

Kommittédirektiv

En moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska förutsättningslöst se över lagstiftningen för handel med ädelmetallarbeten och lämna förslag på hur regleringen kan moderniseras så att den är effektiv och ändamålsenlig både för konsumenter och producenter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och redogöra för värdet för tillverkare, importörer, konsumenter och allmänheten av att även fortsättningsvis erbjuda kontrollstämpling i Sverige med kattfoten och CCM-stämpeln,
- utreda och bedöma behovet av fortsatt medlemskap i ädelmetallkonventionen och konsekvenserna av ett eventuellt utträde,
- föreslå hur regleringen av handel med ädelmetallarbeten kan moderniseras för att vara effektiv och ändamålsenlig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 juni 2025.

Regleringen av handel med ädelmetallarbeten behöver moderniseras

Yrkesmässig tillverkning av och handel med ädelmetallarbeten regleras i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten och förordningen

(1999:780) om handel med ädelmetallarbeten. Syftet med lagstiftningen är främst konsumentskydd.

Ädelmetallarbeten är arbeten av guld, silver eller platina med en viss angiven finhalt. Med finhalt avses den halt av guld, silver eller platina som ingår i dessa metallers legeringar. För ädelmetallarbeten av guld eller platina krävs att de är försedda med finhaltsstämpel och namnstämpel, alternativt finhaltsstämpel och kontrollstämpel, för att de ska få marknadsföras i Sverige. Det är tillverkaren eller importören som ansvarar för att stämpla med finhaltsstämpel och med namnstämpel. Namnstämpeln ska vara godkänd och registrerad av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) för att få användas. Stämplingen med kontrollstämpeln är frivillig och utförs av ett organ som är ackrediterat för uppgiften. Detta innebär att en tillverkare eller importör kan vända sig till ett kontrollorgan som kontrollerar att den uppgivna finhalten är riktig och sedan bekräftar det genom att stämpla ädelmetallarbetet med en kontrollstämpel. Den svenska kontrollstämpeln utgörs av den s.k. kattfoten (lilla riksvapnet i en trepassformad sköld). Kattfoten har funnits sedan 1754 och är Sveriges äldsta konsumentmärke.

Sverige är medlem i, och depositarie för, konventionen om kontroll och märkning av ädel metall, den s.k. ädelmetallkonventionen, som undertecknades i Wien den 15 november 1972. I rollen som depositarie ingår att förvara originalet av ädelmetallkonventionen.

Ädelmetallkonventionen etablerar ett system för märkning av ädelmetaller med en s.k. CCM-stämpel. Med ädelmetallarbeten avses enligt konventionen varor av platina, guld, palladium, silver eller dessa metallers legeringar. Ett ädelmetallarbete som har kontrollstämpel med CCM-stämpeln i enlighet med bestämmelserna i konventionen får säljas i en annan konventionsstat utan att arbetet behöver märkas om på nytt vid import. Varje konventionsstat är skyldig att utse en eller flera kontrollbyråer, med uppgift att kontrollera och märka ädelmetaller. Stämpling med CCM-stämpeln är dock frivillig.

Konventionen är införd i svensk rätt genom förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

Det nuvarande systemet för kontrollstämpling är sårbart

I och med EES-inträdet beslutade riksdagen att Sverige skulle tillämpa ett öppet system för teknisk provning och kontroll där EU:s principer för teknisk provning och kontroll skulle tillämpas även inom nationellt reglerade områden. Principerna innebär att alla organ som kan visa att de är kompetenta ska ha rätt att i konkurrens erbjuda sina tjänster.

Kompetensbedömning och fortlöpande tillsyn ska ske genom att organen ackrediteras för uppgiften av Swedac, vilket regleras i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Sedan 1999 finns ett sådant system även för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten, vilket regleras i lagen om handel med ädelmetallarbeten. Systemet innebär att alla aktörer som kan visa att de är kompetenta har rätt att erbjuda sina tjänster, men också att en aktör när som helst kan välja att sluta erbjuda sina tjänster som kontrollorgan. Swedac är den myndighet som ansvarar för frågor om ädelmetallkontroller och utövar tillsyn över att ädelmetallagstiftningen följs.

I dagsläget finns det ett ackrediterat organ för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten, det statligt ägda bolaget RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE). RISE är även utsett till kontrollbyrå i enlighet med ädelmetallkonventionen. Både lagen och förordningen om handel med ädelmetallarbeten och ädelmetallkonventionen innehåller bestämmelser om vad som krävs för att en aktör ska kunna utses till kontrollorgan respektive kontrollbyrå samt bestämmelser om hur stämplingen får gå till. Stämpling med kattfoten och CCM-stämpeln får t.ex. endast utföras av kontrollorganet respektive kontrollbyrån.

