

Ädelmetallutredningen

En moderniserad reglering av
handel med ädelmetallarbeten

*Betänkande av En moderniserad reglering
av handel med ädelmetallarbeten*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:14

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1483-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1484-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2024 att en särskild utredare förut-sättningslöst ska se över lagstiftningen för handel med ädelmetall-arbeten samt föreslå hur den kan moderniseras så att den uppfyller sitt konsumentskyddande syfte utan att hindra teknisk utveckling eller handel på den fria marknaden.

Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 12 juni 2025 (dir. 2025:63) och den 28 augusti 2025 (dir. 2025:81).

Som särskild utredare förordnades den 20 juni 2024 generaldirektör Anneli Wirtén.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 24 september 2024 statsheraldiker Davor Zovko (Riksarkivet), kansliråd Emilie Anér (Klimat- och näringslivsdepartementet), verkställande direktör Lena Carlsson (Smycken & Klockor), kansliråd Linn Hamstad (Klimat- och näringslivsdepartementet), ordförande Malin Einerskog (Guldsmedsmästarnas Riksförening), utredare Martin Söderman (Kommerskollegium), enhetschef Petra Lantz (RISE) samt jurist Tove Sehested (Swedac). Den 27 januari 2025 förordnades ordförande John Morgner (Guldsmedsbranschens Leverantörsförening) som expert. Den 2 december 2025 entledigades Emilie Anér, samma datum förordnades kansliråd Karl Nyström (Klimat- och näringslivsdepartementet) som expert.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Ädelmetallutredningen, *en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten*. (SOU 2026:14). Utredningens uppdrag är genom detta slutfört.

Stockholm i mars 2026

Anneli Wirtén

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.....	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.....	35
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utredningsarbetet.....	38
2.3 Betänkandets disposition.....	39
3 Svensk reglering.....	41
3.1 Inledning	41
3.2 Specialregleringen bör kvarstå.....	42
3.2.1 Palladium bör omfattas av lagstiftningen.....	47
3.2.2 Negativ avvikelse av finhalt bör inte tillåtas	50

3.3	Finhaltsstämpling	53
3.3.1	Finhalt bör anges i tusendelar	54
3.3.2	Obligatorisk årsbeteckning för betungande.....	57
3.4	Kontrollstämpling	58
3.4.1	Avtal mellan kontrollorgan och tillverkare eller importör om kontrollstämpning	63
3.4.2	Kontrollstämpling med lilla riksvapnet kräver ackreditering utförd av svenskt organ	72
3.4.3	Kontrollbyråns identitetsstämpel	77
4	Ädelmetallkonventionen	79
4.1	Inledning	79
4.1.1	Låg efterfrågan och användning av den gemensamma kontrollstämpeln CCM.....	81
4.1.2	Kontrollstämpling hos kontrollbyrå i annat land	86
4.2	Viktigt samarbete inom ädelmetallkonventionen.....	87
5	Kontrollorgan och kontrollbyrå.....	93
5.1	Inledning	93
5.1.1	Tillgång till oberoende kontrollorgan och kontrollbyrå behöver säkras	94
5.1.2	Krav på kontrollbyråer.....	97
5.1.3	Krav för kontrollorgan	100
5.2	RISE lämpligaste aktör som kontrollbyrå och kontrollorgan.....	101
5.2.1	Uppdrag som kontrollorgan och kontrollbyrå ...	106
5.2.2	Finansiering	110
6	Tillsyn	117
6.1	Inledning	117
6.1.1	Behov av förstärkt tillsyn.....	120
6.2	Tillsynsverksamheten bör finansieras via anslag och namnstämpelregistret via avgifter.....	124
6.2.1	Nuvarande finansieringsmodell inte lämplig.....	128
6.2.2	Avgift för tillsyn?	130

6.3	Ytterligare befogenheter för en effektiv tillsyn	135
6.3.1	Namnstämpel bör kunna avregistreras.....	136
6.3.2	Tillsynsmyndigheten bör tillåtas göra dolda testköp.....	142
6.3.3	Tillsynsmyndigheten bör få ta ut administrativa sanktionsavgifter	148
6.3.4	Inget förslag om befogenhet att ta bort innehåll från onlinegränssnitt	162
6.4	Övrigt	164
6.4.1	Bemyndigande att föreskriva om avgift för kontrollstämpling bör tas bort	164
7	Kartläggning av andra länder	167
7.1	Kartläggning.....	168
7.1.1	Finland	169
7.1.2	Storbritannien.....	170
7.1.3	Schweiz.....	171
7.1.4	Norge	172
7.1.5	Irland	173
7.1.6	Kroatien.....	174
7.1.7	Danmark	174
8	Konsekvensutredning.....	177
8.1	Syftet med utredningen	177
8.2	De aktuella problemen och den eftersträvade förändringen ...	178
8.3	Specialregleringen avseende handel med ädelmetallarbeten ska kvarstå.....	179
8.4	Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas	179
8.5	Konsekvenser av de förslag som lämnas.....	182
8.5.1	Behov av speciella informationsinsatser.....	188
8.5.2	Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	189
8.5.3	Utvärdering av förslagen.....	193

9	Ikraftträdande och övergångsregler	195
9.1	Ikraftträdande	195
9.2	Övergångsbestämmelser	196
10	Författningskommentar	199
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten	199
10.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten	209
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.....	212
10.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	213
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:61	215
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:63	223
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2025:81	225

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att se över lagstiftningen om handel med ädelmetallarbeten samt att analysera och lämna förslag till modernisering. Syftet har varit att utforma en lagstiftning som säkerställer ett starkt konsumentskydd, samtidigt som den möjliggör teknisk utveckling och inte begränsar handeln på en fri marknad. Med utgångspunkt från direktiven har utredningen utrett centrala områden och frågeställningar som är särskilt viktiga för att uppfylla uppdragets syfte, samt lämnat förslag om vilka åtgärder som utredningen bedömer är nödvändig eller viktiga att vidta.

Den första frågan vid en översyn av en reglering är om den fortfarande behövs och fyller en funktion. Utredningen bedömer att så är fallet och föreslår att specialregleringen ska kvarstå. Lagstiftningen om handel med ädelmetallarbeten skapar ett tydligt skydd för konsumenter. Genom bestämmelser om lägsta tillåtna finhalter och märkningskrav säkerställs att konsumenter får korrekt information om finhalt och kan identifiera ansvariga aktörer. Regleringen utgör dessutom en grund för tillsyn och möjliggör åtgärder mot överträdelser. Den bidrar till att förebygga och motverka oegentligheter på marknaden samt skapar jämnare konkurrensvillkor för både konsumenter och seriösa näringsidkare.

Regleringen stödjer handeln och ska säkerställa en väl fungerande inre marknad inom EU. Eftersom ädelmetallområdet präglas av omfattande internationell handel är reglering och kontroll viktig för svenska företags möjligheter att verka på utländska marknader, där krav på finhalt och korrekt stämpling är av central betydelse.

Utöver de direkta effekterna för konsumenter och näringsidkare finns även ett bredare samhällsintresse av regleringen. Den gör det möjligt att agera mot oseriösa aktörer som bedriver eller gynnas av illegal verksamhet, främst genom tillsynen. Regleringen kan även ha betydelse inom andra områden, som Polismyndighetens arbete

med stöldgods och förverkandelagstiftningen, samt i insatser mot organiserad brottslighet, där ädelmetaller, särskilt guld, i ökande grad används vid penningtvätt.

Den svenska regleringen av handeln med ädelmetallarbeten är dock delvis ålderstigen, och flera centrala bestämmelser har länge varit oförändrade. De utformades för en marknad och handel som i dag ser annorlunda ut, vilket skapar utmaningar både vad gäller regelverkets materiella innehåll och de organisatoriska och praktiska förutsättningarna för aktörer som ansvarar för tillsyn och kontroll. Lagstiftningen behöver därför moderniseras för att bättre kunna tillämpas, samtidigt som den bör anpassas till de regelverk som gäller i de länder som Sverige bedriver handel med.

Svensk reglering

I lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten och förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten fastställs de finhalter som krävs för att produkter ska få kallas ädelmetallarbeten och hur dessa ska stämplas för att få säljas. Ett ädelmetallarbete av guld eller platina kan vara ansvarsstämplat, där tillverkaren eller importören själv garanterar arbetets finhalt genom att stämpla med finhaltsstämpel och namnstämpel. Arbetet kan även vara kontrollstämplat, vilket innebär att finhalten har kontrollerats av ett ackrediterat kontrollorgan, varefter arbetet märks med finhaltsstämpel och kontrollstämpel. Sveriges nationella kontrollstämpel, i dagligt tal kallad ”kattfoten”, är landets äldsta konsumentmärke och har använts sedan 1754. Kontrollstämpeln utgörs av det lilla riksvapnet med tre kronor i en trepassformad sköld.

Finhalten, och hur den kan kontrolleras och dokumenteras är alltså den helt centrala frågan för regleringen. I denna avgörande fråga avviker dock det svenska regelverket från internationell praxis. Enligt svensk lagstiftning tillåts en negativ avvikelse i finhalten för arbeten av guld, platina och silver. Detta innebär att ädelmetallarbeten som finhaltsstämplas i Sverige tillåts innehålla en faktisk, lägre halt ädelmetall än vad stämpeln anger, vilket skiljer sig från reglering och praxis i andra EES-länder samt från bestämmelserna i ädelmetallkonventionen. Motivet för att tillåta negativ avvikelse var att detta skulle underlätta för företagen, men möjligheten används inte och efterfrågas

inte av branschen. Avvikelsen i finhalt kan däremot påverka svenska företags export och andra staters erkännande av svensk ansvars- och kontrollstämpling.

Det finns även områden där lagstiftningen inte hållit samma takt som den praktiska tillämpningen och tekniska utvecklingen, vilket har lett till skillnader mellan reglering och faktisk praxis. Enligt lagen får kontrollstämpling av ädelmetallarbeten endast utföras av kontrollorganet. I praktiken är det dock kunder hos kontrollorganet Research Institutes of Sweden AB, RISE, som själva utför stämpling med katten, efter att RISE kontrollerat och verifierat finhalten. Om finhalten är korrekt får tillverkaren själv kontrollstämpla ädelmetallarbetena. Detta förfarande har en grund i tidigare, numera upphävda, föreskrifter från Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Swedac, men är i dag etablerat som en väl fungerande branschpraxis, även om det saknar uttryckligt lagstöd.

