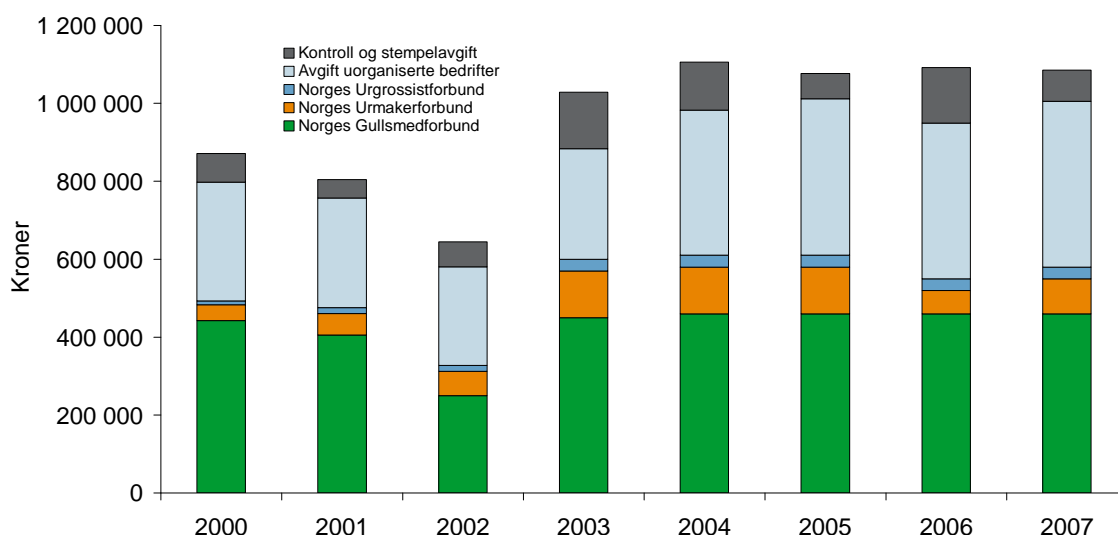
Alle analyser, inspeksjonsbesøk, strekprøver og påtrykking av stempler må betales av markedsaktørene. For inspeksjonsbesøk betales det kr 1.100 per besøk. Når det gjelder analyser, betales det en avgift per prøve. Dette gjelder både ved frivillig innsendte varer og for varer ved stikkprøvekontroll. Følgende satser gjelder for disse oppgavene:

Tabell 3.3 Enkeltavgifter for oppgaver utført av Edelmetallkontrollen

Oppgave	Avgift
Analyse av innsendte prøver	450,- pr prøve
Analyser ved stempling av varepartier	900,- pr prøve
Analyse av prøver ved stikkprøvekontroll	250,- pr prøve
Inspeksjonsbesøk	1 100,- pr besøk
Strekprøver/spetrometeranalyser	200,- pr prøve
Påtrykking av stempel	5,- pr gjenstand

Figur 3.5 og Figur 3.6 viser utviklingen i inntekter og utgifter for årene 2000-2007. Inntektene fordeler seg relativt likt i disse årene, men vi ser en økning i avgiftene fra bransjeorganisasjonene i 2003. Dette sammenfalt med at Teknologisk institutts tjenester ble momsbelagt, noe som økte Edelmetallkontrollens utgifter

Figur 3.5 Edelmetallkontrollens inntekter



Kilde: Edelmetallkontrollens årsrapporter og regnskaper. Marginale andre driftsrelaterte inntekter er utelatt.

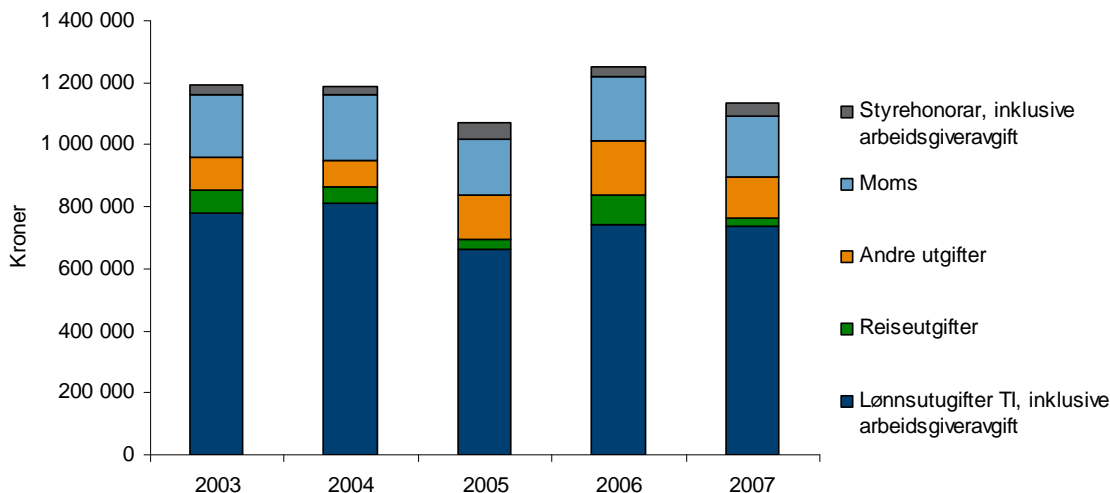
3.4.2 Utgifter

Edelmetallkontrollens største utgiftspost er honorar til TI. TIs ressursbruk er begrenset til 0,8 årsverk, noe som tilsvarer 1 344 timer. Honoraret har like fullt variert noe fra år til år, avhengig av hvor mange kontroller TI har utført og kostnader forbundet med disse. Et år utførte ikke instituttet det antall kontroller som var avtalt med Edelmetallkontrollens styre, og honoraret ble dermed tilsvarende lavere.

Andre viktige utgiftsposter er reiseutgifter (kontroller i distriktene) og utgifter til instrumentleie, trykksaker, tap på fordringer o.a., samt styrehonorarer⁴. Utgiftene til deltakelse på konvensjonsmøter blir refundert av departementet.

Deler vi opp TIs timeforbruk etter formål ser vi at i 2007 kunne om lag 36 prosent av kostnadene henføres til kontroller, 8 prosent gikk med til forberedelse til styrearbeid og internasjonale møter og 19 prosent brukes til vedlikehold av lister og administrasjon. Resterende tidsbruk (38 prosent) var knyttet til ulike henvendelser.

Figur 3.6 Edelmetallkontrollens utgifter



Kilde: Edelmetallkontrollens regnskap

3.4.3 Eierandeler

Analyseutstyret eies av Edelmetallkontrollen, men disponeres av TI. Utstyret begynner å bli gammelt og må trolig skiftes ut i løpet av få år, uavhengig av videre organisering av edelmetallkontrollen.

3.5 Organisering av edelmetallkontroll i Danmark og Sverige

Kontrollen av varer av edelt metall varierer en god del mellom europeiske land. Det har ikke vært resurser innenfor prosjektet til å hente opplysninger om kontrollorganiseringen i mange land, men det kan nevnes at kontrollen spenner fra ingen kontroll til at omsetningen må være godkjent av et eget kontrollorgan på forhånd (s.k. tredjeparts kontroll i stedet for eller i tillegg til markedskontroll/stikkprøvekontroll). Ut fra opplysninger fra edelmetallgardeinen forstår vi at Storbritannia er et eksempel på den siste typen kontroll (import fra land omfattet av nevnte Konvensjon slipper imidlertid automatisk godkjent for omsetning). Tyskland er et eksempel på et land som ikke har noen særskilt kontroll av varer av edle metaller.

⁴ Ordinært styrehonorar er kr 25000 pluss arbeidsgiveravgift, men kan variere noe som følge av ekstraordinært arbeid enkelte år.

Både Sverige og Danmark har kontrollorganer for varer av edelt metall som ligner på den norske, men likevel med interessant forskjeller.

I Sverige er det Styrelsen för akkreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) som er ansvarlig myndighet for kontroll om varer av gull, sølv og platina. SWEDAC utfører markedskontroll gjennom å besøke produsenter, importører, butikker, grossister, panteinstitusjoner, markeder og lignende aktører som befatter seg profesjonelt med edelmetallvarer. Ved markedskontroll tas det ut stikkprøver som kontrolleres for riktig stempeling og finhet, samt at produktet ellers oppfyller kravene til edelmetallvarer etter svenske lov og forordninger.

Kontrollen er begrunnet ut fra at den skal ivareta forbrukerinteresser og et vel fungerende marked for disse varene.

Kontrollen utføres i prosjektform, der ulike prosjekt kan ha ulike formål. Oppdraget gjennomføres av kontrollører fra SWEDAC. For analyse av finhet anvendes ekspertise fra et akkreditert kontrollorgan. Finhetsanalysen utføres på to ulike måter: på de fleste edelmetallvarer utføres en strekprøve i butikk eller hos produsenten. Ved andre anledninger utføres det grundigere s.k. kupellasjonsanalyse. Denne siste metoden medfører at varen blir ødelagt. Varen blir da kjøpt inn av SWEDAC som sender den videre til kontrollorganet. De aller fleste varer av edle metaller som blir kontrollert i Sverige inneholder den angitte finhet.

Dersom varen ikke oppfyller kravene, kan SWEDAC kreve at varen trekkes fra markedet. I tillegg kan selger ilegges bot.

Edelmetallkontrollen i Sverige finansieres gjennom en årlig avgift som innkreves som del av avgiften for å ha navnestempel registrert i SWEDACs navnestempelregister.

I Danmark er edelmetallovgivningen hjemlet i en egen lov med krav om bl.a. minimumsfinhet og stempeling. Kontrollen utføres av Edelmetallkontrollen som er lagt til en privat organisasjon – FORCE Technology. Kontrollen utføres som stikkprøvekontroll. Når FORCE Technology utfører kontroll av varer av edelt metall opptrer de som myndighet. Ansvarlig myndighet for gjeldende lovgivning er danske Erhvervs- og Byggestyrelsen, som er underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet

Kontrollen er begrunnet ut fra at den skal ivareta forbrukerinteresser, bransjehensyn og oppfyllede danske forpliktelsene som følger av Konvensjonen nevnt over.

Edelmetallkontrollen finansieres av gebyrer og avgifter som pålegges registrerte virksomheter.

Mens Danmark hvert år utfører mellom 700 og 1.000 kontroller, ligger Sverige bare på rundt 50 kontroller. Kontrollomfanget ligger dermed vesentlig lavere enn Norge i Sverige, mens det er vesentlig høyere i Danmark. En forklaring på dette kan være det at det tidligere var en obligatorisk tredjepartskontroll i Sverige. Varer av edle metaller måtte inn til kontroll før den kunne selges på det svenske markedet. Denne ordningen er nå avviklet, men det at det tidligere eksisterte enda en kontroll for disse varene kan bety at det er liten tradisjon for å kontrollere varer via Edelmetallkontrollen. I Danmark har derimot Edelmetallkontrollen alltid vært det eneste kontrollorganet.