Efterfrågan på kontrollstämpling med både kattfoten och CCM-stämpeln har minskat de senaste årtiondena. Antalet stämplingar med kattfoten var under perioden 2011–2020 mindre än hälften så många som under perioden 2000–2010. Tekniken för stämpling av ädelmetallarbeten har utvecklats sedan lagen om handel med ädelmetallarbeten trädde i kraft. Det är nu bland annat möjligt att använda laser för stämplingen. Utvecklingen innebär även att kostnaderna för nödvändig utrustning som smältugnar och laserinstrument har ökat och att annan kompetens än tidigare krävs för hanteringen. Detta kan i sin tur innebära en ökad svårighet för kontrollorgan att få ekonomisk hållbarhet i verksamheten. I och med teknikutvecklingen

skulle tillverkare av ädelmetallarbeten tekniskt sett kunna utföra stämplingen själva.

Det nuvarande systemet förutsätter att det finns minst ett ackrediterat kontrollorgan som kan använda dels kattfoten, dels CCM-stämpeln. De tekniska kraven på specifik utrustning och kompetens innebär att det är få aktörer som kan tänkas uppfylla kraven för rollen och i dagsläget finns endast ett ackrediterat kontrollorgan. Detta faktum i kombination med att marknads- och teknikutvecklingen kan innebära svårigheter ur ett ekonomiskt perspektiv gör att dagens system är sårbart och i behov av en modernisering.

Uppdraget att föreslå hur regleringen för handel med och kontroll av ädelmetallarbeten kan moderniseras

Regleringen av handel med ädelmetallarbeten ska vara effektiv och ändamålsenlig för både konsumenter och producenter. Det är av vikt att lagstiftningen inte hindrar den tekniska utvecklingen samtidigt som den uppfyller sitt konsumentskyddande syfte. Det är också viktigt att ett system som innefattar ackrediterade kontrollorgan säkerställer en effektiv konkurrens mellan sådana organ och att det finns ett utpekat yttersta ansvar för det fall att intresset att agera kontrollorgan visar sig vara litet. Det är även angeläget att tillsynen över att lagstiftningen följs är ändamålsenlig och att tillsynsmyndigheten har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Regleringen måste även vara förenlig med EU-rätten.

Ädelmetallprodukter skiljer sig på vissa sätt från andra konsumentprodukter. De har generellt lång livslängd, kan i vissa fall ses som viktiga kulturbärare och kan ha ett stort affektionsvärde. Det finns även risker kopplade till förfalskning och illegal handel. Kattfoten har, i och med dess långa användning, ett kulturvärde som fortsatt behöver värnas. CCM-stämpelns värde ligger framför allt i att möjliggöra export och trygg import. Svenska producenter av ädelmetallarbeten har en betydande del av sin försäljning genom export.

För att kunna modernisera regleringen av ädelmetallarbeten behövs aktuell kunskap om värdet av att även fortsättningsvis erbjuda kontrollstämpling i Sverige samt beskrivning av eventuella nackdelar med det. Det behövs också aktuell kunskap om värdet av fortsatt svenskt medlemskap i

ädelmetallkonventionen samt beskrivning av eventuella nackdelar. Det är viktigt att utreda vilka eventuella konsekvenser som skulle följa av ett eventuellt utträde, särskilt med hänsyn till att Sverige är depositarie för konventionen. Andra EES-länder som är medlemmar i ädelmetallkonventionen kan ha erfarenheter som kan bidra till analys och utveckling av det svenska systemet. Det kan också finnas producenter som köper test- eller stämplingstjänster av kontrollbyråer i andra länder på den inre marknaden.

Eftersom det nuvarande systemet för kontrollstämpling är sårbart, tekniken har utvecklats och marknaden har förändrats finns det behov av en modernare reglering av handel med ädelmetallarbeten.

Utredaren ska därför

- utreda och bedöma värdet för tillverkare, importörer, konsumenter och allmänheten av att även fortsättningsvis erbjuda kontrollstämpling i Sverige med kattfoten och CCM-stämpeln,
- kartlägga hur ett mindre urval av andra EES-länder har reglerat relevanta aspekter gällande handel med och kontroll av ädelmetallarbeten,
- utreda möjligheten för svenska producenter eller importörer att använda ett kontrollorgan i ett annat land och analysera vilka konsekvenser detta skulle få för svensk handel med ädelmetallarbeten,
- utreda och bedöma konsekvenserna för handeln med ädelmetallarbeten av en eventuell avsaknad av kontroll,
- utreda och bedöma behovet av fortsatt svenskt medlemskap i ädelmetallkonventionen och konsekvenserna av ett eventuellt utträde,
- föreslå hur regleringen av handel med ädelmetallarbeten kan moderniseras för att vara effektiv och ändamålsenlig,
- bedöma om den föreslagna regleringen bör innefatta ett statligt kontrollorgan, och i så fall lämna förslag på huvudmannaskap och finansiering av detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om regleringen av finhalten bör ändras och om arbeten av palladium bör omfattas av lagstiftningen