Även tillvägagångssättet för hur kontrollorganet kontrollerar och verifierar finhalten inför kontrollstämpling skiljer sig från den ordning som lagstiftningen föreskriver. Enligt gällande lag ska finhalten kontrolleras i ädelmetallarbeten som redan är finhaltsstämplade. Metodiken för kontroll av finhalt har emellertid utvecklats och i praktiken baseras kontrollen på analyser av prover från smältor hos kunden, kompletterat med stickprov och andra kontroller vid behov. Om finhalten är korrekt kan ädelmetallarbeten som framställts av den kontrollerade legeringen kontrollstämplas. Kontroller kan även göras på färdiga ädelmetallarbeten, både med och utan finhaltsstämpel. Det finns därför ett behov av att uppdatera och modernisera regleringen, så att den i större utsträckning motsvarar den utveckling som skett, utan att kompromissa med rättssäkerheten och tillförlitligheten i stämpling och kontroller.

Vidare är regleringens konsumentskydd inte helt konsekvent eftersom arbeten av palladium inte omfattas av lagstiftningen. Palladium är en värdefull metall med ett pris jämförbart med platina, men till skillnad från arbeten av guld och platina finns det inte obligatoriska krav på märkning eller finhalt för palladiumarbeten, stämpling är frivillig. Köpare av palladiumarbeten saknar därför samma trygghet när det gäller finhaltsstämpling och spårbarhet som gäller för köpare av guld- eller platinaprodukter. Att palladiumarbeten är undantagna från krav på finhalt och stämpling bedöms även kunna begränsa möjligheterna för svensk export av palladiumarbeten.

Utredningens förslag

Den tillåtna negativa avvikelsen av finhalt tas bort, och finhaltsstämpel ska visa finhalt i tusendelar

Utredningen föreslår att den i dag tillåtna negativa avvikelsen från finhaltskraven för ädelmetallarbeten av guld, platina och silver tas bort.

För att lagändringen ska få praktisk verkan och säkerställa att finhaltsstämplingen korrekt återspeglar metallhalten är det nödvändigt att kunna avgöra om ett ädelmetallarbete har finhaltsstämplats före eller efter ikraftträdandet av de nya reglerna. Utredningen föreslår därför att det samtidigt med ändringen av tillåten finhalt införs krav om att finhalten ska anges i tusendelar. En sådan ändring av finhaltsstämplingen skulle skapa spårbarhet och möjliggöra bedömning av när guldarbeten har tillverkats eller importerats. Guldarbeten utgör cirka 95 procent av de ädelmetallarbeten som tillverkas och importeras, vilket innebär att åtgärden skulle få genomslag för den absoluta merparten av dessa.

Att ange finhalten i tusendelar innebär också att finhaltsstämplingen blir i linje med praxis och regler i de flesta andra EES-länder samt med bestämmelserna i ädelmetallkonventionen.

Tillverkare eller importör föreslås kunna kontrollstämpla under vissa villkor och fler metoder bör införas för kontroll av finhalt

Utredningen föreslår att lagkravet om att det endast är kontrollorganet som får stämpla med kontrollstämpeln kattsoten tas bort, och att det under vissa villkor ska vara möjligt att tillverkare eller importörer tillåts utföra själva stämplingsmomentet.

Detta förutsätter att tillverkaren eller importören är kund hos RISE och sluter avtal om kontrollstämpling. RISE kan därefter, om alla villkor är uppfyllda, medge att kunden själv utför stämplingen med kontrollstämpeln. Detta innebär inte att tillverkaren eller importören får någon självständig rätt att kontrollstämpla arbeten, RISE behåller det fulla ansvaret för kontrollstämplingen. När kontrollstämpling utförs av tillverkare eller importörer sker detta uteslutande på uppdrag av kontrollorganet och inom ramen för ett civilrättsligt reglerat samarbete. Syftet är att skapa ett mer effektivt, förenklat och kost-

nadseffektivt system, samtidigt som ansvarsfördelningen förblir oförändrad.

En sådan förändring bedöms även kunna få en positiv effekt på kontrollstämplingen med kattfoten. Under senare år har användningen av stämpeln minskat. Det finns dock ett intresse bland företag som i dag inte använder kontrollstämpling, förutsatt att processen är enkel och att de i första hand kan genomföra stämplingen själva. Utredningen bedömer därför att en regeländring som under vissa villkor möjliggör detta kan leda till att fler företag blir avtalskunder hos kontrollorganet, och därigenom öka användningen av kontrollstämpling med kattfoten, både vid export och på den svenska marknaden.

Fler metoder för kontroll av finhalt inför kontrollstämpling

Utredningen föreslår att lagen ändras så att kontroll av finhalten inför kontrollstämpling kan utföras både på ädelmetallarbeten utan finhaltsstämpel och på prover av en ädelmetallegering.

Palladiumarbeten föreslås omfattas av lagstiftningen

Utredningen föreslår att ädelmetallarbeten av palladium med en finhalt om minst 500 tusendelar ska omfattas av lagen om handel med ädelmetallarbeten. Detta innebär att palladiumarbeten, på samma sätt som arbeten av guld och platina, ska vara ansvars- eller kontrollstämplade för att få säljas i Sverige.

Ädelmetallkonventionen

En annan viktig fråga för utredningen är Sveriges medlemskap i Konventionen om kontroll och märkning av ädelmetall, den så kallade ädelmetallkonventionen. Sverige har varit medlem sedan starten 1972. Konventionen etablerar ett system för märkning av ädelmetallarbeten med en gemensam kontrollstämpel, Common Control Mark (CCM). Ädelmetallarbeten med CCM-stämpeln kan säljas i andra konventionsstater utan krav på ny kontroll i importlandet. Det åligger varje medlemsland att utse minst en så kallad kontrollbyrå som ansvarar

för kontroll och märkning med CCM-stämpeln. Negativ avvikelse i finhalt är inte tillåten enligt konventionens bestämmelser.

I Sverige har efterfrågan på kontrollstämpling med CCM-stämpeln minskat över tid. Även om CCM-stämpling kan underlätta export till andra konventionsländer är användningen i dag relativt låg och efterfrågan begränsad. Utredningen bedömer därför att behovet av CCM-stämpling inte ensamt motiverar att Sverige kvarstår som medlem i konventionen, även om fortsatt tillgång till CCM-stämpling är viktig för de företag som använder den.

Det finns dock ytterligare flera starka skäl för att Sverige bör kvarstå som medlem, framför allt det väl utvecklade samarbetet mellan medlemsstater och kontrollbyråer inom konventionen. Medlemskapet ger möjlighet att delta i arbetet med harmonisering av regelverk och tekniska standarder, samtidigt som erfarenhetsutbytet med andra medlemsstater bidrar med värdefull kunskap. Sverige deltar även i tekniska samarbeten och jämförelsemätningar, vilket säkerställer att svenska analysmetoder förblir uppdaterade och konkurrenskraftiga. Utanför ädelmetallkonventionen finns inget motsvarande forum för sådant samarbete, eftersom regleringen av handel med ädelmetallarbeten inte är harmoniserad inom EES, finns inte heller någon etablerad EES-samverkan kring frågorna. Utredningen noterar att även näringslivet och branschorganisationerna värderar medlemskapet i ädelmetallkonventionen högt, även bland aktörer som inte använder CCM-stämpeln. Medlemskapet uppfattas som en förstärkning av Sveriges internationella status, och det finns en oro för att ett eventuellt utträde ur konventionen skulle kunna påverka både export och import negativt.

Utredningens förslag

Sverige föreslås fortsatt vara medlem i ädelmetallkonventionen

Utredningen föreslår att Sverige ska kvarstå som medlem i ädelmetallkonventionen.

Kontrollorgan och kontrollbyrå

Inom handeln med ädelmetallarbeten, både inom EU:s inre marknad och ädelmetallkonventionen, finns behov av en opartisk kompetent aktör som kan utföra provning, intyga finhalt samt genomföra kontrollstämpling. Kontrollstämpling med den nationella kontrollstämpeln och konventionens CCM-stämpel är frivillig och de företag som vill kontrollstämpla ädelmetallarbeten sluter avtal med RISE om ädelmetallanalyser och stämpling.

För svensk export inom EES är det avgörande att kontroller och stämplarna från exportlandet uppfyller importlandets krav, och i många länder är kontrollstämpling fortfarande obligatorisk. Tillgång till kontrollstämpling är därmed viktig för att svenska exportföretag fritt ska kunna verka på internationella marknader, och de företag som använder kontrollstämpling betraktar den som nödvändig.

Det svenska systemet för kontrollstämpling är därmed beroende av att det åtminstone finns ett kontrollorgan tillika kontrollbyrå som kan utföra stämpling med både kattfoten och CCM-stämpeln.

Sedan Sveriges inträde i EES tillämpas ett konkurrensbaserat system, där aktörer kan ansöka om ackreditering för att verka som kontrollorgan eller kontrollbyrå. Ackrediteringen ställer dock mycket höga krav på kompetens, laboratoriekapacitet och oberoende, och intresset för att ackrediteras som kontrollorgan har hittills varit ytterst begränsat. Ett kontrollorgan kan dessutom när som helst avsluta sitt uppdrag, vilket gör systemet sårbart.

I dagsläget finns endast ett ackrediterat kontrollorgan och kontrollbyrå i Sverige, Research Institutes of Sweden AB (RISE), som ansvarar för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten och även utför de metallanalyser som ingår i Swedacs marknadskontroll och tillsyn. RISE analyskapacitet skulle även kunna vara av betydelse för andra myndigheter där tillgång till kvalificerade metallanalyser från en ackrediterad aktör kan vara viktig, för att säkerställa hög tillförlitlighet och noggrannhet i verksamheter som rör såväl konsumentskydd som rättsliga utredningar av oegentligheter och bedrägerier.

Under de senaste årtiondena har efterfrågan på kontrollstämpling med kattfoten och CCM-stämpeln minskat. Den minskande efterfrågan på kontrollstämpling, i kombination med behovet av investeringar i ny teknik, kompetensutveckling och en grundbemanning för service och underhåll av den tekniska utrustningen, medför samman-

taget betydande svårigheter att uppnå ekonomisk bärkraft för verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är statlig finansiering nödvändig för att upprätthålla ett långsiktigt, robust och rättssäkert system för kontrollstämpling samt för att RISE ska kunna behålla den specialiserade kompetens och laboratoriekapacitet som krävs för metallanalyser.

Utredningens förslag

RISE föreslås få uppdrag att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå, med statlig finansiering för uppdraget

Utredningen föreslår att RISE, genom ägaranvisning, ska ha uppdraget att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå med ansvar för att utföra analyser och kontroller av ädelmetall samt kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. RISE ska också upprätthålla den kompetens och kapacitet som krävs för att, som ackrediterat laboratorium, kunna genomföra metallanalyser även i andra relevanta sammanhang. RISE föreslås tillföras medel om högst 1 100 000 kronor årligen för uppdraget att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå, samt att en översyn genomförs efter fem år i syfte att bedöma behovet av fortsatt finansiering och dess omfattning inom ramen för uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå. Utredningen föreslår att stödet ges i form av SGEI-de minimis enligt Kommissionens förordning (EU) 2023/2832.