4 **Hvordan trygges omsetningen av andre varer?**

I alminnelighet er omsetningen av varer, det være seg tekniske gjenstander, kunst, edelstener, antikviteter eller annet, bare underlagt alminnelige avtalerettslige og kjøpsrettslige regler. Dette gjelder både om det er næringsdrivende som selger til hverandre, næringsdrivende som selger til forbrukere, eller forbrukere som selger til hverandre. Reglene gjelder også omsetning av edle metaller. Kontrollen med varer underlagt lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling m.v. avviker og går lenger enn det som er vanlig for de aller fleste andre typer varer.

Avtaleretten og kjøpsretten har bestemmelser om at man er forpliktet til å levere gjenstanden med de egenskaper som er avtalt og opplyst at gjenstanden skal ha. Det kan for eksempel vises til forbrukerkjøpsloven § 15 første ledd og kjøpsloven § 17 første ledd om at ”varen skal være i samsvar med de krav til art, mengde, kvalitet, andre egenskaper og den innpakning som følger av avtalen”.

Ved brudd på de nevnte regler kan kjøper kreve manglene utbedret, kreve erstatning eller heve kjøpet. Er det tale om bevisst feilaktige opplysninger er det heller ikke noen begrensninger på reklamasjonstiden. Det er også regler om muligheten for å gå på tidligere salgsledd.

De nevnte reglene gjelder også ved omsetning av edle metaller. Selger en gullsmed et smykke som er merket og finhetsgraden for gull er angitt, så følger det også av alminnelige avtalerettslige, og kjøpsrettslige regler at varen skal ha den nevnte kvalitet. Dersom dette ikke er tilfelle kan kjøper gjøre krav gjeldende mot selgeren.

For de fleste andre varer anses denne beskyttelsen for å være tilstrekkelig. Dette gjelder selv om det kan både være like verdifulle varer og like vanskelig å oppdage et eventuelt avvik mellom det som er opplyst og den faktiske situasjon.

Edelmetallkontrollen er en særordning som kommer i tillegg til de alminnelig avtale- og kjøpsrettslige regler. Edelmetallkontrollen gir imidlertid ikke kjøper flere rettigheter, men sørger for at det er en større sannsynlighet for at varen faktisk er i samsvar med merkingen og har den finhet som er opplyst. Kontrollen bidrar til å sikre at man kan stole på det som faktiske er opplyst.

5 EFTA konvensjon stiller minimumskrav til kontrollen

Konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av artikler av edle metaller ("Konvensjonen"), med bilag og vedlegg, ble ratifisert av Norge i 1983. Norge er således forpliktet til å ha regler og et system i overensstemmelse med minimumskravene som stilles i Konvensjonen.

Hensynene bak Konvensjonen er å lette den internasjonale handelen mellom konvensjonslandene med gjenstander av edle metaller og samtidig opprettholde beskyttelse av forbrukere.

Reglene i Konvensjonen innebærer at Norge ved import av gjenstander av edelt metall fra et kontraherende land må godta at de nasjonale reglene om kontroll av varer av edelt metall er oppfylt, uten videre kontroll og merking, dersom minstekravene i Konvensjonen er oppfylt. Videre kan norske virksomheter som ønsker å eksportere varer av edelt metall forelegge varene for Kontrollorganet for kontroll og merking, og dermed oppnå tilsvarende forenkling ved eksport. Handelsforenklingen gjelder dermed handel med land som krever merking etter bestemte regler eller forhåndskontroll av egne kontrollorganer (tredjepartskontroll).

For eksport til land uten kontroll eller merkekrav er konvensjonen irrelevant. For importører fra land utenfor konvensjonsområdet, er det nasjonale regler som avgjør importbetingelsene. Også i denne sammenhengen er konvensjonen irrelevant. Konvensjonen kan imidlertid bidra til handelshindringer for land utenfor konvensjonsområdet dersom enkeltland stiller merke- eller kontrollkrav. I slike tilfelle bidrar konvensjonen til å vri innenlands salg og import mot land som er omfattet av konvensjonen (og dermed ikke trenger å bruke tid på å merke på nytt eller sørge for kontroll av varene).

Konvensjonen er revidert flere ganger etter at den ble ratifisert av Norge. I følge Konvensjonens hjemmeside⁵ ble Konvensjonen korrigert i mai 1988 og trådte i kraft 16. august 1993. Den er senere blitt revidert i 2001 og i 2003, men endringene er ikke trådt i kraft enda. Bilagene ble sist revidert i 2000, korrigert etter et forslag av the Standing Committee 15. oktober 2002 og trådte i kraft 10. august 2004.

Konvensjonen er på nytt under revisjon, men sekretariatet for Konvensjonen har opplyst at det er svært usikkert når eventuelle endringer vil bli vedtatt og tre i kraft. Trolig er tidsperspektivet fra ett til fem år. Ifølge sekretariatet er det ventet en rekke endringer i Konvensjonen. Blant annet vil Konvensjonen og dens regler også omfatte palladium som edelt metall. I tillegg er flere stater ventet å ratifisere Konvensjonen.

Basert på de foreliggende opplysningene vil neppe endringene påvirke utredningens vurderinger og konklusjoner selv om de kan kreve mindre endringer i regelverk. Gjennomgangen i det følgende vil basere seg på den versjonen av Konvensjonen som har trådt i kraft.

⁵ <http://www.hallmarkingconvention.org>

5.1 Organisatoriske krav

I følge Konvensjonen artikkel 5 er det et krav om at Norge utnevner en eller flere "Assay office", eller såkalte "Prøvekontor" som er benyttet i den norske oversettelsen, til å utføre de krav til merking og kontroll som Konvensjonen fastsetter. Depositaren skal underrettes om utnevnelsen.

Det/de utnevnte Prøvekontor skal være eneste instanser som er autorisert i Norge til å utføre kontrollen av edelt metall som er angitt i Konvensjonen, til å påføre sitt eget merke, og til å påføre det felles kontrollmerket.

Det kan stilles spørsmål om det er tilstrekkelig med et kontaktpunkt, for å kunne ta i mot henvendelser og ivareta funksjonen kontroll og merking, med mulighet for å sette bort de nevnte oppgavene til en annen aktør i Norge eller i et annet land.

Spørsmålet har vært diskutert av enkelte av Konvensjonens medlemmer i forbindelse med at et Prøvekontor i Nederland satt bort merkingen til et kontor i Kina. Nederland mente at Konvensjonen ikke kunne være til hinder for en slik organisering. Både under henvisning til effektivitet og til at ordningen ikke ville gå ut over grunnprinsippene i Konvensjonen om å beskytte forbrukeren og fremme handel. Østerrike, England og Sverige har imidlertid i ettertid uttalt seg om ordningen, og har kommet til motsatt standpunkt. Etter en språklig fortolkning av bestemmelsene i Konvensjonen måtte denne forstås dit hen at merkingen må foretas av Prøvekontor etablert innenfor territoriet til medlemslandene.

Det kan stilles spørsmål ved en slik tolkning av Konvensjonen, uten at vi vil gå nærmere inn på problemstillingen. Det skal også påpekes at uttalelsene gjelder en konkret sak om merking i et land som ikke er medlem av Konvensjonen.

Gjennomføring av kontrollen og merkingen hos en privat aktør, som Teknologisk Institutt, er ansett å være i overensstemmelse med Konvensjonens bestemmelser.

Norge er også forpliktet til å ha en representant i "The Standing Committee", som er et organ etablert i medhold av Konvensjonens bestemmelser. Komiteen skal tre sammen minst en gang i året, og har blant annet til oppgave å komme med anbefalinger i saker den får seg oversendt, eller tvister som oppstår i forbindelse med Konvensjonen. Videre skal Komiteen behandle og vurdere Konvensjonens bestemmelser m.m. Komiteen og dens oppgaver er regulert i Konvensjonens artikkel 10 og 11.

5.2 Krav til kontrollen og merkingen

Prøvekontoret skal kontrollere om gjenstander av edelt metall tilfredsstiller de regler og fremgangsmåter som er angitt i Konvensjonen.

5.2.1 Omfanget av kontrollen - stikkprøvekontroll

Kontrollen gjelder kun de gjenstander av edelt metall som Prøvekontoret får seg forelagt.

Det fremgår ikke av Konvensjonen at Prøvekontoret skal drive oppsøkende virksomhet ved stikkprøvekontroller eller lignende. Det eneste som fremgår av Konvensjonen er at

slike kontroller er tillatt, så lenge de ikke er til unødig ulempe for import eller salg, jf. artikkel 6. Det er ingen regler om hvordan en slik eventuell kontroll skal utføres.

5.2.2 Kontroll av tekniske krav og av merkingen

Edelmetallkontrollen omfatter kontroll av tekniske krav, herunder varens finhet, og merking som beskrevet i Konvensjonen, jf. § 3 første ledd, bokstav b.

Når det gjelder de tekniske kravene til varen, er dette nærmere beskrevet i bilag I. Bestemmelsene er detaljerte og gjelder både standard av finhet for ulike typer metall, kravene til loddemetall, deler av uedelt metall, deler av ikke-metalliske stoffer der dette er brukt, og der det er benyttet mer enn ett edelt metall i en og samme gjenstand.

Konvensjonen anerkjenner følgende finhetsgrader:

- For platina: 999, 950, 900, 850
- For gull: 999, 916, 750, 585, 375
- For sølv: 999, 925, 830, 800

I henhold til endringene i Konvensjon som ikke er trådt i kraft ennå, men som Norge har sluttet seg til, er det ikke noe i veien for at et land kan nekte varer som ikke er definert i nasjonal lovgivning eller som ikke er i overensstemmelse med nasjonale finhetsstandarder.

Konvensjonen har også detaljerte bestemmelser som gjelder metoden for kontroll, og hva som anses å være korrekt fremgangsmåte ved analysering og testing, antallet prøver etc. Komiteen har utarbeidet retningslinjer for dettes, som man finner på Konvensjonens nettside.

Når det gjelder merkingen skal Kontrollorganet kontrollere at merkingen er i henhold til Konvensjonens bilag II. Det vises til punkt 6.3.3 nærmere om merkingen.

5.2.3 Prøvekontorets merking av varer

Prøvekontoret skal etter anmodning merke gjenstanden i henhold til Konvensjonen dersom de tekniske kravene er tilfredsstillt. Det vises til Konvensjonen § 3, første ledd, bokstav c, og bilag II. Prøvekontoret foretar ingen merking på eget initiativ.