Enligt lagen om handel med ädelmetallarbeten är ädelmetallarbeten arbeten av guld, silver eller platina som innehåller minst 375 tusendelar fint guld, 800 tusendelar fint silver eller 850 tusendelar fin platina. Enligt

ädelmetallkonventionen är de minsta tillåtna finhalterna desamma för guld och silver som enligt den svenska regleringen, men i stället 500 tusendelar för platina och 500 tusendelar för palladium.

Lagen om handel med ädelmetallarbeten tillåter, till skillnad från ädelmetallkonventionen, en negativ avvikelse från finhalten. Det innebär att det enligt den svenska regleringen är tillåtet med en avvikelse nedåt från den i lagen angivna finhalten. För guld och platina får avvikelsen vara fem tusendelar, och för silver får avvikelsen vara åtta tusendelar. I propositionen Handel med ädelmetallarbeten (prop. 1998/99:102) bedömde regeringen att fördelarna med att förbjuda negativ avvikelse inte övervägde i förhållande till de kostnader som branschen får på grund av dyrare analysmetoder. Samtidigt uttalade regeringen att det på sikt är eftersträvansvärt att den svenska regleringen är harmoniserad och i enlighet med internationell standard även vad gäller finhalten (prop. 1998/99:102 s. 19).

Lagstiftningen på ädelmetallområdet är inte harmoniserad inom EU. Handel med ädelmetallarbeten hanteras enligt den grundläggande principen om fri rörlighet, vilket innebär att en medlemsstat bara under vissa begränsade omständigheter får hindra marknadstillträdet för varor från andra medlemsstater.

Den svenska regleringen av finhalten kan ha betydelse för om kontrollstämpling som har utförts i Sverige godtas i andra EU-länder där negativ avvikelse från finhalten inte är tillåten. EU-domstolens praxis i fråga om handel med ädelmetallarbeten (se mål 220/81 Robertson, REG 1982 s. 2349 och mål C-293/93 Houtwipper, REG 1994, s. I-4262) skulle kunna innebära att länder som inte tillåter negativ avvikelse kan hävda att svenska kontrollstämplar inte förmedlar likvärdig information och därmed kräva märkning enligt importlandets regler. Dessutom har tekniken för säkerställande av finhalten utvecklats sedan lagen om handel med ädelmetallarbeten trädde i kraft. Detta gör att det kan vara lämpligt att inte längre tillåta negativ avvikelse från finhalten i svensk reglering.

Dagens lagstiftning om ädelmetallarbeten omfattar inte palladium. I förarbetena till lagen om handel med ädelmetallarbeten angavs som skäl för detta att arbeten av palladium endast används i begränsad utsträckning i Sverige och att det mot bakgrund av detta inte framkommit något behov av att låta lagstiftningen omfatta även palladium (prop. 1998/99:102 s. 17). För

att inte hindra den fria rörligheten infördes dock bestämmelser i 2 § förordningen om handel med ädelmetallarbeten om att arbeten av palladium som innehåller 500 tusendelar eller mer fint palladium får utges för att vara ädelmetallarbeten. Dagens reglering har varit på plats i över tjugo år och det bör utredas om det nu finns anledning att låta arbeten av palladium omfattas av regleringen om handel med ädelmetallarbeten.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur finhalten kan regleras för att inte hindra möjligheten att exportera ädelmetallarbeten,
- utreda och bedöma vilka konsekvenser en justering av regleringen av finhalt skulle få för den berörda branschen och kontrollorganen,
- utreda och bedöma om arbeten av palladium bör inkluderas i regleringen om handel med ädelmetallarbeten och lämna förslag på hur det i så fall kan ske, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets konsekvenser för företag, konsumenter och enskilda samt för det allmänna. Förslagets konsekvenser ska även innefatta kulturella aspekter, till exempel när det gäller kattfoten. Alla förslag ska vara kostnadsberäknade och om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslagen. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas och skälen till att de har valts bort.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och vid behov lämna sådana förslag. Det gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha dialog med och inhämta upplysningar och synpunkter från SWEDAC, Kommerskollegium och Riksarkivet, andra relevanta myndigheter samt företrädare för branschen.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 juni 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)