Enligt utredningens bedömning bör uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå tryggas, samtidigt som ett fortsatt öppet ansökningsförfarande bör finnas för aktörer som vill utföra dessa uppdrag. Utredningen konstaterar dock att detta hittills inte har fungerat tillfredsställande och bedömer att marknaden sannolikt inte kan tillhandahålla tjänsterna. Därför behöver en tydligt utsedd aktör ha det övergripande ansvaret för kontrollverksamheten, och statlig finansiering bedöms nödvändig för att säkerställa ett långsiktigt, robust och rättssäkert system.

Tillsyn

Swedac ansvarar för tillsynen av handeln med ädelmetallarbeten, namnstämpelregistret samt upprätthållandet av behovsanpassade föreskrifter.

I dag bedrivs tillsynen i begränsad omfattning och bedöms endast i liten utsträckning uppfylla kraven för att ge en tillförlitlig bild av marknaden och identifiera de största riskerna. Den information som genereras är därför otillräcklig för att dra säkra slutsatser om regel efterlevnaden. Tillsynen av e-handeln är särskilt otillräcklig, vilket innebär att en betydande del av marknaden i praktiken saknar aktiv tillsyn. Samtidigt finns indikationer på att brister förekommer i större omfattning än vad den nuvarande tillsynen förmår upptäcka. Tillsynen behöver därför förstärkas avsevärt för att säkerställa regelf efterlevnad och skapa nödvändig marknadskännedom. E-handeln medför dessutom särskilda tillsynsutmaningar eftersom det är svårt att genomföra kontrollköp utan att tillsynsmyndighetens identitet röjs.

För att tillsynen ska vara effektiv krävs att tillsynsmyndigheten har tillräckliga resurser. Den nuvarande finansieringsmodellen, där tillsynen endast får finansieras genom namnstämpelavgifter, leder till en underdimensionerad tillsynsverksamhet. Modellen medför även en orättvis kostnadsfördelning där innehavare av namnstämpel även bekostar tillsyn av aktörer utan namnstämpel.

Det finns även utmaningar när det gäller de verktyg som Swedac har till sitt förfogande. Förelägganden och förbud med vite är i första hand framåtsyftande och avsedda att påverka framtida beteenden. Swedac saknar däremot befogenhet att ingripa mot redan inträffade överträdelser. Det saknas därmed ett effektivt verktyg för att hantera situationer där en aktör redan har brutit mot regelverket. I praktiken kan detta innebära att överträdelser inte får några ekonomiska konsekvenser, även när aktören har uppnått ekonomiska fördelar av sitt handlande. Bristen är särskilt tydlig vid återkommande eller systematiska överträdelser.

Även ansvaret för namnstämpelregistret ställer särskilda krav på hantering och kontroll. Vid ansvarsstämpling finns ingen oberoende part som kontrollerar eller verifierar finhalten, ansvaret ligger i stället hos innehavaren av namnstämpeln, som genom stämplingen garanterar finhalten. Systemet bygger därför på förtroende och spårbarhet, genom registreringen av namnstämpeln går det att spåra vilken till-

verkare eller importör som ansvarar för ett ädelmetallarbete och dess finhalt. Registret är även viktigt för utländska aktörer, som använder det för att spåra ansvarig tillverkare vid import av svensktillverkade ädelmetallarbeten. För att säkerställa systemets funktion och ett effektivt konsumentskydd är det avgörande att registrerade namnstämpel-innehavare uppfyller gällande krav och att registret hålls uppdaterat. Swedac saknar dock möjlighet att avregistrera en namnstämpel utan innehavarens samtycke, detta gäller även när innehavaren begår överträdelse, underlåter att betala föreskriven avgift eller när verksamheten i praktiken har upphört.

Sammantaget bedömer utredningen att tillsynsmyndigheten har ett betydande behov av förstärkning för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Behovet omfattar både ökad finansiering och tillgång till ändamålsenliga och proportionerliga befogenheter.

Utredningens förslag

Tillsynen föreslås förstärkas och finansieras via anslag

Swedac föreslås tillföras medel om högst 2 500 000 kronor årligen för att utöva tillsyn över handeln med ädelmetallarbeten.

Tillsynen föreslås finansieras via förvaltningsanslaget, medan namnstämpelregistret fortsatt föreslås finansieras via avgifter, genom specialdestination. Utredningen bedömer att en övergång till anslagsfinansiering skulle skapa en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn, med större förutsägbarhet, mer långsiktig planering och tydligare prioriteringar. Regeringen kan då också göra en samlad bedömning av tillsynens omfattning, vilket stärker legitimiteten.

Tillsynsmyndigheten föreslås kunna avregistrera en namnstämpel.

Utredningen föreslår att Swedac ska ges rätt att utan innehavarens samtycke avregistrera en namnstämpel när innehavaren har avlidit eller, om innehavaren är en juridisk person, har upphört, eller avgift för registreringen inte har betalats inom föreskriven tid, eller om namnstämpeln har använts i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Åtgärden är ingripande eftersom företaget, utan sitt samtycke eller begäran, förlorar rätten att använda namnstämpeln. Avregistrering av namnstämpeln innebär dock inte att aktören uteslås från marknaden. Företag vars namnstämpel avregistrerats kan i stället låta ett kontrollorgan eller en kontrollbyrå utföra kontrollstämpling av sina ädelmetallarbeten. En namnstämpel ska endast kunna avregistreras för överträdelser som skett efter lagändringens ikraftträdande.

Tillsynsmyndighetens föreslås få rätt att göra så kallade dolda testköp

Swedac föreslås kunna göra dolda testköp inom ramen för myndighetens marknadskontroll och tillsyn. En central del av marknadskontrollen är inköp av ädelmetallarbeten i butiker och via e-handel. Vid e-handel kan myndigheten dock lätt identifieras, vilket kan leda till att särskilt anpassade produkter (golden samples) levereras vilket försvårar upptäckten av överträdelser.

Genom att agera anonymt vid köpet och informera näringsidkaren i efterhand kan överträdelser som annars riskerar att förbli oupptäckta identifieras.

Tillsynsmyndigheten föreslås kunna ta ut administrativa sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att Swedac ska få rätt att ta ut sanktionsavgifter vid vissa överträdelser.

Avgifter ska kunna tas ut i de fall ädelmetallarbeten saknar föreskrivna stämplor eller om finhaltsstämpeln är felaktig. Avgifter ska även kunna tas ut om en namnstämpel eller kontrollstämpel använts i strid med lagstiftningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Sanktionsavgiften föreslås fastställas inom intervallet 5 000–500 000 kronor. Det breda spannet motiveras av att tillsynen omfattar företag med stor variation i storlek och ekonomisk omsättning, och den höga övre gränsen förväntas ge en tillräckligt avhållande effekt även för större aktörer.

Vid mindre allvarliga eller ursäktliga överträdelser kan sanktionsavgiften reduceras eller helt undanröjas om den skulle anses oskälig med hänsyn till omständigheterna. Förslaget innehåller också tydliga

begränsningar för när sanktionsavgifter kan åläggas, för att undvika att samma gärning leder till både straffrättsliga och administrativa påföljder. Avgifter ska inte tas ut för överträdelser som inträffat före lagens ikraftträdande, och beslut om avgift måste fattas inom tre år från det att överträdelserna upphört.

Sanktionsavgifter, i kombination med vitesinstrumentet, förväntas skapa ett effektivt tillsynssystem som både främjar rättelse framåt och säkerställer ekonomisk påföljd för redan inträffade överträdelser.

Ytterligare förslag

Utredningen har även lämnat ytterligare ett förslag i betänkandet. Förslaget rör en frågeställning som uppkommit i utredningen.

För användning av kontrollstämpeln med lilla riksvapnet föreslås krav på ackreditering av svenskt ackrediteringsorgan

Kontrollorgan

Den nationella kontrollstämpeln utgörs av det lilla riksvapnet med tre kronor i en trepassformad sköld. Det svenska riksvapnet är en statlig symbol med starkt rättsligt skydd. Användningen av lilla riksvapnet signalerar statens inblandning, och får som huvudregel inte användas i näringsverksamhet utan särskilt tillstånd. Inom kontrollsystemet för ädelmetallarbeten är användningen dock särskilt reglerad och tillåten vid kontrollstämpling av ädelmetallarbeten.

Enligt svensk rätt får kontrollstämpling med den svenska kontrollstämpeln endast utföras av kontrollorgan som ackrediterats av det svenska ackrediteringsorganet Swedac. Rätten att använda kattfoten kan alltså inte erhållas genom ackreditering från ett utländskt ackrediteringsorgan.

Bestämmelsen om svensk ackreditering utgör dock inget generellt hinder för kontrollorgan som är ackrediterade enligt andra nationella system, dessa organs kontrollstämpling godkänns i Sverige. Utländska kontrollorgan utesluts inte heller från möjligheten att använda den svenska kontrollstämpeln, utan kan ansöka om ackreditering hos Swedac. Det har förekommit att ett utländskt organ har varit ackrediterat enligt den svenska ordningen. Begränsningen blir att rätten att

använda den svenska kontrollstämpeln, det lilla riksvapnet, inte kan uppnås genom ackreditering från ett utländskt ackrediteringsorgan.

Detta kan eventuellt väcka frågor om den fria rörligheten för tjänster enligt tjänstedirektivet, men frågan bedöms i huvudsak som teoretisk och principiell, och någon sådan situation har inte uppkommit i praktiken.

Utredningen anser att det fortsatt är viktigt med en reglering som, genom ackreditering av Swedac, säkerställer statens kontroll över hur det lilla riksvapnet får användas. Syftet är att styra förfogandet över denna statliga symbol och samtidigt upprätthålla förtroendet för den statliga medverkan som riksvapnet representerar. Utredningen bedömer att kravet är proportionerligt och förenligt med tjänstedirektivet.

Mot bakgrund av detta föreslås att den nuvarande ordningen be- hålls. Ackreditering av Swedac ska fortsatt vara en förutsättning för att stämpla med den svenska kontrollstämpeln, och den aktuella be- stämmelsen föreslås kvarstå oförändrad.

Kontrollbyrå

Krav på ackreditering av ett svenskt ackrediteringsorgan gäller även för svenska kontrollbyråer. Eftersom Sverige som medlem i ädel- metallkonventionen måste utse dessa byråer, finns en tydlig kopp- ling till den svenska ackrediteringsordningen. Utredningen bedömer därför att kravet bör kvarstå även för kontrollbyråer.