Følgende minimumsmerking skal påføres gjenstanden etter anmodning:

- Et registrert ansvarsmerke
- Det autoriserte prøvekontorets merke
- Det felles kontrollmerket
- Et nummer i arabiske tall som viser gjenstandens finhetsstandard i deler pr. 1.000

Konvensjonen har nærmere regler når det gjelder om hvordan og hvor merkene skal påføres gjenstanden, størrelsen på merkene etc.

Det er bare Prøvekontoret som har rett til å påføre merkene som fremgår av bokstav b og c. Merkene som fremgår av bokstav a og d er det imidlertid ikke et krav om at Prøve-

kontoret påfører. Er slike merker allerede påført skal prøvekontoret kontrollere at merkingen tilfredsstillter Konvensjonens krav.

5.3 Rettslige sanksjoner

Norge er forpliktet til å ha og opprettholde lovgivning som gjør det straffbart å:

- Forfalske eller misbruke det felles kontrollmerket
- Forfalske eller misbruke de autoriserte prøvekontorenes merke som det er gitt underretning om
- Gjøre enhver uberettiget forandring av gjenstanden eller forandring eller utslettelse av finhetsmerket eller ansvarsmerket etter at det felles kontrollmerket er påført.

Når det eventuelt er mer hensiktsmessig kan det tas andre passende skritt.

5.4 Finansieringen

Det fremgår intet om dette punkt i Konvensjonen, og er helt overlatt til de nasjonale rettssystemer å regulere.

6 Vurdering av synspunkter på kontrollens sterke og svake sider

I vår gjennomgang av Edelmetallkontrollen og i våre intervjuer er det framkommet synspunkter på Edelmetallkontrollens virke som bør vurderes dersom en ønsker fortsatt kontroll. Momentene og vår vurderinger er av ulik karakter, og nevnes fortløpende:

Alle intervjuobjektene gir meget positive *tilbakemeldinger til Edelmetallgardeinens kunnskaper og oppgaveløsning*. De fleste er også positive til kontrollens funksjon og ingen har eksplisitt tatt til orde for å avvikle ordningen. *Vår vurderinger* er at dette er et uttrykk for at kontrollen er bredt akseptert og blant berørte aktører og at den på sett å vis tas for gitt. De positive tilbakemeldingen til Edelmetallgardeinen tilsier at operatøren TI, har løst sitt oppdrag på en meget profesjonell måte.

Intervjuene har generelt avdekket at det er en tydelig *uenighet om finansieringen av ordningen*. Foreningene som i dag yter kontrollen tilskudd på vegne av sine medlemmer uttrykker på den ene siden at de gjerne ser kontrollen fortsette, men at den oppleves som for kostbar. Det framstår også som det er en uenighet om balansen i tilskudd mellom organisasjonene er god nok. Etter *vår vurdering* tilsier intervjuene at det er en betydelig usikkerhet blant aktørene om kontrollens nytte er større enn kostnadene. Etter vår vurdering trekker dette i retning av at en både søker en mer kostnadseffektiv kontroll og at en søker å finansiere ordningen på en annen måte.

Intervjuene avdekket ingen store problemer med *kontrollens legitimitet*. Like fullt ble det påpekt at det var uheldig at kontrollens styre var satt sammen slik at enkeltaktører var med å bestemme omfang og innretning av kontroll av andre aktører. Etter *vår vurdering* pekes det her på et prinsipielt viktig punkt. Kontrollen er ingen klageordning, men nettopp en kontroll. Normalt legges kontrolloppgaver begrunnet i offentlige hensyn, til uavhengige instanser/organisasjoner. Vi mener at ovenstående trekker i retning av at Edelmetallkontrollen får en annen organisasjonsmessig forankring.

En kontrollmessig utfordring er at det kan oppleves som en *belastning for forhandlere å få besøk av Edelmetallkontrollen*. Folk flest kjenner ikke til Edelmetallkontrollen og dersom en butikk får stikkprøvekontroll mens det er kunder tilstede kan det oppleves som at butikken trenger kontroll fordi det er mistanke om snusk. Videre blir butikken som blir gjenstand for kontroll belastet med en kontrollavgift. Aktørene stiller seg uforstående til dette og opplever at kontrollen dermed gir en dobbel belastning. Ovenstående tilsier etter *vår vurdering* at inspeksjonsbesøk finansieres på annen måte enn i dag.

Det kan virke som om kontrollen er vanskeligst å utføre der behovet for kontroll er størst. Det er trolig særlig *aktører som driver egenimport på skiftende utsalgssteder*, hvor det er størst grunn til å finne brudd på regelverket. Dette er aktører som har mindre behov for å opprettholde et renommé og slik har færre incentiver til å forholde seg til hele settet av bestemmelser (merking o.a.). Edelmetallkontrollen viser også til at det er blant slike aktører en finner størst avvik og at aktørene har minst kjennskap til regelverket. Ovennevnte kan tilsi at kontrolloppgavene framover i større grad bør rettes mot denne type aktører. På den annen side peker flere av intervjuobjektene på at den omtalte gruppen er en meget liten gruppe aktører med svært marginal omsetning, sammenlignet med markedet for øvrig. Måten salget foregår på (boder og lignende) gir

også signaler til kjøpere at dette neppe er stedet for å foreta dyre innkjøp. All annen handel fra lignende aktører skjer på egen risiko for at varen har den nødvendige kvalitet. På bakgrunn av at det er en krevende kontrolloppgave og omsetningen er relativt liten, er det *vår vurdering* at det er liten grunn til å investere mye ekstra kontrollressurser overfor denne gruppen.

Enkelte forbrukergrupper er vant til og *ønsker høyere finhetsgrader i spesielt gullvarer* enn hva som er tillatt å merke varen med i Norge i henhold til forskrift. Flere av disse forbrukergruppene kommer fra land hvor også annen merking (karat i stedet for oppgitt promille gull) er tillatt. Det er ikke tillatt å merke med karat i Norge. Det er vanskelig å se noen begrunnelse for at norske regler ikke skal tillate merket varer med en høyere finhetsgrad når det er etterspørsel etter slike varer. Det er *vår vurdering* at ovenstående trekker i retning av at det innføres flere finhetsstandarder og at det etableres et system for jevnlig å vurdere om gjeldende finhetsstandard best i varetar forbruker hensyn. Det er vanskelig å se noen problemer med å tillate standarder med lavere finhet enn hva som gjelder i Norge, jf. at EFTA-konvensjonen anerkjenner finhetsstandarder med både høyere og lavere finhet for varer fra alle tre edelmetallene.

7 Hva er den samfunnsmessige begrunnelsen for kontroll?

I alle de skandinaviske landene er kontroll med omsetningen av varer av edelt metall direkte eller indirekte begrunnet med både forbrukerinteresser og at bransjen trenger et kontrollorgan for å sikre like konkurransevilkår.

7.1 Varekontroll reduserer usikkerhet i handelen

Forbrukerhensynene knytter seg til at varer av edelt metall er potensielt meget verdifulle, samtidig som det er svært vanskelig for en alminnelig forbruker å avgjøre verdien på varen. For eksempel dersom en produsent eller selger ønsker å selge varer med lavere finhet enn oppgitt vil forbrukeren ikke ha mulighet til å kontrollere dette selv. Ekstern kontroll av finhet, stempeling o.a. hos selgere og produsenter bidrar til at det er stor risiko for at aktører som selger varer på falske premisser blir avslørt. En vedvarende kontroll vil ha disiplinerende effekt ved at "alle" forholder seg til gjeldende lov.

Manglende tillit mellom selger og kjøper øker generelt risikoen ved handelen. Jo mer verdifulle varene er, jo større er konsekvensene av feil og jo mindre behøver usikkerheten å være før kunden velger å avstå fra handel. Manglende tillit mellom avtalepartnere kan generelt medføre at handel som vil være i begges interesse ikke blir noe av, noe som i så fall gir et velferdsmessig tap.

Det at ingen føler seg fristet til å tilby varer med lavere kvalitet enn lovet, reduserer også en direkte usikkerhet blant bransjens aktører om mulig konkurranse fra så kalte useriøse aktører. Mindre risiko for å tape i konkurranse for useriøse selgere, reduserer (i prinsippet) øvrige aktørers eventuelle kostnader forbundet med markedsovervåkning.

Ekstern kontroll av kvaliteten på en vare reduserer usikkerheten ved handelen og bidrar dermed – i prinsippet – til å lette handler som er i både kjøper og selgers interesse. Slik sett kan Edelmetallkontrollen sies å være et svar på samfunnets behov for trygg omsetning av varer av edelt metall. Resonnementet over er imidlertid generelt og gjelder omsetning av alle varer og tjenester. Det er derfor ikke åpenbart at det er behov for en egen ekstern kontroll av akkurat varer av edelt metall.

7.2 Generell lovgivning og tillitskapende tiltak reduserer usikkerhet ved produktkjøp

Det er i tidens løp utviklet en rekke mekanismer og tiltak for å redusere usikkerhet i transaksjoner og handel. Mekanismene er etablert både av myndighetene og bedriftene selv:

- I de fleste land i vår del av verden, er det utviklet lovgivning som gir forbrukere rett til å reklamere og få kjøp på feilaktige premisser omstøtt (se neste kapittel).
- Innenfor sentrale samfunnssektorer som finansnæringen er det egne regler for godkjenning av markedsaktører og en rekke rapporteringsregler skal sikre forbrukerne mot feil.

- Innenfor flere områder er det opprettet klageordninger, hvor forbrukere kan klage på produkter de ikke mener holder hva som er lovet, men hvor det er vanskelig å avgjøre spørsmålet uten videre.
- Svært mange bedrifter investerer selv betydelig midler i utvikling av eget renommé, merkenavn og sertifiseringsordninger for å forsikre forbrukerne at det er trygt å handle med deres bedrift. Merkevarerbygging er særlig viktig i forbrukermarkeder hvor tillit er viktig. Bedriftenes investeringer i merkevarebygging og andre tillitskapende tiltak er normalt betinget av et aktivt arbeid for å unngå at feil oppstår. I en rekke markeder vil alvorlige feil raskt bli omtalt i media, noe som kan være til alvorlig skade for bedriften.

I en vurdering av om det foreligger en særskilt begrunnelse for ekstern kontroll av omsetningen av varer av edelt metall, bør det kunne påvises at varen har egenskaper som gjør at forbrukerbeskyttelsen via generelt lovverk eller bedriftenes egne tiltak for å overleve i markedet, ikke er tilstrekkelig.

En slik egenskap kunne være at varer av edelt metall hadde en særlig verdioppbevaringsfunksjon, som andre varer ikke har. Dette kan ha vært tilfelle for svært lenge siden, men er neppe tilfelle for mange i dag, jf. forbrukertrendene referert i kapittel 2.

I en del tilfeller forutsetter handel at det foreligger en infrastruktur som er av sentral betydning for effektiviteten i handelen. Det kan være behov for så vel markeds plasser som fysisk infrastruktur. Et eksempel på sistnevnt er korrekte bensinpumper. Bensinpumper er nøytrale måleinstrumenter som sikrer at kjøpt kvantum er likt med det kjøper og selger har avtalt. Slike måleinstrumenter må ofte jevnlig kontrolleres for å unngå feilmålinger. Tilgjengelige og nøytralt kontrollerte instrumenter for måling av finhet i varer av edelt metall kan være en parallell til bensinpumper, men dog med den viktige forskjell at det er behov for svært få slike instrumenter. Det er ikke en gang sikkert det er behov for et i hvert land.

En annen generell begrunnelse for særskilt ekstern kontroll, er å sikre at virksomheten ikke skader helse, miljø eller sikkerhet. Dette er ikke et relevant hensyn for kontroll av varer av edelt metall.

På et overordnet nivå, er det vanskelig å se vesentlig større kontrollbehov for edle metaller enn andre verdifulle varer som diamanter, kunst eller kompliserte tekniske produkter.

Det er imidlertid grunn til å anta at omsetningen blir noe mer effektiv når det foreligger tilbud om kontroll av finhet hos nøytral kontrollør enn om dette ikke er tilfelle. Vissheten om at det er enkelt å teste varenes lødighet og opprinnelse hos en nøytral-aktør har i seg selv både en trygghetsskapende effekt for forbrukeren og en disiplinerende effekt overfor selger. Samlet gjør tilbudet av en uavhengig kontrollinstans at selgeren ikke behøver å investere like mye i renomméskapende tiltak som ellers. Kjøperen på sin side slipper unødige bekymringer.

7.3 Kan kostnadene og nytten av Edelmetallkontrollen måles?

Edelmetallkontrollens virksomhet er forbundet både med kostnader og nytte. I prinsippet kan den samfunnsøkonomiske gevinsten av Edelmetallkontrollen beregnes ved å måle den samfunnsmessige kostnaden ved kontrollen opp mot dens nytte. Det er imidlertid langt lettere å anslå kostnadene ved Edelmetallkontrollen enn nytten.

De samfunnsøkonomiske **kostnadene** ved Edelmetallkontrollen er knyttet til den ressursbruken som går med til arbeidet. Det kan måles i form av godtgjøring av TIs arbeid, reisegodtgjøring i forbindelse med kontroller, styrets godtgjøring, reiser til internasjonale møter og de kontrollerte aktørenes bryderi ved å ha kontrollører på besøk.

For året 2007 har vi følgende data:

- Totale driftskostnader beløp seg til kr 1 137 461, fordelt på:
 - godtgjøringen til TI på kr 933 882, inklusive arbeidsgiveravgift og merverdiavgift
 - Reisegodtgjøring i forbindelse med kontroller på kr 24 686
 - Andre kostnader knyttet til trykkeutgifter, leie av utstyr, tap på fordringer o.a., til sammen kr 135 646
 - Styrehonorar, 43 247, inklusive arbeidsgiveravgift. Normal styrehonorar er kr 25 000, pluss kr 2 525 i arbeidsgiveravgift. I 2007 ble det imidlertid gjennomført noe ekstraordinært styrearbeid.
- Det ble samme år gjennomført to reiser til Genève i forbindelse med møter i EFTAs den faste komité i EFTAs konvensjon for kontroll og merking av artikler av edelt metall. Disse møtene kostet kr 10 791 (utover Edelmetallgardeinens tidsbruk som inngår i godtgjøringen til TI).

Kostnadene aktørene opplever ved at kontrollører kommer på uanmeldt besøk er vanskelig å beregne. I 2007 ble 74 bedrifter besøkt, noe som tilsvarer 75 timers bryderi for de kontrollerte.⁶ Dersom vi antar at minst en hos hvert kontrollobjekt blir avbrutt i sitt arbeid i den tiden kontrollen tar og timelønnen settes til kr 200, er tidskostnadene for de kontrollerte kr 15 000.⁷

Til sammen kan det derfor anslås at de registrerbare kostnadene forbundet med edelmetallkontrollen er kr 1 163 252.

Det er også kostnader forbundet med konkrete bestemmelser i ordningen som at ønskede varer ikke kan omsettes, men dette er kostnader som kan fjernes ved endringer i loven, slik vi har foreslått. Kostnadene er knyttet til forbrukernes opplevde tap ved å ikke få ønskede varer i Norge. Kostnadene kan ikke fastslås nøyaktig.

Den samfunnsøkonomiske **nytt** er det innenfor prosjektets rammer ikke mulig å anslå.

⁶ 95 bedrifter ble oppsøkt, men 21 var opphørt eller flyttet.

⁷ SSBs timelønnstatistikk tyder på at timelønnen er nær kr 200 for heltidsansatte i varehandelen.

Nytten kan deles opp i aktørenes sparte kostnader forbundet med tiltak for å overbevise om at bedriftene er seriøse, samt forbrukerens opplevde trygghet (mangel på bekymringer) for at varene holder det som er lovet.

Begge nytteelementene er meget vanskelig å observere og krever i beste fall omfattende spørreskjemaer for å kartlegge, noe det ikke har vært mulig å gjøre innenfor dette prosjektet.

Drøftingen i kapittel 7.1 og 7.2 indikerer imidlertid at nytten er relativt liten. Som nevnt i kapittel 5 gir generelle kjøpslover god beskyttelse mot at kjøper får feil varer, selv om Edelmetallkontrollen gir en ytterligere trygghet i form av at den tilbyr uavhengig testing av varenes kvalitet. Vår intervjuer tyder også på at selgerne også opplever nytten som liten, selv om den er positiv.

Men selv om nytten av kontrollen trolig er liten er også kostnadene små. Det er dermed usikkert om nytten er mindre eller større enn kostnadene. Vår drøfting overfor og vår vurdering av gjennomførte intervjuer trekker imidlertid i retning av at den er mindre enn kostnadene.

En helt sentral avveining i forbindelse med denne evalueringen er derfor om Edelmetallkontrollen bør avvikles eller ikke.

Vår anbefaling er at den fortsetter.

Bakgrunnen er at nytten er større enn null (selv om det kan være den er mindre enn kostnadene)

En fullstendig avvikling av ordningen vil medføre, etter vår vurdering, unødig uro hos noen aktører (brudd med langvarig historie), samt arbeid med å melde Norge ut av EFTA-konvensjonen.

Usikkerheten om størrelsen på nytten tilsier at en ikke bør gjøre drastiske endringer før en har testet ut behovet også under en alternativ organisering.

Kostnadene kan imidlertid reduseres ved å nedskalere markedskontrollen.

Markedskontrollene bør imidlertid være fleksibel over tid, slik at det er mulig å ta hensyn til at nytten kan være større en det beste vurdering i dag tilsier.

Vi utdyper disse vurderingene i de kommende kapitlene.

8 Justervesenet er beste alternativ til dagens organisering

Edelmetallkontrollen er en administrativt liten ordning, med få ressurser involvert. Det at den oppleves som kostbar av aktørene må sees på bakgrunn av at kontrollobjektene også er relativt få og små.

Både i oppgaveutlysningen fra departementet og i intervjuene går det klart fram at det er behov for å vurdere en alternativ organisering. Begrunnelsen er ikke at dagens oppgaver ikke blir løst bra fra TIs side, men at det er behov for å tenke gjennom om en annen organisering gir rimeligere kontrolloppgaver.

I tillegg kommer at Edelmetallkontrollen som organisasjon framstår som svakt bygd opp i den forstand at den ledes av et parts sammensatt styre uten noen egentlig organisasjon å lede. Edelmetallgardeinen er innleiet og ansatt i et privat selskap (TI), som nødvendigvis må legge et inntektskriterium til grunn for utleie av en person til å foreta Edelmetallgardeinens oppgave.

En mulig endring av dagens edelmetallkontroll er at Edelmetallkontrollen ansetter gardeinen direkte i stedet for å leie inn tjenesten fra en ekstern aktør som TI. En slik formell styrking av organisasjonen vil imidlertid neppe innebære verken en styrking av oppgaveløsningen eller redusere kostnadene. I og med at dagens ordning tilsvarer en ressursbruk på om lag 0,8 årsverk, er det lite trolig at ansettelse i en så liten organisasjon er attraktiv for mange. En høyere stillingsprosent vil øke kostnadene uten at det er påvist behov for mer kontroll enn dagens nivå.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at det mest realistisk alternativet til dagens organisering – gitt at en kommer til at det er behov for slik kontroll, er at Edelmetallkontrollen legges til en etablert offentlig organisasjon.

Fordi Edelmetallkontrollen er et kontrollorgan og ingen klageordning, er det mest nærliggende å vurdere å legge kontrollen til etablerte organisasjoner. Vi har i evalueringen både vurdert Mattilsynet, Statens Forurensingstilsyn, Tollvesenet og Justervesenet som mulige aktuelle kontrollorganer som kan overta Edelmetallkontrollens oppgaver.

Mattilsynets har et etablert kontroll- og analyseapparat for kontroll av matvarer. Mattilsynet har også en rekke distriktskontorer som er i stand til å ta på seg kontrolloppgaver (61). Varefokuset til Mattilsynet er imidlertid svært annerledes en Edelmetallkontrollens. Lovverkene Mattilsynet forvalter er også svært annerledes og en tillegging av Edelmetallkontrollen vil etter vår vurdering reise mange tilpasningsproblemer.

Statens Forurensingstilsyn (SFT) er også et kontrollorgan som bl.a. fører tilsyn med om lovpålagte produktkrav overholdes. SFTs formål er meget entydig rettet mot å hindre forurensing. Vår vurdering er at dette formålet ligger så pass langt unna Edelmetallkontrollens at det ikke vil bli oppfattet som hensiktsmessig å legge Edelmetallkontrollens oppgaver dit.

Tollvesenets oppgaver er å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer, samt sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Edelmetallkontrollen fordrer også kontroll av innleverte varer og kontroll av norske tilvirkere. Vår vurdering

er at kontroll av innleverte varer og av norske tilvirkere vil ligge klart på siden av Tollvesenets oppgaver.

Så vel i oppgaveutlysningen som i intervjuene er det imidlertid pekt på Justervesenet som den mest aktuelle alternative utfører av kontroll med varer av edelt metall. Etter en vurdering av andre aktuelle kontrollører av varers beskaffenhet, er vi enige i at Justervesenet er den mest aktuelle til å overta Edelmetallkontrollens oppgaver.

Nedenfor gis en kort omtale av Justervesenet. Vi vurderer også både om en overføring av Edelmetallkontrollen dit kan gi mer effektiv oppgaveløsning og hva som er konsekvensen av en slik overføring

8.1 Generelt om Justervesenet

Justervesenet er en statlig etat underlagt Nærings- og Handelsdepartementet. Justervesenet har ansvar for nasjonale normaler for målenheter, for kontroll av måleredskaper og har ansvaret for at Norge har en måleteknisk infrastruktur som både har nasjonal og internasjonal tillitt. Etaten yter bistand innen kvalitetssikring og måleteknikk og er et kompetansesenter for næringslivet, statlige og kommunale myndigheter. Justervesenet utfører blant annet kalibrering, typeprøving og typegodkjenning, e-merking, lovregulert måling, måleteknisk bistand.