Övrigt

Slutligen har utredningen identifierat två frågor där det finns behov av åtgärder, vilka dock inte förväntas medföra några praktiska eller ekonomiska konsekvenser.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling föreslås ta bort

Swedac har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling. Bemyndigandet har aldrig utnyttjats och det utredningen kan inte se vilka kostnader en sådan avgift skulle täcka. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att bemyndigandet upphävs.

Kontrollbyrås identitetsstämpel föreslås ha en trepassformad sköld

Nuvarande reglering föreskriver att en kontrollbyrås identitetsstämpel ska utgöras av tre kronor i en *rektangulär sköld*, åtföljd av kontrollbyrås identitetsnummer. Utredningen har emellertid konstaterat att den stämpel som i praktiken används i stället är utformad som en *trepassformad sköld*. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regleringen ändras så att identitetsstämpeln ska vara trepassformad i linje med rådande tillämpning och praxis.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten

dels att 1–3, 6, 8 och 10–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 14 a § och 15 a–d §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag tillämpas på yrkesmässig tillverkning av och handel med ädelmetallarbeten.

Med ädelmetallarbeten avses arbeten av guld, silver *eller platina* som innehåller, om arbetet är utfört av

guld, 375 tusendelar eller mer fint guld,

silver, 800 tusendelar eller mer fint silver,

platina, 850 tusendelar eller mer fin platina,

med en tillåten avvikelse nedåt för guld och platina av fem tusendelar samt för silver av åtta tusendelar.

Med ädelmetallarbeten avses arbeten av guld, silver, platina *eller palladium* som innehåller, om arbetet är utfört av

guld, 375 tusendelar eller mer fint guld,

silver, 800 tusendelar eller mer fint silver,

platina, 850 tusendelar eller mer fin platina,

palladium, 500 tusendelar eller mer fint palladium.

Lagen gäller inte sådana arbeten som är avsedda uteslutande för medicinsk, vetenskaplig eller industriell användning eller uppenbarligen har antikvariskt värde.

2 §

I ett ädelmetallarbete får ingå, förutom delar av guld, silver *eller platina* samt legeringar av dessa metaller, delar av annan metall eller annat ämne under förutsättning att varje sådan del är lätt skönjbar och till utseendet tydligt skiljer sig från ädelmetallen.

I ett ädelmetallarbete får ingå, förutom delar av guld, silver, platina *eller palladium* samt legeringar av dessa metaller, delar av annan metall eller annat ämne under förutsättning att varje sådan del är lätt skönjbar och till utseendet tydligt skiljer sig från ädelmetallen.

Om tillverkningstekniska skäl föranleder det eller om det krävs för att arbetet skall fylla sin praktiska uppgift, får det även i annat fall ingå delar av annan metall eller annat ämne.

3 §

När arbeten som innehåller guld, silver *eller platina* saluhålls eller säljs inom landet får endast arbeten som uppfyller kraven enligt 1–2 §§ utges för att vara ädelmetallarbeten eller vara utförda av guld, silver *eller platina*. Vid saluhållande eller försäljning av arbeten med lägre halt sådan metall får det anges att arbetet innehåller guld, silver *eller platina*. Det måste dock tydligt framgå att arbetet innehåller lägre halt ädel metall än ett ädelmetallarbete.

När arbeten som innehåller guld, silver, platina *eller palladium* saluhålls eller säljs inom landet får endast arbeten som uppfyller kraven enligt 1 och 2 §§ utges för att vara ädelmetallarbeten eller vara utförda av guld, silver, platina *eller palladium*. Vid saluhållande eller försäljning av arbeten med lägre halt sådan metall får det anges att arbetet innehåller guld, silver, platina *eller palladium*. Det måste dock tydligt framgå att arbetet innehåller lägre halt ädel metall än ett ädelmetallarbete.

6 §

Ett ädelmetallarbete av guld eller platina *skall* vid saluhållande eller försäljning vara försett med finhaltsstämpel och namnstämpel. Namnstämpel behövs inte om arbetet är kontrollstämplat enligt

Ett ädelmetallarbete av guld, platina *eller palladium ska* vid saluhållande eller försäljning vara försett med finhaltsstämpel och namnstämpel. Namnstämpel behövs inte om arbetet är kon-

8 §. Namnstämpel enligt 5 § andra stycket krävs dock alltid om arbetet är försett med ett svenskt ortsmärke eller en svensk årsbeteckning.

Om i ett ädelmetallarbete som saluhålls eller säljs ingår någon del av annan metall eller annat ämne enligt 2 §, skall detta vara angivet på denna del, om inte tillverkningstekniska hinder möter.

trollstämplat enligt 8 §. Namnstämpel enligt 5 § andra stycket krävs dock alltid om arbetet är försett med ett svenskt ortsmärke eller en svensk årsbeteckning.

8 §¹

En tillverkare eller importör kan låta ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften kontrollera finhalten i ett ädelmetallarbete som har försetts med finhaltsstämpel. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, ska organet bekräfta detta med en kontrollstämpel.

En tillverkare eller importör kan låta ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften kontrollera *uppgiven finhalt* i ett ädelmetallarbete. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, får kontrollorganet bekräfta detta med en kontrollstämpel.

Finhalten kan även kontrolleras i ett prov av en ädelmetallegering. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, får kontrollorganet förse ädelmetallarbeten som framställs ur den kontrollerade legeringen med kontrollstämpel.

Ett ackrediterat kontrollorgan får, efter att ha kontrollerat och funnit finhalten riktig i ett ädelmetallarbete eller i den legering av vilken arbetet framställs, medge att tillverkaren eller importören anbringar kontrollstämpeln på ädelmetallarbetet.

Kontrollorganet ska vara ackrediterat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav

¹ Senaste lydelse av 8 § 2022:1116.

för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Om arbetet inte kan kontrollstämplas utan att det skadas, får organet i stället utfärda bevis om att arbetet uppfyller fordringarna för kontrollstämpling.

Med kontrollstämpel enligt första stycket jämställs kontrollstämpel från ett kontrollorgan i något annat land inom EES under förutsättning att organet är oberoende och kontrollen kan bedömas som likvärdig.

10 §

För registrering enligt 5 § andra stycket skall en avgift betalas till det organ som svarar för registreringen. Avgiften skall betalas årligen så länge registreringen består.

Det organ som svarar för registreringen får besluta att en namnstämpel ska avregistreras om

1. innehavaren har avlidit eller, om innehavaren är en juridisk person, har upphört, eller

2. avgift för registreringen inte har betalats inom föreskriven tid, eller

3. namnstämpeln har använts i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Innan beslut om avregistrering enligt andra stycket 2 eller 3 fattas ska innehavaren ges tillfälle att vidta rättelse, om det inte är uppenbart obehövligt.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

1. meddela ytterligare föreskrifter om ansvarsstämplar, kontrollstämplar och annan märkning enligt denna lag,

2. fastställa avgifter enligt denna lag,

3. meddela närmare föreskrifter om de ackrediterade kontrollorganens verksamhet och de kontrollformer som skall användas i samband med kontrollstämpling.

3. meddela föreskrifter om registrering av namnstämplat,

4. meddela närmare föreskrifter om de ackrediterade kontrollorganens verksamhet och de kontrollformer som ska användas i samband med kontrollstämpling,

5. meddela föreskrifter om villkor och förutsättningar för att ett ackrediterat kontrollorgan får medge att en tillverkare eller importör anbringar kontrollstämpel på ädelmetallarbeten.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

1. föreskriva att även arbeten av palladium får saluhållas eller säljas som ädelmetallarbeten,

2. föreskriva om undantag från krav på ansvarsstämpling av arbeten där sådan stämpling har endast begränsad betydelse från konsumentskyddssynpunkt,

3. föreskriva om annat undantag från denna lag, om det behövs på grund av överenskommelse med främmande stat.

1. föreskriva om undantag från krav på ansvarsstämpling av arbeten där sådan stämpling har endast begränsad betydelse från konsumentskyddssynpunkt,

2. föreskriva om annat undantag från denna lag, om det behövs på grund av överenskommelse med främmande stat.

14 a § Om det är nödvändigt för tillsynen enligt denna lag, får tillsynsmyndigheten köpa produkter under dold identitet (testköp).

Säljaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Om det inte är oskäligt, får tillsynsmyndigheten besluta att säljaren ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet. Tillsynsmyndigheten ska i så fall erbjuda säljaren att ta tillbaka produkten.

15 a § Den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag får besluta om att ta ut en sanktionsavgift av den som har salufört eller sålt ädelmetallarbeten som

1. saknar föreskrivna stämplor enligt 6 §, eller

2. har en felaktig finhaltsstämpel. En sanktionsavgift får även tas ut av den som har använt en namnstämpel eller kontrollstämpel i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor.

15 b § Sanktionsavgiften ska bestämmas med hänsyn till

1. överträdelsens allvar och omfattning,

2. om aktören tidigare har överträtt motsvarande bestämmelser, och

3. vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

15 c § Beslut om sanktionsavgift får inte meddelas om den påstådda överträdelsen är föremål för förundersökning om brott som kan leda till straff eller har prövats i domstol.

En sanktionsavgift får inte heller beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande vid vite enligt denna lag om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

En sanktionsavgift får beslutas senast tre år från det att överträdelsen upphörde.

15 d § Sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet.

En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom den tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid ska den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Avgiften faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre föreskrifter gäller för arbeten av palladium som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet.
 3. Äldre föreskrifter om finhalt gäller för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplats före ikraftträdandet.
 4. En namnstämpel får avregistreras endast för sådana överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.
 5. En sanktionsavgift får beslutas endast för sådana överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten att 2, 5, 8, 9, 14 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Vad som föreskrivs i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten om att ett ädelmetallarbete av guld *eller platina* i vissa fall *skall* vara försett med ansvarsstämplar tillämpas inte på arbeten med en vikt på under ett gram. Lagen tillämpas inte heller på glasögonbågar, pennor, urboetter med tillbehör såsom byglar och remontrarkronor, beslag, musikinstrument samt guldslageri- och gulddragararbeten.

Utan hinder av vad som föreskrivs i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten får arbeten av palladium som innehåller 500 tusendelar eller mer fint palladium utges för att vara ädelmetallarbeten.

Vad som föreskrivs i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten om att ett ädelmetallarbete av guld, platina *eller palladium* i vissa fall *ska* vara försett med ansvarsstämplar tillämpas inte på arbeten med en vikt på under ett gram. Lagen tillämpas inte heller på glasögonbågar, pennor, urboetter med tillbehör såsom byglar och remontrarkronor, beslag, musikinstrument samt guldslageri- och gulddragararbeten.