Ett viktig hensyn bak systemet er at forbrukere, offentlige myndigheter og næringslivet skal være trygge på at måleinstrumenter som brukes i kjøp og salg er korrekte og tilstrekkelig nøyaktig.

Justervesenet har det forvaltningsmessige ansvaret for reglene i lov om målenheter, måling og normaltid av 26. januar 2007 nr. 4. Loven trådte i kraft 01.01.2008.

8.2 Anbefaling – Edelmetallkontrollen som en del av Justervesenets system

Justervesenet er et offentlig organ og således godt egnet til å utføre kontrolloppgaver som har til formål å tjene samfunnsmessige interesser. Gjennom utredningen synes det klart at edelmetallkontrollregimet ikke er begrunnet ut fra særinteresser hos næringen eller forbrukerne, men først og fremst synes å ha til formål generelt å bidra til sikkerhet i omsetning. Som vi har vært inne på i kapittel 4 er vi i tvil hvor langt dette argumentet rekker, men det står likevel fast at ordningens begrunnelse ligger i behovet for å bidra til sikker omsetning. Dette formålet stemmer godt med Justervesenets formål og oppgaver.

En svakhet ved dagens organisering av Edelmetallkontrollen er at det kan stilles spørsmål ved hvorfor enkelte aktører deltar i styret for en kontrollordning som også skal kontrollerer andre og uorganiserte. Dersom Edelmetallkontrollen legges til Justervesenet vil vi anbefale at ingen bransjeaktører deltar i organiseringen av kontrollen. Dette vil både synliggjøre at kontrollen er begrunnet i allmenne hensyn og fjerne grunnlag for eventuelle innvendinger om kontrollens legitimitet.

Justervesenets virksomhet har en solid og vel etablert organisasjon (om lag 80 årsverk). Organisasjonen har lang erfaring både i regelverkforvaltning, tilsynsvirksomhet og laboratorievirksomhet. Selv om kontroll av varer av edelt metall ikke er det samme som kontroll av for eksempel måleinstrumenter, bør det være relativt enkelt å tilpasse dagens virksomhet til kontrolloppgaver innenfor edelmetallkontroll. Etter samtale med Juster-

vesenet synes det også som det kan være kostnadsbesparelser å hente dersom edelmetallkontrollen kan utføres sammen med Justervesenets øvrige kontrollvirksomhet. Justervesenet vil også lettere kunne variere ressursbruk for kontroller ut fra hvordan man vurderer kontrollbehovet.

For Edelmetallkontrollen, hvor det alt vesentligste av kostnadene går til kontroller, vil effektivisering av kontrollvirksomheten bety mye for den samlede økonomien innenfor ordningen.

Sverige har lang erfaring ved å legge edelmetallkontrollen til sin parallell til Justervesenet – SWEDAC, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, et statlig organ med omtrent tilsvarende ansvarsområde som det norske Akkreditering og Justervesen.

Organisering av Edelmetallkontrollen til et statlig organ vil trolig også forenkle formelle møter mellom utførerne av kontrollen og ansvarlig departement. Som offentlig organ har Justervesenet jevnlig møter med overordnet departementet. Her vil det være anledning til å ta opp spørsmål om utvikling av regelverk og oppfølgingsoppgaver innenfor regelverk hvor Justervesenet har forvalteransvaret.

En overføring av oppgavene til Justervesenet vil uansett oppfylle minimumsforpliktelsene etter Konvensjonen.

8.3 **Anbefaling – departementsdeltakelse i konvensjonsmøter**

I våre intervjuer har det også framkommet at Norge er det eneste landet der man ikke har en representant på departementsnivå i EFTA-konvensjonens viktigste organ ”The Standing Committee”. De siste årene har Edelmetallguardeinen representert Norge. I og med at denne konvensjonen er en konvensjon mellom stater, er det vår vurdering at det kan være en fordel at staten er direkte representert i ”The Standing Committee”.

Dersom det ikke lar seg gjøre at departementet deltar i kommisjonsarbeidet, er det mer nærliggende at en statlig etat som Justervesenet representer Norge, enn dagens løsning.

9 Fortsatt avgiftsfinansiering eller finansiering over statsbudsjettet?

Dagens Edelmetallkontroll er finansiert ved en årlig avgift som innkreves fra enhver som framstiller eller omsetter edle metaller eller varer av edle metaller. Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund betaler et årlig tilskudd på vegne av sine medlemmer til Edelmetallkontrollen. Medlemmene i nevnte foreninger er derfor fritatt fra å betale avgift, selv om deres virksomhet for øvrig tilsier at de er avgiftspliktige. Øvrige foretak betaler en årlig avgift til Edelmetallkontrollen. Dersom et foretak har flere utsalgssteder skal det betales tilleggsavgift til Edelmetallkontrollen for hvert utsalgssted. Dette gjelder også medlemmer av de organisasjoner som betaler årlig tilskudd til Edelmetallkontrollen.⁸

Edelmetallkontrollens inntekter og utgifter har ligget i overkant av en million kroner siden 2004. Det er ikke åpenbart at det er behov for samme kontrollomfang de kommende år som i dag. Vi kommer tilbake til anbefalt kontrollbehov, men ser i dette kapitlet nærmere på hvilken finansieringsform som synes mest hensiktsmessig – fortsatt avgiftsfinansiering som i dag eller et alternativ med finansiering over statsbudsjettet. Vi tar i denne drøftingen utgangspunkt i et kontrollomfang som i dag og samlet finansieringsbehov i størrelsesorden en million kroner.

9.1 Offentliggjort liste som grunnlag for Edelmetallkontrollens arbeid

Fortsatt edelmetallkontrollen fordrer en fullstendig liste over aktører som tilverker eller omsetter varer som omfattes ordningen. Dette gjelder også dersom ordningen ikke fortsetter å være avgiftsfinansiert fordi tilfeldig utvelgelse for stikkprøvekontroll fordrer at utvalget gjøres fra populasjonen som helhet og ikke bare et utvalg som en ufullstendig liste vil være.

9.1.1 Etablering av ett register på bakgrunn av eksisterende informasjonsgrunnlag

Finansiering, og gjennomføring, av dagens Edelmetallkontroll gjøres med bakgrunn i medlemslistene til Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund, samt en liste over øvrige aktører som settes opp av Edelmetallkontrollen. Vi anser det som hensiktsmessig at fortsatt kontroll bygger på dette informasjonsgrunnlaget, men at listene samles til ett register av Edelmetallkontrollen.

Registeret vil måtte vedlikeholdes av Edelmetallkontrollen for å sikre at registeret til enhver tid er mest mulig komplett. Dette kan gjøres gjennom melding om endringer i bransjeforbundenes medlemslister og egne markedsstudier (datasøk og annet). Vi vil videre anbefale at listen gjøres offentlig tilgjengelig på internett og at aktørene gis mulighet til å melde fra om endringer direkte.

⁸ ”Dersom et foretak som er medlem i en av de under § 19 nevnte organisasjoner har flere utsalgssteder, skal foretaket betale avgift etter tredje ledd for det antall utsalgssteder som er tilknyttet foretaket. Det samme gjelder for foretak som ikke er medlem av en av de under § 19 nevnte organisasjoner.” <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-20001127-1193.html>

En offentliggjort liste framstår som det mest hensiktsmessig måten å oppdatere registeret over avgiftspliktige. Ved at markedsaktørene selv får anledning til å rapportere inn endringer i forhold til egen eller andres virksomhet, vil listen framstå som oppdatert samtidig som dens legitimitet vanskeligere kan trekkes i tvil.

9.1.2 Mindre gode alternativ – register basert på ansvarsmerkeregisteret og Tollvesenets oversikt over importører

Det kan tenkes etablert et register basert på ansvarsmerkeregisteret hos Patentstyret. Dette framstår ikke umiddelbart som mer fordelaktig da denne vil måtte utfylles manuelt fordi et ansvarsmerke kan gjelde flere utslagssteder som i dag er avgiftspliktige. For øvrig er det mulig å importere varer registrert i EØS-land til Norge uten at disse registreres på nytt og en liste basert på ansvarsmerkeregisteret vil derfor måtte korrigeres for slik import.

I intervjuene har det blitt reist spørsmål om Edelmetallkontrollen vil kunne finansieres ved innkreving av importavgift. Finansiering utelukkende ved importavgift vil medføre at aktører som *tilverker* varer av edle metaller vil unngå avgift. Slik forskjellsbehandling vil trolig ikke være mulig under EØS-regelverket. En løsning med importavgift vil derfor fordre etablering av en tilsvarende avgift for tilvirkere av varer av edle metaller. I så fall vil innkrevingen av avgiften måtte fordeles på Tollvesenet og Edelmetallkontrollen, eventuelt Justervesenet dersom Justervesenet blir tillagt Edelmetallkontrollen. Kontrollinstansen vil imidlertid måtte føre en liste over dagens avgiftspliktige til bruk i kontrolløyemed. Involveringen av Tollvesenet som tilleggsinstans synes derfor ikke å bidra til en mer effektiv organisering av Edelmetallkontrollens oppgaver med mindre kontrollfunksjonen også overtas av Tollvesenet, som vi ser som lite aktuelt..

9.2 Likebehandling av organiserte og uorganiserte bedrifter

Ordningen med årlig tilskudd fra Norges Gullmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund kan lett oppfattes som en organisasjonsrabatt. Ettersom Edelmetallkontrollens virksomhet begrunnes i allmenne samfunnsmessige hensyn kan en slik organisasjonsrabatt vanskelig rettferdiggjøres, dersom en velger fortsatt avgiftsfinansiering av kontrollvirksomheten.

Dersom kontrollen overføres Justervesenet blir et toprissystem særlig vanskelig å begrunne. Det anbefales derfor at et prinsipp om innkreving av avgift fra alle avgiftspliktig legges til grunn ved eventuell videre avgiftsfinansiering av Edelmetallkontrollen. Det er riktignok slik at dagens ordning med tilskudd trolig medfører en del administrative besparelser for Edelmetallkontrollen da en del sekretariatsjobb gjennomføres av Norges Gullmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund ved deres innkreving av medlemsavgift og vedlikehold av medlemslister. Dette arbeidet vil ved innkreving av avgift fra alle avgiftspliktige måtte gjøres av Edelmetallkontrollen.

9.3 Likebetaling som prinsipp for framtidig avgiftsfinansiering

Edelmetallkontrollen gjennomførte 95 kontroller i 2007. I 2007 ble kun én gjenstand frivillig levert inn for kontroll. Total kostnadene for 2007 kan benyttes som et anslag på utgiftene til Edelmetallkontrollens stikkprøvevirksomhet.

Dagens ordning med åtte avgiftskategorier og fire avgiftsnivå virker unødig komplisert. En lik avgift for alle avgiftspliktige vil innebære en besparelse for alle avgiftskategorier med unntak av enkeltmannsforetak i forhold dagens nivå. Ved å frita enkeltmannsforetak fra avgiftsplikt eller redusere den årlig avgiften for denne gruppen, vil trolig *alle* avgiftsklasser oppleve en billigere ordning enn i dag.

Dagens medlemmer av Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund vil imidlertid måtte begynne å betale for Edelmetallkontrollen direkte. Hvis det er slik at forbundene ikke reduserer sine medlemsavgifter tilsvarende avgiften, vil forskjellen være lik dagens organisasjonsrabatt.⁹ Som argumentert over er det rimelig at denne organisasjonsrabatten bortfaller. Et eventuelt ønske om å bruke Edelmetallkontrollen til å fremme organisering i bransjeforbund vurderes som å ligge helt utenfor noen allmenn interesse knyttet til fortsatt Edelmetallkontroll.

Som følge av argumentasjonsrekken, over vil vi anbefale at man ved en eventuell framtidig avgiftsfinansiering av Edelmetallkontrollens virksomhet legger til grunn en lik avgift. Enkeltmannsforetak kan dog tenkes representere en gruppe bedrifter med redusert betalingsevne som det er ønskelig å skjerme. Vi anbefaler derfor at disse enten fritas helt fra å betale avgift, eventuelt at enkeltmannsforetak betaler halv avgift.

Dermed vil alle aktører oppleve Edelmetallkontrollen som en mindre økonomisk byrde enn i dag, med unntak av medlemmene i bransjeforbundene som vil oppleve bortfall av dagens organisasjonsrabatt.

9.4 Avgiftsmodeller

Ut i fra et forenklingssyn vil vi anbefale at avgiftskategoriene i Tabell 3.2 reduseres så mye som mulig.

Tabell 9.1 summerer seks ulike avgiftsmodeller avhengig av hvor mye enkeltmannsforetak betaler i årsavgift og om praksisen med kontrollavgift fortsettes. I beregningene er følgende forutsetninger lagt til grunn:

- Antall bedriftsbesøk er som før: 95.
- Inntjeningsbehovet er 1 00 000 kroner.
- Totalt antall avgiftspliktige i det norske markedet er ca 960. Dette tallet bygger på medlemstallene til Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund, samt listen som vedlikeholdes av Edelmetallkontrollen.

⁹ Hvis: MA = bedriftens medlemsavgift til forbundene i dag, FA = delen av MA som går til drift av forbundet, TE = forbundets tilsagn til Edelmetallkontrollen for gjeldende bedrift, AE = den nye avgiften til Edelmetallkontrollen som medlemmen må begynne å betale, MA = FA + TE og:
MA - FA < AE så er TE < AE og differansen AE - TE = dagens organisasjonsrabatt.

- Norges Gullsmed forbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund har ikke oversikt over antall medlemmer som er enkeltmannsforetak. I listen til Edelmetallkontrollen faller imidlertid ca. 20 % inn under avgiftsklassen for enkeltmannsforetak. I beregningene er det antatt at denne prosentsandelen gjelder også for medlemmene av bransjeforbundene.
- Ved bedriftsbesøk antas det at Edelmetallkontrollen tar én stikkprøve. Samlet inntjening per bedriftsbesøk er dermed 1 350 kroner, jf. Tabell 3.3.

Tabell 9.1 Avgiftsberegninger

	Beregningsgrunnlag			Årsavgift	
	Inntekt	Antall bedriftsbesøk	Kontroll-avgift	Enkeltmannsforetak	Øvrige
Ingen kontrollavgift					
A-1 Alle betaler likt	1.000.000	95	0	1.040	1.040
A-2 Fritak for enkeltmannsforetak	1.000.000	95	0	0	1.350
A-3 1/2 pris for enkeltmannsforetak	1.000.000	95	0	600	1.200
Kontrollavgift som i dag					
A-4 Alle betaler likt	1.000.000	95	1.350	.	920
A-5 Fritak for enkeltmannsforetak	1.000.000	95	1.350	0	1.200
A-6 1/2 pris for enkeltmannsforetak	1.000.000	95	1.350	550	1.100

9.5 Kontrollavgiftene bør avvikles

Uavhengig av framtidig finansieringsmekanismer, anbefaler vi at dagens praksis med dobbelt avgiftsbelegging (årlig avgift og avgift ved kontroll) avvikles. I våre intervjuer ble det fra flere hold pekt på at det var urimelig at bedrifter som er utsatt for tilfeldig bedriftsbesøk skal betale mer enn bedrifter som ikke blir plukket ut da disse bedriftene selv ikke har gjort noe for å bli valgt ut for kontroll. Vi er enige i denne vurderingen.

Våre beregninger gjengitt i Tabell 9.1 viser en beskjeden økning i årlig avgift dersom kontrollavgiftene avskaffes.

9.6 Finansiering over statsbudsjettet

Fortsatt avgiftsfinansiering av Edelmetallkontrollen bør sees i lys av at ordningen har et meget begrenset økonomiske omfang. Dette sammen med det forhold at ordningen primært kan begrunnes i allmenne hensyn taler etter vår vurdering for at ordningen framover finansieres ved at det opprettelse en tilsagnspost i statsbudsjettet hos det ansvarlige departement. Vi utdyper dette forslaget i neste kapittel.

Selv om Justervesenets utgifter til lovpålagt tilsynsvirksomhet i dag finansieres gjennom gebyrer, er vi ikke klar over lovbestemmelser som forbyr budsjettfinansiering av slik virksomhet dersom dette er ønskelig.

10 Samlet vurdering - fortsatt edelmetallkontroll, men offentlig finansiert

I kapittel 7 viste vi til at det er vanskelig å se vesentlig større kontrollbehov for edle metaller enn andre verdifulle varer. Utredningen har derfor ikke avdekket forhold som tilsier det foreligger sterke argumenter for en slik tilleggskontroll. Edelmetallkontrollen innebærer.

En kan imidlertid legge til grunn at omsetningen blir noe mer effektiv når det foreligger tilbud om kontroll av finhet hos nøytral kontrollør enn om dette ikke er tilfelle. Hensynet er likevel ikke sterkt og vi tviler på at det ville bli etablert en kontroll med varer av edle metaller i dag, hvis vi ikke hadde hatt det tidligere.

I vurderingen av om en bør videreføre en ordning som edelmetallkontrollen bør det også tas hensyn til at det er tradisjon for slik kontroll og at ordningen også foreligger. Videre er Norge forpliktet av internasjonal konvensjon til å opprettholde en kontrollinstans på området. En fullstendig avvikling vil derfor innebære at Norge må tre ut av konvensjonen.

10.1 Fortsatt kontroll

Selv den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for fortsatt edelmetallkontroll er svak, er også kostnadene ved ordningen små. En avvikling av ordningen vil imidlertid medføre enkelte omstillingskostnader, som framstår som uønskede. I tillegg kommer at det er usikkerhet omkring nytten av ordningen, slik at det ikke kan utelukkes at ordningen i perioder har større nytteverdi enn det som har framkommet gjennom våre intervjuer og resonnement. Vi anbefaler på denne bakgrunn at ordningen videreføres, om enn i et mindre omfang enn i dag.

I tillegg til at det er usikkerhet om kring nytten av ordningen, er vår hovedbegrunnelse at Norges internasjonale forpliktelser (EFTA-konvensjonen) tilsier at det er behov for et system til å ta i mot henvendelser om prøver og ivareta en minimumsfunksjon innen kontroll og merking. En utreden av konvensjonen vil skape en usikkerhet om norsk politikk, som vi ser som lite hensiktsmessig, ordningens meget begrensede kostnader tatt i betraktning.

Hensynet til trygg omsetning av varer av edelmetall bygger også opp under at det bør finnes en uavhengig instans som kan foreta tekniske prøver av slike varer, jf. kapittel 7. Det at vi har et slikt organ i Norge med tilgang på nødvendig utstyr og har et system for henvendelser om dette, tilsier at kostnadene er relativt lave for videreføring.

Det at det er lang tradisjon for edelmetallkontroll gjør også at det ikke kan utelukkes at avvikling av en etablert ordning skaper uro – om enn ubegrunnet – som i seg selv reduserer effektiviteten i markedet. Alternativet til en offentlig kontrollordning er økte investeringer fra aktørene om at handel med varer av edelt metall er trygt. Det er ikke åpenbart at kostnadsbesparelsene ved å avvikle ordningen er større enn kostnader forbundet med ekstra reklame tiltak, annonsekampanjer for øvrig og tiltak for å markere bedriftene positivt i offentligheten.

Et system for prøveanalyser etter henvendelser, er imidlertid ikke en begrunnelse for fortsatt markeds kontroll av finhet og stimpling. Flere land, som Tyskland, klarer seg uten slik markeds kontroll. Selv om Tyskland står utenfor EFTA-konvensjonen, forplikter ikke konvensjonen konvensjonslandene til å ha systemer for markeds kontroll.

Vi vil likevel anbefale at en viderefører markeds kontroll i et vist omfang. Markeds kontrollen kan sees på som en form for beredskapsordning som hindrer utvikling av mistanker om at det kjøp av varer av edelt metall blir mindre trygt i Norge. En viss form for markeds kontroll vil også bidra til å opprettholde markeds kunnskap hos utøveren av edelmetallkontrollen.

Når det gjelder behovet for sanksjoner tilfredsstillers dagens regler Konvensjonen. Generelt anser vi at det i utgangspunktet ikke er behov for ytterligere sanksjoner. Reguleringsbehovet er etter vår vurdering generelt svært lite, og derfor også behovet for sanksjoner. Sanksjonene er samtidig ikke svært inngripende, og vi anbefaler derfor heller ikke at sanksjoner fjernes.

Vi anbefaler altså at det videreføres en ordning med kontroll av varer av edelt metall. Som det går fram av kapittel 8 anbefaler vi at denne legges til Justervesenet.

Vi anbefaler videre at operatøren av ordningen etter en tid vurderer behovet for markeds kontroll. Per i dag er antallet stikkprøver i stor grad styrt ut fra tilgjengelige budsjetter. Avhengig av hvilken finansieringsløsning som velges, anbefaler vi at operatøren av ordningen tilpasser de årlige kontrollene til sin markeds kunnskap og det omfang som da synes nødvendig. Dagens feilprosent er så liten, at antallet stikkkontroller kan reduseres i forhold til dagens nivå. Vår vurdering er at omfanget reduseres til svensk nivå, dvs. en tredjedel av dagens omfang, når vi tar hensyn til landenes ulike størrelse.