5 §

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får efter samråd med Statskontoret meddela föreskrifter om avgifter för registrering som avses i 10 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får även efter samråd med Ekonomistyrningsverket meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling.

8 §

Delar av guld eller silver som inte är ytbelagt och som uppfyller kraven enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten får ingå i ett ädelmetallarbete av platina.

Delar av guld eller silver som inte är ytbelagt och som uppfyller kraven enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten får ingå i ett ädelmetallarbete av platina *eller av palladium*.

Delar av sådant silver får ingå i ett ädelmetallarbete av guld endast om de genom sin färg tydligt skiljer sig från arbetets huvuddel.

Delar av samma ädelmetall med olika finhalt får sättas samman till ett ädelmetallarbete om det behövs av praktiska skäl.

9 §

När ett ädelmetallarbets halt av guld, silver *eller platina* bestäms *skall* endast den del räknas in vars halt *skall* bestämmas.

När ett ädelmetallarbets halt av guld, silver, platina *eller palladium* bestäms *ska* endast den del räknas in vars halt *ska* bestämmas.

Om det är tekniskt möjligt *skall* varje del i ett sammansatt arbete av ädelmetall märkas med finhaltsstämpel.

Om ett arbete är sammansatt av ädelmetall och delar av annan metall eller annat ämne, *skall* det genom varaktig märkning eller på annat sätt framgå vilka delar som inte är av ädelmetall.

14 §

Finhaltsstämpeln *skall* ange den lägsta andelen ädelmetall i ädelmetallarbeten enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. *Stämpeln skall på ett tydligt, enkelt och lättläst sätt ange ädelmetallarbetets finhalt.*

Finhaltsstämpeln *ska* ange den lägsta andelen ädelmetall i ädelmetallarbeten enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. *Finhaltsstämpeln utgörs av siffror som utvisar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.*

18 §¹

En kontrollstämpel utgörs av tre kronor i trepassformad sköld med ett efterföljande S för silverarbete *och P för platinaarbete*. Kontrollstämpeln *skall* åtföljas av det

En kontrollstämpel utgörs av tre kronor i trepassformad sköld med ett efterföljande S för silverarbete, P för platinaarbete *och Pd för palladiumarbete*. Kontroll-

¹ Senaste lydelse av 18 § 2001:1295.

ackrediterade kontrollorganets identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. stämpeln *ska* åtföljas av det ackrediterade kontrollorganets identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får besluta om undantag från reglerna i första stycket andra meningen om det finns särskilda skäl.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Äldre föreskrifter gäller för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplats före ikraftträdandet.
 3. Äldre bestämmelser gäller för arbeten av palladium som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Tillverkarstämpel utgörs av bokstäver eller symbol.

Finhaltsstämpel utgörs av siffror som utvisar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.

En kontrollbyrås identitetsstämpel utgörs av tre kronor i en *rektangulär* sköld åtföljd av kontrollbyråns identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. *För sådant arbete som avses i 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten får organets identitetsstämpel utgöras av kontrollbyråns kontrollstämpel enligt förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten åtföljd av kontrollbyråns identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.*

En kontrollbyrås identitetsstämpel utgörs av tre kronor i en *trepassformad* sköld åtföljd av kontrollbyråns identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Gemensam kontrollstämpel består av en avbildning i relief av en balansvåg med siffror på en linjerad bakgrund inom en ram som genom sin form anger ädelmetallens art. Siffrorna visar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre föreskrifter gäller för ädelmetallarbeten som har stämpelats med en kontrollbyrås identitetsstämpel före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse av 2 § 1999:781.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om ändring i förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll att 20 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

I följande lag och förordningar finns bestämmelser om möjligheten för myndigheten att ta ut avgifter för de verksamheter som anges i 3–5 och 8 §§:

- lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll,
- förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina,
- förordningen (1991:93) om införande av OECD:s principer om god laboratoriesed,
- förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätdon, och
- förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

I följande lag och förordningar finns bestämmelser om möjligheten för myndigheten att ta ut avgifter för de verksamheter som anges i 3, 4 och 8 §§:

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen har beslutat att en särskild utredare förutsättningslöst ska se över lagstiftningen för handel med ädelmetallarbeten och lämna förslag på hur regleringen kan moderniseras. Utredningens syfte har varit att ta fram förslag till ny lagstiftning som uppfyller sitt konsumentskyddande syfte utan att hindra den tekniska utvecklingen eller handeln på den fria marknaden.

Utredaren ska bland annat

- 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.

Den 28 augusti 2025 beslutade regeringen att utvidga uppdraget så att utredaren även ska

- bedöma om det finns behov av stärkt tillsyn av hur regleringen av ädelmetallarbeten följs,
- lämna förslag på hur tillsynen kan stärkas och hur den kan finansieras, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens direktiv i sin helhet finns i bilagorna 1 och 3.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter. Sedan arbetet startade i augusti 2024 har sammanlagt åtta sammanträden hållits.

Utöver dessa möten har underhandskontakter med utredningens experter ägt rum. Genom expertgruppen har information löpande utbytts med i huvudsak Klimat- och näringslivsdepartementet, Kommerskollegium, Riksarkivet, RISE, Swedac, samt med branschorganisationerna Smycken & klockor, Guldsmedsmästarnas Riksförening samt Guldsmedsbranschens Leverantörsförening.

Uppgifter har därtill inhämtats från Finansdepartementet Konsumentverket, Tullverket, Polismyndigheten, ESV, Kronofogden, Upphandlingsmyndigheten, Allmänna reklamationsnämnden, SCB, HUI Research AB, samt Schalins.

Uppgifter har vidare hämtats från ädelmetallkonventionens sekretariat, Sikkerhedsstyrelsen Danmark, Tukes Finland, Justervesenet Norge, State Office for Metrology Kroatien, Department of Enterprise, Trade and Employment Irland, Central office for precious metals control Schweiz samt London Assay Office Storbritannien, Metal Focus, World Gold Council samt CIBJO.

Information har också inhämtats genom en enkätundersökning som utredningen genomfört bland medlemmarna i branschorganisationerna Smycken & Klockor, Guldsmedsmästarnas Riksförening och Guldsmedsbranschens Leverantörsförening.

Utredaren har deltagit vid möte med Ädelmetallkonventionen.

Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller tio numrerade kapitel.

- I *kapitel 1* redovisas författningsförslagen.
- I detta *kapitel 2* behandlas utredningens uppdrag och arbete.
- I *kapitel 3* behandlas den svenska regleringen på ädelmetallområdet. Sveriges medlemskap i ädelmetallkonventionen behandlas i *kapitel 4*.
- I *kapitel 5* behandlas förslaget om att RISE ska verka som kontrollorgan och kontrollbyrå.
- I *kapitel 6* behandlas Swedacs tillsyn samt förslagen om stärkt anslagsfinansiering samt ytterligare verktyg i tillsynsarbetet.
- I *kapitel 7* återfinns en kartläggning av andra länders verksamhet och organisation inom handeln med ädelmetallarbeten.
- *Kapitel 8* innehåller konsekvensutredningen.
- I *kapitel 9* finns övervägandena i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.
- *Kapitel 10* innehåller kommentarer till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

3 Svensk reglering

3.1 Inledning

Yrkesmässig tillverkning och handel med arbeten i ädelmetall regleras genom lagen (1999:779) och förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten. Dagens svenska specialreglering har främst ett konsumentskyddande syfte. Köpare av ädelmetallarbeten ska kunna känna sig trygga med att finhalten är säkerställd och att det går att spåra vem som är ansvarig för tillverkning eller import av produkten. För detta behövs regler för lägsta finhalter och tydlig stämpling som vägledning. Det behöver också bedrivas tillsyn med uppgift att upptäcka och förhindra oegentligheter.

Ädelmetallarbeten definieras som varor av guld, silver eller platina med en angiven lägsta finhalt, vilket avser innehållet av ren ädelmetall i legeringen. För guld- och platinaföremål krävs att de är märkta med en finhaltsstämpel samt antingen en namnstämpel eller en kontrollstämpel för att få marknadsföras i Sverige. Det är tillverkaren eller importören som ansvarar för att finhalts- och namnstämpling genomförs. Namnstämpeln måste vara registrerad hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac). Kontrollstämpling är frivillig och får endast utföras av det ackrediterade kontrollorganet, RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE). Den svenska kontrollstämpeln utgörs av lilla riksvapnet, populärt kallad kattfoten, ett konsumentvarumärke som har använts sedan 1754.

Swedac har ansvar för att utfärda föreskrifter och riktlinjer samt för tillsynen av aktörer som hanterar ädelmetallarbeten i Sverige. Tillsynen innefattar kontroll av att produkterna uppfyller kraven på finhalt och har korrekt märkning, samt att tillverkare och importörer följer regelverket. Swedac genomför inspektioner, dokumentgranskningar och provtagningar för att säkerställa produktkvalitet och märk-

ningens äkthet. Syftet är att skydda konsumenterna och säkerställa en tillförlitlig märkning.

Sverige är även medlem i den internationella konventionen om kontroll och märkning av ädel metall, den s.k. ädelmetallkonventionen, som bland annat etablerar en gemensam kontrollstämpel, Common Controlmark, (CCM), för ädelmetallarbeten. En vara som är stämplad i enlighet med konventionen kan fritt säljas i andra medlemsländer utan ytterligare märkning. Varje medlemsstat ska utse en eller flera kontrollbyråer med uppgift att kontrollera och märka ädelmetallarbeten. I Sverige är detta uppdrag tilldelat RISE.

Den svenska regleringen av handel med ädelmetallarbeten har utvecklats under lång tid i en kontext av omfattande internationell handel med många historiska kopplingar och traditioner. Dagens lagstiftning är också förhållandevis gammal, den senaste större omarbetningen gjordes 1999 och förändringarna var relativt små jämfört med den tidigare lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten. Många av bestämmelserna är därmed nära fyrtio år gamla och utformade för en handel som utvecklats och förändrats under tiden som gått. Det finns behov av att göra förändringar och moderniseringar för att få en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning med avseende på skyddet för konsumenter och marknadens integritet, samtidigt som regler och kontroller ska vara praktiskt genomförbara och inte onödigt betungande för näringslivet.

3.2 Specialregleringen bör kvarstå

Förslag

Specialregleringen avseende handel med ädelmetallarbeten ska kvarstå.

I förarbetena till den nuvarande lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten anges att ”Det historiska motivet till specialreglering av ädelmetallområdet var att föremål av ädelmetall kunde användas som betalningsmedel, varvid värdet var beroende av metallinnehållet. I dag är själva metallvärdet i ett ädelmetallarbete ofta av mindre betydelse än det konstnärliga värdet”.¹ Samtidigt kan man konstatera att

¹ Prop. 1998/99:102, s. 10.

guldpriset har ökat med drygt 350 procent under de senaste tio åren,² och över 800 procent under de senaste tjugo åren.³ Detta kan göra det relevant att överväga hur värdet av själva ädelmetallen förhåller sig till det konstnärliga värdet, särskilt med tanke på guldets prisutveckling sedan lagens införande.

Frågan om ädelmetallområdet alls ska vara föremål för reglering har diskuterats i tidigare utredningar där det påtalats att det borde ankomma på ädelmetallbranschen själv att standardisera finhalterna och på den enskilde köparen att själv bedöma vad man vill köpa. Även om utredningarnas förslag lett till vissa avregleringar, som avskaffandet av obligatorisk kontrollstämpling, har resonemangen om total avreglering mött kraftigt motstånd vid remissbehandling och specialregleringen har behållits.

Det är också relevant att fråga sig om det har skett några betydande förändringar i konsumenternas köpbeteenden som skulle kunna påverka behovet av specialregleringen av handeln med ädelmetallarbeten.

Utredningen har inte identifierat några relevanta studier eller forskning som direkt belyser förändringar i konsumentbeteende eller konsumtion, vilka skulle kunna påverka behovet av särskild reglering inom ädelmetallområdet.

En stor förändring sedan den nuvarande lagens ikraftträdande som påverkat konsumentbeteenden, är emellertid utvecklingen av näthandeln. Den ökade näthandeln, med sina många plattformar och säljmetoder, har lett till en större tillgänglighet och bekvämlighet för konsumenterna, samt möjligheter till prisjämförelser och ett betydligt bredare utbud än vad fysiska butiker normalt kan erbjuda. Samtidigt har denna utveckling medfört nya risker, som en ökad exponering för bedrägerier och svårigheter när det gäller reklamationer och garantier⁴. För ädelmetallarbeten innebär denna utveckling problem relaterade till finhalt och stämpling, men även frågor kring produktsäkerhet. Ett exempel på detta är att Kemikalieinspektionen vid en granskning av vissa dropshippingbutiker upptäckte kadmium i smycken⁵.

Konsumenters och näringsidkares behov av en effektiv tillsyn över e-handeln har betonats i den nationella strategin för marknadskontroll, där området utgör en prioriterad del av Marknadskontrollrådets⁶

² Dagens Industri, notering guld råvarukurs 26 januari 2026.

³ Y-Charts, guldpris 26 januari 2026.

⁴ Konsumentverket, [www.konsumentverket/Handla från företag utanför EU](https://www.konsumentverket.se/Handla-fran-foretag-utanfor-EU).

⁵ Kemikalieinspektionen Tillsyn 6/24: Tillsyn av e-handel varor 2023.

⁶ 5 § förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

verksamhet⁷. Även inom ramen för samarbetet i ädelmetallkonventionen tillmäts frågan hög betydelse, vilket har lett till att en särskild arbetsgrupp har inrättats för att hantera denna problematik bland konventionens medlemsländer.

En genomgång av anmälningar till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) avseende köp av smycken visar en relativt volatil men svagt stigande utveckling sedan ikraftträdandet av den nuvarande lagen om handel med ädelmetallarbeten. Det högsta antalet anmälningar noterades år 2012 med 50 ärenden, följt av 2018 med 49 ärenden. Under perioden strax före och under covid-19-pandemin minskade antalet anmälningar markant, och det lägre antalet kvarstår även för åren 2023 och 2024.

Pandemins påverkan på konsumtions- och beteendemönster innebär att utvecklingen under denna period bör tolkas med försiktighet. Den begränsade rörligheten och de restriktioner som infördes till följd av smittoriskerna medförde en påtaglig ökning av e-handeln. I vilken utsträckning detta har haft långsiktiga effekter på handeln med ädelmetallarbeten, eller på behovet av konsumentskydd inom området, är i dagsläget inte klarlagt. Utredningen bedömer emellertid att det minskade antalet anmälningar under de senaste åren inte bör tolkas som ett uttryck för ett minskat behov av en särskild skyddslagstiftning.

Vid en avveckling av specialregleringen skulle ädelmetallarbeten behandlas som vanliga konsumentprodukter. Utan en tydlig reglering kan det bli vara svårt och kostsamt att som konsument kunna säkerställa att ett ädelmetallarbete har rätt finhalt. Avsaknad av en särskild tillsynsmyndighet skulle dessutom försvåra möjligheten att spåra ansvariga aktörer och att motverka oegentligheter. Detta är viktigt ur ett konsumentperspektiv, men även för näringsidkare som bedriver handel med ädelmetallarbeten finns det ett stort värde i att fusk och bedrägerier upptäcks och att åtgärder vidtas mot de oseriösa aktörer som påträffas.

Regleringen ska även bidra till att stödja handeln och säkerställa en väl fungerande inre marknad inom Europeiska unionen (EU). Inom ädelmetallområdet förekommer en omfattande internationell handel, där branschföreträdare⁸ uppskattar att cirka 25 procent av de ädelmetallarbeten som säljs i Sverige är tillverkade inom landet, medan

⁷ Nationell strategi för marknadskontroll 2022–2025.

⁸ Samlad bedömning GLF, Guldsmedsmästarnas Riksförening, Smycken och Klockor.

cirka 75 procent är importerade. En avsaknad av reglering och kontroll skulle också påverka och försvåra import och export av ädelmetallarbeten, där produkterna förväntas innehålla angivna finhalter och vara stämplade enligt vissa regler.

En total avreglering uppfattas sakna stöd hos de företag och branschorganisationer som utredningen haft kontakt med. I svaren från den enkät som genomförts i utredningen kan man sammanfattningsvis utläsa att företagen ser det som angeläget med tydlig reglering kring finhalt och stämpling, respondenterna anser även att det är mycket viktigt att efterlevnaden upprätthålls och att tillsynen är effektiv med en tillräcklig omfattning för att få genomslag.

Utöver konsumenternas och näringsidkarnas mer direkta intressen av en reglering på ädelmetallområdet kan man även anföra att regleringen har betydelse sett ur ett allmänt perspektiv utifrån behovet av att upptäcka och hindra oseriösa aktörer som gör vinster genom illegal verksamhet. Ädelmetallarbeten är förhållandevis dyrbara och betingar höga priser, vilket gör detta till ett attraktivt område för oegentligheter. Detta uppfattas som särskilt relevant mot bakgrund av den senaste tidens kraftigt stigande guldpriser.

Företrädare för näringslivet har framfört allvarliga farhågor gällande den ökande handeln via internet med produkter som uppges vara ädelmetallarbeten. Man har uppmärksammat att sådana varor i vissa fall är felaktigt märkta med bland annat kontrollstämplar, eller helt saknar stämpling som möjliggör spårbarhet. Näringsidkare har även upptäckt produkter som utges för att vara ädelmetallarbeten men där de analyser man låtit utföra har visat att den faktiska halten av ädelmetall understigit vad som angetts genom finhaltsstämplingen. I något fall har den undersökta produkten visat sig inte innehålla någon ädelmetall överhuvudtaget.

Regleringen om handel med ädelmetallarbeten gör det möjligt att vidta åtgärder mot oseriösa aktörer. I första hand gäller det tillsynsmyndigheten Swedac och marknadskontrollerna där man inspekterar att saluförda ädelmetallarbeten uppfyller lagkraven. Regleringen har emellertid även betydelse för Polismyndighetens arbete i samband med omhändertagandet av stöldgods samt vid tillämpning av förverkandelagstiftningen som möjliggör förverkandet av tillgångar med brottsligt ursprung, ofta kopplat till gängkriminalitet. I dessa situationer är polisen betjänt av all tillgänglig information för att kunna

spåra ädelmetallarbeten; vem som tillverkat dem samt var och när arbetet är tillverkat.

Det finns även kopplingar till organiserad ekonomisk brottslighet. Enligt uppgifter från Polisen har en förskjutning skett i de metoder som används för penningtvätt, där kontanter och kryptovalutor i allt högre grad ersätts av smycken och andra ädelmetallarbeten som medel för att dölja eller omvandla brottsvinster.

Polisen analyserar för närvarande omfattningen, men tillförlitliga uppgifter saknas i dagsläget. Det framhålls emellertid att guld i ökande utsträckning används som värdebärare inom penningtvätt. Det kraftigt stigande guldpriset förstärker guldets attraktionskraft, särskilt i egen-skap av en internationellt omsättningsbar tillgång. Det har tidigare varit vanligt förekommande att större belopp i svenska kronor fördes ut ur landet för att växlas och därefter återinföras i Sverige, ett tillvägagångssätt som enligt analytiker beräknats omfatta miljardbelopp årligen. Detta tillvägagångssätt har dock kraftigt försvårats genom begränsningar i möjligheten att föra ut och växla svenska kronor, och guldets har i ökande utsträckning intagit en mer central roll som instrument i penningtvätt.

Även inom hawala används guld och guldarbeten som värdebärare. Hawala är ett traditionellt och informellt system för penningöverföringar, med rötter i Mellanöstern, södra Asien och Östafrika. Hawala är etablerat i Sverige och används i huvudsak för att skicka pengar till länder där det saknas fungerande banksystem eller där Sverige inte har etablerade bankförbindelser. I sin enklaste form bygger hawala på att en förmedlare (hawaladar) kontaktar en annan förmedlare nära mottagaren och ber denne betala ut ett belopp. Skulden mellan förmedlarna regleras i efterhand. I situationer där uttag i mottagarländer överstiger de insättningar som sker i Sverige kan guld användas för att balansera skulder mellan mellanhänder inom det aktuella nätverket.

Användningen av hawala ökar, och även om de enskilda transaktionerna ofta är små, uppskattas den totala överföringsvolymen till miljardbelopp. Överföringarna sker vanligtvis kontant och utan formell registrering. Systemets struktur ökar möjligheten till anonymitet och försvårar spårbarheten av pengar, vilket innebär risk för att det nyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.⁹

⁹ Penningtvätt: ny riskbedömning beskriver stora risker med hawala, 2023-05-17, 2022 års riskbedömning, Finansinspektionen.