Når vi anbefaler at behovet for markeds kontroll vurderes etter en tid, er det basert på at både kostnadsbesparelsene ved en eventuell ny organisering av kontrollen og tilpassing til faktisk nytte blir mer synlig etter en tid. Vi tror det er klokt å ha en slik fleksibel tilpassing av kostnader og nytte, ordningenes beskjedne kostnad tatt i betraktning

Vi oppfatter derfor vårt forslag som godt tilpasset myndighetenes behov for en smidig tilpassing av ordningen til de reelle behov for en kontroll av varer av edelt metall.

10.2 Offentlig finansiering av markeds kontroll, kundebetaling av prøver

Edelmetallkontrollen er en liten ordning med et lite budsjett. Like fullt bør finansieringen baseres på generelle prinsipper for offentlig finansiering eller brukerbetaling.

Begrunnelsen for å opprettholde og videreføre et vist omfang av edelmetallkontroll er basert på at staten har påtatt seg forpliktelser i henhold til EFTA-konvensjon og at allmenne hensyn i form av å unngå unødig uro i et velfungerende marked tilsier at det opprettholdes et visst kontrollomfang.

Vi presiserer imidlertid at omfanget av kontrollene må vurderes jevnlig.

Dersom begrunnelsen primært hadde vært aktørenes eget behov for å kontrollere så kalte useriøse bedrifter, kan vi ikke se at dette er en begrunnelse for å opprettholde en

fortsatt edelmetallkontroll. I så fall bør kjøpsloven og fortsatt anledning til å teste enkeltprodukter være tilstrekkelig.

Når det er allmenne hensyn som er begrunnelsen for fortsatt edelmetallkontroll, er Edelmetallkontrollen mer å sammenligne med Konkurransetilsynets kontroller enn for eksempel ulike klageorganer som i stor grad finansieres av bransjeaktører (etter pålegg fra myndighetene). Fordi Edelmetallkontrollen ikke er noe klageorgan, har vi ikke sett til klageorganers finansiering når vi har vurdert Edelmetallkontrollens framtidige finansiering.

Vår vurdering er at det bør etableres en egen budsjettpost hos ansvarlig departement som finansierer en minimumsbemanning og et anslag på omfang av kontrolloppgaver. Anslaget kan variere fra år til år og fastsettes etter dialog mellom operatøren av ordningen og departementet.

Dersom departementet likevel konkluderer med at fortsatt avgiftsfinansiering er å anbefale, vil vi anbefale at systemet med organisasjonsrabatt opphører. Det er vanskelig å se begrunnelsen for at organiserte aktører skal betale en lavere avgift enn uorganiserte.

Aktører og kunders behov for uavhengig analyse, merking og andre tjenester fra Edelmetallkontrollen bør finansieres etter selvkostprinsippet. Slike oppgaver må sees på som en alminnelig tjeneste. Her har den som ber om at oppgaven utføres betydelig egeninteresse i at den gjennomføres, noe som tilsier fortsatt brukerbetaling. Det er opprettholdelsen av selve tilbudet som kan sies å være et offentlig ansvar. Vi kjenner ikke til om dagens satser er tilstrekkelige, men anbefaler at operatøren av ordningen foretar en ny gjennomgang av disse.

11 **Konsekvenser av forslaget**

Konsekvensene ved å legge Edelmetallkontrollen til Justervesenet vil være av lovmessig, administrativt og økonomisk art.

11.1 **Lovmessige konsekvenser**

Dersom man legger Edelmetallkontrollen til Justervesenet foreligger det tre hovedalternativer mht hvordan regelverket nedfelles i lovverket. Man kan inkorporere bestemmelsene i Lov om merking av forbruksvarer m.v. av 18. desember 1981 nr. 90, inkorporere bestemmelsene i Lov om målenheter, måling og normaltids av 26. januar 2007 ("Lov om mål og tid"), eller beholde reglene i en egen lov. I Sverige har man valgt sistnevnte løsningen, hvor reglene er beholdt i Lag (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten, med förordning.

Når det gjelder førstnevnte løsning vil loven om merking av forbruksvarer etter vår vurdering ikke være særlig egnet som hjemmelslov for Edelmetallkontrollen. Utredningen og intervjuene viser at Edelmetallkontrollen ikke først og fremst er motivert i forbrukshensyn. Legges kontrollen til loven om merking av forbruksvarer vil dette medføre at kontrollen gjøres til et forbrukeranliggende. Edelmetallkontroll har primært til hensikt å forenkle selve handelen, ved å gi trygghet for at merking er korrekt, noe som også forenkler handel mellom næringsdrivende. Konvensjonens formål er sikkerhet i omsetning og å lette handelen mellom landene.

Videre er en del av Edelmetallkontrollens virksomhet stikkprøver, kontroll og analyser. Lov om merking av forbruksvarer er ikke lagt opp til et system med teknisk analyse og kontroll. Etter vår vurdering vil det således være et fremmedelement i nevnte lov å innta reglene om Edelmetallkontrollen.

Når det gjelder de to neste løsningene, inkorporering av bestemmelsene i Lov om mål og tid eller beholde reglene i en egen lov, er det etter vår vurdering momenter som taler for og imot begge løsningene.

For det første er det store likheter mellom lov om mål og tid og Edelmetalloven med forskrifter mht strukturen og reguleringsområde. I begge regelsett er det tale om regler knyttet til måling, målinstrumenter etc., og begge regelsett har som grunnleggende formål å trygge omsetningen ved å sikre at de handlende kan ha tillit til at man får det man tror man får mht mengde, volum, renhet osv.

Metodene som ligger til grunn for kontrollaktivitetene mv har også sterke fellestrekk, noe som gjør at de teknisk relaterte bestemmelsene har en del til felles.

På den andre siden er det også en del vesentlige forskjeller. Lov om mål og tid retter seg i første rekke mot egenskapene til måleredskap og målinstrumenter, mens Edelmetalloven retter seg mot selve produktene som skal omsettes. Lov om mål og tid retter seg videre mot kontrollsubjektet mer enn kontrollmyndighetene, mens Edelmetalloven inneholder regler som retter seg både mot kontrollsubjektet og kontrollmyndighetene. Ved å inkorporere reglene om Edelmetallkontrollen i lov om mål og tid vil bestemmelsene i noen grad kunne oppfattes som et fremmedelement i loven og en litt annen type bestemmelser.

Det er videre en del generelle regler i lov og mål som vi ikke finner tilsvarende i Edelmetalloven. Dette gjelder blant annet formålsbestemmelser og bestemmelser om hensynene bak loven, ved siden av en rekke forvaltningsrettslige regler som tilsyn og opplysningsplikt m.m. Loven har et bredere spekter av reaksjoner ved brudd på reglene i loven, som vi heller ikke finner tilsvarende i Edelmetalloven. Dette gjelder for eksempel retten til å ilegge tvangsmulkt og omsetningsforbud m.m. Ved å inkorporere bestemmelsene om Edelmetallkontrollen i Lov om mål og tid, vil de generelle reglene få anvendelse også for denne ordningen. Ved en gjennomgang av reglene kan vi imidlertid ikke finne at dette skulle være strid mot noen bestemmelser i Edelmetalloven eller Konvensjonen. Generelt er det etter vår vurdering ikke behov for ytterligere sanksjoner på området. Vi ser likevel ikke grunn til å gjøre unntak for Edelmetallkontrollen. Det vil heller være hensiktsmessig at kontrollmyndighetene avgjør grovheten av en eventuell overtredelse og anvendelsen av de alternative sanksjonsmulighetene som foreligger.

Dersom Justervesenet skal forvalte edelmetallkontrollen, fremstår det også som hensiktsmessig at man samler de oppgaver som tilligger etaten så lenge det ikke foreligger forhold som tilsier en annen løsning.

Den loven vi har i dag gir inntrykk av en blanding av regler som dels hører hjemme i loven og dels i tilhørende forskrifter. Flere av edelmetallovens regler bør etter vår vurdering flyttes til forskrifter slik at loven blir svært kort. Mange av bestemmelsene som vedrører organisering, gebyrer, sanksjoner mv har man allerede i lov om mål og tid, og å inkorporere edelmetallovens regler i lov om mål og tid vil kunne gi en mer enhetlig regulering.

Hensynene trekker som det fremgår over i forskjellige retninger. Vi er imidlertid kommet til at fellestrekkene med lov om mål og tid og det begrensede omfang reglene om edelmetall vil få, tilsier at reglene inntas i reglene i lov om mål og tid. Skulle Departementet likevel mene at det er hensiktsmessig med en egen lov, vil våre forslag til endringer være tilsvarende, med unntak av § 6 i Forskrift om edelmetallkontrollen som har bestemmelser om krav på å få opplysninger, krav på å få adgang for gjennomføring av kontrollen, samt hjemmel for fastsettelse og innkreving av avgifter.

11.1.1 Konkret forslag til lov- og forskriftsendringer

Lov om Guld-, Sølv og Platinavarers Finhed og Stempling mv. av 6. juni 1891 nr. 2

Vi foreslår loven opphevet.

Lov av 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltids

Vi foreslår følgende endringer:

Nytt Kapittel 6: Særlig bestemmelser om kontroll og merking av varer av edle metaller

§ 17: Denne lov får anvendelse på [produksjon og omsetning av] varer av edle metaller.

Med varer av edle metaller menes varer som består av, eller om varen består av deler, når hver del består av, de metaller som er omfattet av konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av varer av edle metaller.

§ 18. Det skal være tillatt å produsere og omsette varer av edelt metall av enhver finhet.

Finheten behøver ikke å angis på varen. Det er kun tillatt å angi finheten på varer av edelt metall hvis varen, eller om den består av deler, når hver enkelt del, inneholder den finhetsstandard som er bestemt i forskrift med hjemmel i denne lov.”

§ 19

For varer som det angis finhetsgrad for etter § 18 kan Kongen gi forskrifter om hvilke finhetsgrader som er lovlige, analysemetoder for å fastslå finhetsgrad, merking og bruk av merker m.v. for varer sammensatt av edle metaller alene eller sammen med annet materiale.

§ 20

Hvis en vare merkes med finheten, skal den også samtidig merkes med et ansvarsmerke med mindre dette er praktisk umulig. Dette gjelder ikke for en vare som er merket i samsvar med lovgivningen i en stat som er part i EØS-avtalen, forutsatt at:

- a. merket ikke er egnet til å forveksles med et norsk ansvarsmerke,
- b. produsenten av varen kan identifiseres, og
- c. det kan dokumenteres at merket er lovlig påført varen.

Importøren eller forhandler skal gi melding med dokumentasjon til Justervesenet med opplysninger om merkingen før en vare som nevnt i forrige punktum, bringes i handelen.