Att stora mängder ädelmetallarbeten, särskilt av guld, används i penningtvätt bekräftas av Skatteverkets underrättelseverksamhet. Genom sitt spanings- och analysarbete har Skatteverket identifierat mönster där enskilda företag bedriver mycket omfattande import och export av guld och guldsmycken, och där transaktionernas irrationella karaktär enligt myndigheten tydligt indikerar penningtvätt. Myndigheten uppskattar att den penningtvätt som involverar ädelmetallarbeten årligen omfattar belopp i storleksordningen flera hundra miljoner kronor. Mot denna bakgrund betonar Skatteverket vikten av ökad spårbarhet, både för smycken och nedsmält guld, som en viktig del i det förebyggande och förhindrande arbetet.

Sammanfattningsvis bedöms att specialregleringen av handeln med ädelmetallarbeten har en viktig funktion. En från svensk sida ensidig avreglering av handeln med ädelmetallarbeten bedöms få betydande negativa konsekvenser för tillverkare, handlare, konsumenter och allmänheten. Mot den bakgrunden föreslås att specialregleringen ska kvarstå.

3.2.1 Palladium bör omfattas av lagstiftningen

Förslag

Ädelmetallarbeten av palladium med en finhalt på minst 500 tusendelar fint palladium ska omfattas av lagen om handel med ädelmetallarbeten. Vid saluhållande eller försäljning ska arbeten av palladium vara försedda med både finhaltsstämpel och namnstämpel, alternativt kan arbetet märkas med finhaltsstämpel tillsammans med kontrollstämpel.

Lagen (1999:799) om handel med ädelmetallarbeten omfattar inte palladium. I förarbetena till den nuvarande lagen¹⁰ angavs som skäl 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.

Det finns alltså inget krav på märkning av ädelmetallarbeten av palladium. För att inte hindra den fria rörligheten har regeringen emellertid infört bestämmelser om att arbeten av palladium som inne-

¹⁰ Prop. 1998/99:102, s. 16.

håller 500 tusendelar eller mer fint palladium får utges för att vara ädelmetallarbeten¹¹.

Det är därmed möjligt att frivilligt ansvarsstämpla ädelmetallarbeten som innehåller minst 500 tusendelar fint palladium. Det går däremot inte att kontrollstämpla ädelmetallarbeten av palladium. Det finns inte någon föreskriven kontrollstämpel att använda för märkning av palladiumarbeten. Swedacs föreskrifter, STAFS 2018:2 fastställer endast kontrollstämpelns utformning för guld, silver och platina. Det finns inte heller något kontrollorgan som är ackrediterat för ädelmetallkontroll av palladium. Eftersom det enligt nu gällande lagstiftning ska vara ett ackrediterat kontrollorgan som anbringar kontrollstämpeln finns det i dagsläget ingen som kan utföra kontrollstämpling av palladium, även om bestämmelser om en sådan stämpels utformning skulle finnas i Swedacs föreskrifter.

I dagsläget får efterfrågan på ädelmetallarbeten i palladium ses som relativt begränsad på den svenska marknaden. Palladium används främst i legeringar i smycken av vitt guld och platina. Palladiumsmycken tillverkas och saluförs både i Sverige och internationellt, men betraktas i jämförelse med smycken av guld och platina som en liten marknad. Den globala efterfrågan på palladium i smycken under 2023 motsvarade knappt en femtedel av efterfrågan på platina i smycken.¹² Detta är dock en marknad där efterfrågan både ökar och minskar över tid och påverkas av många olika faktorer. Den totala europeiska efterfrågan på palladium i smycken ökade med 6 procent under 2023 och med 82 procent under 2025.¹³ Även om efterfrågan på palladium i smycken främst handlar om att det används i bland annat platinalegeringar finns det även tecken på ökning av tillverkning eller import av palladiumsmycken i delar av Europa, under 2023 samt under första kvartalet 2024 ökade palladiumstämplingen i Storbritannien.

Resultatet av den genomförda enkätundersökningen pekar på en stor uppslutning bakom ett införlivande av palladium i ädelmetalllagstiftningen. Nära 73 procent av de tillfrågade företagen ansåg att palladium bör omfattas av lagstiftningen för ädelmetallarbeten. Bland dessa fanns en enighet kring att samtliga kommersiella ädelmetaller bör regleras med lägsta halt, framför allt som en upplysning till konsumenter, men även till näringsidkare som arbetar med reparationer

¹¹ Regeringen har infört bestämmelsen i 2 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten med stöd av bemyndigande i 12 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

¹² Platinum Group Metal Focus 2024 report, Bloomberg, s. 56.

¹³ Palladium Price Outlook – January 2026, Monex Precious Metals.

och inköp av ädelmetaller. Flera respondenter uppgav även att man nyttjar möjligheten att frivilligt stämpla sina arbeten av palladium. I enkätundersökningen bedömde vissa av näringsidkarna att efterfrågan på palladiumarbeten kommer att öka.

Även om omfattningen av handeln med arbeten av palladium i dagsläget är mindre jämfört med övriga ädelmetaller, bör det i samband med översynen tas höjd för hur efterfrågan kan komma att utvecklas, både i Sverige och internationellt. För att underlätta och stödja en möjlig utveckling av handeln, bör finhalt och stämpling av palladium regleras.

Den främsta anledningen till att utredningen anser att palladium bör omfattas av lagstiftningen är emellertid konsumentskyddet, lagens huvudsyfte. Palladium är en dyrbar ädelmetall, vars pris (december 2025) ligger nära eller nästan i paritet med priset på platina¹⁴. Smycken av palladium som saluförs ligger i liknande prisnivåer som smycken av platina, men till skillnad från platinaprodukter finns inga krav på att palladiumsmycken ska vara stämplade med finhaltsstämpel eller med namnstämpel alternativt kontrollstämpel som ger spårbarhet. Även om det säljs betydligt färre ädelmetallarbeten av palladium än av andra ädelmetaller framstår det som inkonsekvent att konsumenter som köper ädelmetallarbeten av palladium inte erhåller samma trygghet och lagliga skydd som köpare av ädelmetallarbeten av guld och platina.

Utredningen föreslår därför att ädelmetallarbeten av palladium med en finhalt om minst 500 tusendelar ska omfattas av lagen om handel med ädelmetallarbeten. Utredningen föreslår vidare att palladiumarbeten, vid saluhållande eller försäljning, ska vara försedda med finhaltsstämpel och namnstämpel på samma sätt som arbeten av guld och platina. Alternativt kan arbetet märkas med finhaltsstämpel tillsammans med kontrollstämpel. För närvarande finns ingen aktör i Sverige som har ackreditering för kontrollstämpling av palladium. Skulle det uppstå en efterfrågan finns möjlighet att ackreditera kontrollorgan eller kontrollbyråer för ändamålet.

¹⁴ London Bullion Market Association (Average am December 2025 Pt 1584.86, Pd 1345.36 Euro).

3.2.2 Negativ avvikelse av finhalt bör inte tillåtas

Förslag

Den tillåtna negativa avvikelser från finhalt ska tas bort. Det innebär att de i lagen angivna lägsta finhalterna för ädelmetallarbeten gäller.

Finhalten är den helt centrala frågan för regleringen av handeln med ädelmetallarbeten. Vilken finhalt som ska tillåtas, hur finhalten ska kontrolleras och vilka stämplarna som får användas för att visa finhalten är frågor som adresseras i lagstiftningen på ädelmetallområdet.

Regleringen av ädelmetallarbeten har främst ett konsumentskyddande syfte. Kunder vill känna sig trygga i att den produkt som man köper har tillräckligt hög halt av ädelmetall. Tillverkare och leverantörer behöver ha tillgång till säkra analysmetoder för att kontrollera sina produkter, samt vedertagna stämplarna och effektiva märkningsverktyg för att kunna visa att arbetena håller rätt finhalt. För den inhemska marknaden såväl som inom den internationella handeln med ädelmetallarbeten är det helt avgörande att märkningen är begriplig och förmedlar produktens finhalt samt övrig information som konsumenten behöver få.

I 1 § lagen om handel med ädelmetallarbeten fastställs finhalter för ädelmetallarbeten. Guld måste innehålla minst 375 tusendelar fint guld, silver minst 800 tusendelar fint silver samt platina minst 850 tusendelar fin platina. Lagen tillåter emellertid avvikelser nedåt för guld och platina med fem tusendelar samt för silver med åtta tusendelar. Detta innebär att en produkt med stämplad finhalt om 750 tusendelar guld tillåts innehålla ner till 745 tusendelar guld.

Lagen om handel med ädelmetallarbeten omfattar inte palladium, det finns emellertid en bestämmelse som tillåter att arbeten av palladium som innehåller 500 tusendelar eller mer fint palladium får utges för att vara ädelmetallarbeten,¹⁵ det finns dock inte krav på märkning av palladium. I avsnitt 2.3 föreslås dock att palladium ska omfattas av lagen.

Ädelmetallarbeten av guld eller platina med en vikt på ett gram eller mer ska stämplas med obligatoriska ansvarsstämplar i form av

¹⁵ 2 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

namnstämpel samt finhaltsstämpel för att få saluhållas eller försälas¹⁶. Enligt den nuvarande regleringen är det frivilligt att stämpla ädelmetallföremål vars vikt understiger 1 gram, det är även frivilligt att stämpla ädelmetallarbeten av palladium och silver oavsett vikt. Förutom den obligatoriska märkningen kan ädelmetallarbetena också stämplas med frivilliga ansvarsstämplar som ortsmärke och årsbeteckning.

Negativ avvikelse av finhalt tillåts i Sverige för att underlätta för företagen. Denna tolerans gör det möjligt att använda så kallade strykprov, en enklare och billigare analysmetod som inte förstör föremålet. Strykprovets noggrannhet är som bäst $\pm$ fem tusendelar. Alternativet, drivprov, ger visserligen högre precision på $\pm$ en tusendel, men är mer kostsamt och förstör det analyserade arbetet. Genom att tillåta en viss negativ tolerans kan företag ändå använda metoden med strykprov utan risk för att underskrida reglerad miniminivå för finhalt.¹⁷

Den svenska lagstiftningens tolerans avseende avvikelser i finhalter skiljer sig dock från vad som är tillåtet i andra europeiska länder samt även från ädelmetallkonventionens bestämmelser. Frågan om tillåten avvikelse har tagits upp i samband med revideringar av lagstiftningen. Vid dessa omarbetningar har inga förändringar genomförts avseende den tillåtna negativa avvikelsen, vilket tillstyrktes av företrädare för ädelmetallnäringen. I förarbetena till den nuvarande lagen om handel med ädelmetallarbeten bedömde regeringen att fördelarna med att förbjuda negativ avvikelse inte övervägde i förhållande till de kostnader som branschen skulle få på grund av dyrare analysmetoder. Regeringen ansåg också att det inte heller ur ett konsumentskyddande perspektiv fanns skäl att ta bort den tillåtna avvikelsen då det från konsumentens synpunkt torde sakna praktisk betydelse om produkten innehåller 750 eller 745 tusendelar guld. Samtidigt uttalade regeringen att det på sikt är eftersträvaransvärt att den svenska regleringen är harmoniserad och i enlighet med internationell standard även vad gäller finhalten.¹⁸

Att svensk lagstiftning tillåter en negativ avvikelse i finhalt vid kontrollstämpling med kattfoten och ansvarsstämpling med finhaltsstämpel kan medföra att dessa nationella stämplat inte godtas som garanti för ädelmetallarbetenas finhalt vid export till andra länder.