§ 21

Justervesenet skal føre kontroll med at edle metaller finhet og merking er i henhold til lov og forskrift, og i overensstemmelse med konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av varer av edle metaller.

§ 22

Med mindre en vare er merket med en finhet som er lavere enn hva som er tillatt etter norsk lov, skal varer som er merket i henhold til konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av varer av edle metaller (CCM-merket) og som er importert fra et land som har tiltrådt konvensjonen anses å tilfredsstillende de gjeldende regler om finhet og merking.

§ 23

Kongen kan gjøre unntak fra bestemmelsene i denne lov dersom dette er nødvendig av hensyn til overenskomst med annen stat eller internasjonalt økonomisk samarbeid.

Forskrift om edle metallvarers finhet og stempling mv. av 16. februar 2006 nr 244

Vi foreslår følgende endringer:

Overskriften endres til: Forskrift om finhet og merking av varer av edle metaller.

§ 1 annet ledd

Følgende finhetsstandarder tillates merket:

for gull, 999, 916, 750, 585 og 375

for sølv, 999, 925, 830 og 800

for platina, 999, 950, 900 og 850

§ 1 femte ledd:

Varer av edle metaller hvor finheten angis, skal ikke inneholde eller innvendig være fylt med andre metalliske stoffer eller inneholde noen del av annet metall, som ikke er synlig ved en utvendig besiktigelse av gjenstanden, eller som ved forgylling, forsølving eller på annen måte er gitt et utseende som kan fremkalle forveksling.

§ 1 sjette ledd:

Forsetningsinnretninger av annet metall må ikke være metallisk forbundet med gjenstanden.

§ 4 annet ledd

flyttes til § 4 siste ledd.

§ 4 fjerde ledd

Merkingen behøver i intet tilfelle skje ved Justervesenet. Foretas merkingen av Justervesenet, skal også Justervesenets ansvarsmerke påføres. Justervesenets ansvarsmerke er en stående løve med øks, omgitt av en sirkel.

Ordet "Edelmetallkontrollen" benyttet i § 3 første ledd, bokstav d og i annet ledd, § 4 fjerde ledd og § 9 annet og tredje ledd må byttes ut med Justervesenet.

Forskrift om registrering av ansvarsmerker av 24. juni 2005 nr. 718

Vi foreslår at forskriften beholdes i sin helhet.

Forskrift om edelmetallkontrollens organisasjon, virksomhet og finansiering av 27. november 2000 nr. 1193

Vi foreslår følgende endringer:

Overskriften endres til: Forskrift om Justervesenets kontroll av varer av edle metaller. [Eller: Forskrift om Justervesenets kontroll av varer av edle metaller finhet og merking]

§ 1, § 2, § 3 foreslås opphevet

§ 4 foreslås endret til følgende:

Justervesenet skal foreslå tekniske forskrifter som er nødvendig for kontrollen av edle metaller.

Justervesenet [eller departementet] skal ha ansvaret for deltakelse i Den faste komité som administrerer konvensjonen av 15. november 1972 om kontroll og merking av varer av edle metaller.

§ 5 og § 6 foreslås opphevet

§ 7 foreslås endret til følgende:

Kontrollen skal omfatte frivillig innleverte varer og varer tatt ut under stikkprøvekontroller hos importører, grossister, forhandlere og produsenter. Justervesenet bestemmer det nødvendige antall prøver som skal tas under stikkprøvekontroller. Kontrollanalyser og eventuell merking utføres i Justervesenets laboratorier.

I §§ 8-18 benyttes ordet Edelmetallgardein og Edelmetallkontroll. Dette må byttes ut til Justervesenet. Ellers foreslås bestemmelsene opprettholdt.

§§ 19-23 foreslås opphevet.

11.1.2 Enkelte merknader til lovforslaget

Begrepsbruken i Edelmetalloven er i dag noe inkonsekvent, og anvendelseslovet og nedslagsfeltet i loven er således noe uklart.

Blant annet benyttes begrepene "Varer av Gull-, Sølv- og Platina", "Edelmetallvarer" og "Varer av edle metaller" noe om hverandre, og uten at begrepene er definert. Vi har derfor foreslått at begrepet "edle metaller"/"edelt metall" benyttes i alle bestemmelsene, da dette er begrepet som er benyttet i Konvensjonen. Vi har også foreslått en definisjon.

En gjennomgang av begrepene som er benyttet i loven og forskriftene, er utenfor vårt mandat. Vi har likevel valgt å gjøre slike endringer i loven, for å få en mer konsekvent begrepsbruk. En gjennomgang av begrepsbruken i forskriftene vil også være nødvendig å foreta.

Tilsvarende inkonsistens ved begrepsbruken gjelder også ordene "stempling"/"stempel", og "merking"/"merke". De sistnevnte begrepene er videre og omfatter det først nevnte. Det blir således ikke helt presist når loven og forskriften som omhandler ulike merker som kan påføres på forskjellige måter, herunder stempling, har overskriftene "Lov om Guld-, Sølv- og Platinavarers Finhed og Stempling mv." og "Forskrift om edle metaller finhet og stempling". Det kan som eksempel også vises til loven § 2 annet ledd og i forskriften § 4 som omhandler også flere måter å påføre et merke enn stempling. Av Konvensjonen fremgår at det kun er Prøvekontorets merke og det felles kontrollmerket som skal stemples på varen. Ellers gjelder også andre former for merking.

Vi forslår derfor å benytte begrepet "merking"/"merke", med mindre det kun er tale om den spesielle formen for merking som stemplingen innebærer.

Videre skal bemerkes at Edelmetalloven vi har i dag gir noe inntrykk av en blanding av regler som dels hører hjemme i loven og dels i tilhørende forskrifter. Flere av edelmetallovens regler bør etter vår vurdering, og som det fremgår av lovforslag, flyttes til forskriftene.

Det skal også særlig pekes på endringen vi har foreslått i Forskriften om edle metaller finhet og stempeling § 1 annet ledd. Bestemmelsen omhandler hvilke finhetsstandarder det er tillatt å merke varen med. I dag nevner ikke forskriften den høyere finhetsstandard 999 for gull, sølv og platina, som i dag følger av Konvensjonen, eller enkelte av de lavere finhetsstandarder. Det er vanskelig å se noen begrunnelse for at norske regler ikke skal tillate varer merket med de finhetsstandarder som EFTA-konvensjonen anerkjenner, jf. vår drøfting i kapittel 7. Det er kun varer som tilfredsstiller kravene om den finhetsgrad som er definert i forskriften som får betegnelsen gull, sølv og platina.

11.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av forslaget vil være som følger:

Bransjens aktører vil oppleve en kostnadsreduksjon lik Edelmetallkontrollens nåværende budsjett på ca 1,1 mill. kr. Vi legger til grunn at overføring til Justervesenet vil gi noen kostnadsbesparelser. Eksempelvis vil styrehonorarene, som beløp seg til kr 43 247 i 2007 (normalt kr 27 925) bortfalle. I tillegg vil noe av Gardeinens styreforberedende arbeid bortfalle (ca 8 prosent av dagens tidsbruk, noe som tilsvarer om lag 75 000 kr, inklusive moms)

Dersom en i stedet for offentlig finansiert kontroll, velger en avgiftsløsning, vil avgiftene øke for bedrifter som i dag er tilsluttet Norges Gullmedforbund, Norges Urgrossistforening og Norges Urmakerforbund, gitt at organisasjonsrabatten også oppheves.

Et lavere kontrollomfang vil også gi sparte kostnader. Vår anbefaling om et kontrollomfang på en tredjedel av dagens nivå, tilsier sparte kostnader på om lag 230 000 kr. Tallet framkommer ved å ta utgangspunkt i samlede time- og reisekostnader¹⁰ på om lag 960 000 kr (inklusive moms) og multiplisert med tidsbruk i 2007 (36 prosent). Stillingsprosent hos gardeinen kan dermed bli lavere enn i dag.

Trolig kan kostnadene reduseres til i underkant av kr 800 000, dersom en både reduserer styrekostnader og reduserer kontrollomfanget som foreslått. På usikkert grunnlag anslår vi dermed at endringen medfører økte utgifter over statsbudsjettet på 0,8 mill. kr. framover.

Beregningen overfor er gjort med utgangspunkt i at Edelmetallkontrollen fremdeles skal være momspliktig. Dersom dette ikke er tilfelle, vil utgiftene over statsbudsjettet blir lavere.

Aktører og forbrukere som ønsker å kontrollere varer av edelt metall må påregne tilsvarende kostnader med dette som i dag. Tilsvarende gjelder for aktører som ønsker å få påført edelmetallkontrollens stempel.

De administrative konsekvensene vil være som følger:

Av Konvensjonen § 5 annet ledd fremgår at depositaren skal underrettes om utnevneelse av prøvekontorer, om deres prøvekontormerker og om enhver inndragning av autorisasjonen fra et prøvekontor som tidligere er utnevnte.

¹⁰ Reisekostnadene var relativt lave i 2007.

Vi legger til grunn at Justervesenet overtar Edelmetallkontrollens merke. Hvis ikke, må nytt merke varsles depositaren og registres hos Patentstyret. Skal Justervesenet overta merket, må det også sannsynligvis gjøres endringer hos Patentstyret for hvem som er innehaver av merket.

Patentstyret må også varsles om endringen. I dag har de et eget register for ansvarsmerkene.

Referanser

Convention on the Control and Marking of Articles of Precious Metals.

Council of the European Union 26/07: *Non paper on precious metals*.

Econ (2006): *Tjenestevirksomheter i internasjonal bevegelse?* Econ-rapport 2006-056.

Econ og Menon (2005): *Innovasjon tjenester?* Econ-rapport 2005-080.

Econ og Menon (2007): *Norsk næringsstruktur i 2025 i lys av eldrebølge og globalisering*, Econ-rapport 2007-042.

Edelmetallkontrollens resultatregnskap 2004-2007.

Edelmetallkontrollens årsmeldinger 2000-2007.

Forordning (utkast) EU KOM 2007/36: *Application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State*.

Lov om guld- sølv- og platinavarers finhed og stemping m.v. – Edelmetallkontrollen.

VEDLEGG: Intervjuobjekter

- Edelmetallguardein Jens Fredrik Blegstad, Teknologisk institutt
- Advokat Anders Mørdre, styreleder i Edelmetallkontrollen
- Adm. dir. Ingebjørg Alfsen, Norges Urmakerforbund
- Inger Johanne Mola, Norges Gullsmidforbund
- Greger Lund, Norges Urgrossistforening
- Hege Torkildsen, Forbrukerrådet
- Rolf Forsdahl, HSH
- Valentina Valestany, SWEDAC (Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment)
- Bjarne Bang Christensen, Bygg- og Erhvervsstyrelsen (DK)
- Ellen Stokstad, direktør i Justervesenet