¹⁶ 2 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

¹⁷ Prop. 1998/99:102, s. 18.

¹⁸ Prop. 1998/99:102, s. 18 ff.

Avgöranden från EU-domstolen¹⁹ pekar på att krav på märkning enligt importlandets regler inte är tillåtna i det fall godset redan är märkt enligt reglerna i exportlandet, men då förutsätts att informationen som stämplarna förmedlar är likvärdig den som krävs i importlandet, informationen ska även vara förståelig för konsumenterna i importlandet. Domstolen har även uttalat att exportlandets kontroll och kontrollens resultat måste tillfredsställa kraven i importlandet för att varan ska kunna röra sig fritt inom unionen utan ytterligare kontroll vid import.²⁰

Domarna från EU-domstolen indikerar att den svenska regleringen av finhalten kan ha betydelse för om kontrollstämpling som har utförts i Sverige godtas i andra EES-länder där negativ avvikelse från finhalten inte är tillåten.

Hur stor påverkan detta har haft för svensk handel är inte helt klarlagt, det finns inga rättsfall rörande svenska företag som belyser denna fråga. Det har dock noterats fall under senare tid då svenska handlare inte tillåtit exportera sina arbeten till annat land eftersom produkterna saknade CCM-stämpling. Att det enligt uppgifter från företagen enbart är CCM-stämpling som godtas från det importerande landet, kan tolkas som att det är själva finhalten som är problematiken. Vid CCM-stämpling tillåts inte avvikelse från angiven finhalt.²¹

I kontakter med företag och företrädare för branschorgan har det framförts att man anser att den negativa avvikelsen i lagstiftningen bör tas bort. Dessa uppger att det inte föreligger mät- eller analystekniska behov av lättnaden utan ser det som ett potentiellt handelshinder. Resultatet i den tidigare nämnda enkätundersökningen visar också på en stor uppslutning bakom en uppstramning av regleringen. Cirka 90 procent av de tillfrågade företagen säger sig inte ha behov av möjlighet till negativ avvikelse från finhalt, man ser inte heller att det skulle orsaka problem i verksamheten om den negativa avvikelsen inte längre skulle tillåtas.

En ytterligare indikator på att det inte föreligger något behov av den tillåtna avvikelsen av finhalt är de tester som genomförs av RISE. Både de analyser av metallprov som kunderna skickar in, samt de stickprovskontroller som RISE själva genomför, tyder på att det inte finns något behov av den tillåtna avvikelsen. Tvärtom visar testerna

¹⁹ Mål C-220/81 Robertson, mål C-293/93 Houtwipper.

²⁰ Prop. 1998/99:102, s. 13.

²¹ Art. 2.3. Annex I to the Convention on the control and marking of articles of precious metals.

att ädelmetallarbetena konsekvent håller rätt finhalt. Sedan 2020 har inget prov visat på mer än marginella avvikelser.²² De marknadskontroller som Swedac genomför visar att kraven på finhalt i stort sett efterlevs. Det ska visserligen noteras att finhalten inte undersökts i särskilt stor omfattning inom dessa kontroller, men i de fall analyser genomförs, uppfylls kraven. De avvikelser som upptäcks gäller i huvudsak att arbeten saknar föreskrivna stämplat.²³

Från näringens sida lyfts dock att det skulle kunna uppstå problem med finhalten vid omarbetning av smycken och andra ädelmetallarbeten. Vid omarbetning smälts ädelmetallarbetet ned och ett nytt ädelmetallarbete framställs. Om det nedsmälta ädelmetallarbetets ursprungliga finhalt inte når upp till lagstadgad nivå kommer inte heller det omarbetade ädelmetallarbetet att göra det och får därmed inte stämplas med finhaltsstämpel eftersom negativ avvikelse inte längre skulle tillåtas. Om finhalten för det omarbetade ädelmetallarbetet höjs till reglerad nivå genom att ädelmetall tillsätts, får arbetet stämplas med finhaltsstämpel. Om en kund lämnar in ett ädelmetallarbete för lagning får dock befintlig finhaltsstämpel som anbringats i enlighet med tidigare lagstiftning behållas.

3.3 Finhaltsstämpling

För att ädelmetallarbeten av guld eller platina yrkesmässigt ska få saluhållas och försälas i Sverige måste finhalten anges med en finhaltsstämpel.²⁴ Enligt nuvarande svensk lagstiftning ska en finhaltsstämpel på ett tydligt, enkelt och lättläst sätt ange ädelmetallarbetets finhalt.²⁵ Detta innebär att det inte ställs krav på hur finhalten ska visas utan den som ansvarsstämplat väljer vilken stämpel som ska användas för att visa en produkts halt av ädelmetall.

Det finns två vedertagna modeller för finhaltsstämpling. Finhalten kan anges i promille med siffror som visar tusendelar av fint guld och silver eller fin platina, för guld kan finhalten också anges i karat. Karat är en internationellt standardiserad enhet för att mäta andelen guld i en guldlegering från 1–24, där 24 karat är rent guld, 18 karat är 18 delar av 24, 14 karat är 14 delar av 24 osv. Användandet av karat för

²² RISE.

²³ Swedac.

²⁴ 6 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

²⁵ 14 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

att ange guldarbetens finhalt har en historia som sträcker sig flera hundra år tillbaka och har en tradition framför allt inom den hantverksmässiga tillverkningen. Karat är den absolut vanligaste metoden att ange finhalten för guldarbeten tillverkade i Sverige.²⁶

Samtidigt är carat även en måttenhet för ädelstenar,²⁷ vanligtvis diamanter. Måttenheten används för att indikera storleken och vikten på en ädelsten i syfte att sätta värdet, det ingår även andra kriterier för att kunna sätta ett korrekt värde. Att de olika måttenheterna för att ange finhalten av guld respektive vikten på en ädelsten har samma benämning kan ur ett konsumentperspektiv vara svårförståeligt och innebära viss risk för sammanblandning.

Branschens preferens avseende finhaltsstämpling varierar. I utredningens enkätundersökning lyfter många respondenter att man uppskattar och vill använda karatstämpling samtidigt som flera påtalar att finhalt uttryckt i tusendelar är mer logisk och lättförstådd för konsumenterna.

3.3.1 Finhalt bör anges i tusendelar

Förslag

Finhaltsstämpel ska utgöras av siffror som utvisar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.

Enligt gällande svensk lagstiftning får ädelmetallarbeten innehålla en viss negativ avvikelse från den angivna finhalten. Det innebär att den faktiska mängden guld, platina eller silver i ett föremål kan understiga den deklarerade finhalten inom fastställda gränser. Utredningen föreslår en ändring av lagen som innebär att denna tillåtna avvikelse tas bort.

Vid en sådan lagändring blir det viktigt att kunna avgöra om ett ädelmetallarbete har tillverkats före eller efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om finhalt. För arbeten som tillverkats *före* lagändringen kan den angivna finhalten inte garanteras i samma utsträckning som för arbeten som tillverkats *efter* lagändringen, då finhalten ska överensstämma med finhaltsstämplingen.

²⁶ Samlad bedömning från branschorganisationerna GLF, Guldsmedernas riksförening samt Smycken & Klockor.

²⁷ Sveriges Gemmologiska Riksförening.

Enligt vad utredningen erfar är negativ avvikelse inte tillåten i andra länder²⁸. Finhalten i importerade ädelmetallarbeten är därmed att betrakta som säkerställd under förutsättning att arbetet har erforderliga stämplat; finhaltsstämpel samt namnstämpel eller kontrollstämpel.

Behovet av att fastställa tillverkningstidpunkten för att avgöra vilka finhaltsbestämmelser som är tillämpliga gäller därför endast ädelmetallarbeten som tillverkats i Sverige. Eftersom den svenska toleransen i fråga om finhalt kan utgöra ett potentiellt handelshinder blir tillverkningsåret en central upplysning. Detta skulle även underlätta tillsynsmyndighetens arbete, genom att ädelmetallarbeten i större utsträckning kan kopplas till den lagstiftning och de namnstämplat som då gällde.

Ädelmetallarbeten omfattas dock inte av några krav på spårbarhet avseende tillverkningsår, samtidigt som dessa produkter i praktiken har en mycket lång, närmast obegränsad, livslängd.

Fokus på spårbarhet för ädelmetallarbeten av guld

För att uppnå en rimlig och ändamålsenlig balans mellan behovet av spårbarhet och graden av ingripande reglering har utredningen gjort en avvägning. I stället för att föreslå en mer omfattande åtgärd, exempelvis en ytterligare obligatorisk stämplat av arbeten i samtliga ädelmetaller, bedömer utredningen att åtgärderna bör inriktas på guldarbeten, som utgör den dominerande delen av Sveriges produktion av ädelmetallarbeten. Enligt uppgifter från branschföreträdare står guld för cirka 95 procent av produktionen, medan platina motsvarar cirka 5 procent.²⁹ Förslaget skulle därmed omfatta den helt övervägande delen av de nationellt tillverkade ädelmetallarbetena.

Utredningen menar att den redan obligatoriska finhaltsstämplingen skulle kunna användas för att visa vilket år ett guldarbete är tillverkat. Den svenska regleringen av finhaltsstämpling preciserar inte exakt hur finhalten ska anges, den märkning som används, karat samt tusendelar, bygger på tradition och allmänt förekommande praxis. Det finns inga tillgängliga statistiska uppgifter som visar hur finhalts-

²⁸ I de länder som Sverige idkar den mesta handeln med, EES-länderna samt ädelmetallkonventionens medlemsländer är negativ avvikelse av finhalt inte tillåten, utredningen har inte heller information om något annat land som tillåter negativ avvikelse av finhalten.

²⁹ Det förekommer även tillverkning av ädelmetallarbeten av palladium, utredningen har inte uppgifter om omfattningen, men enligt den samlade bedömningen branschorganisationerna nedan har denna produktion mycket liten omfattning.

stämpling i karat respektive tusendelar fördelas för guldarbeten som tillverkas i Sverige. Den samlade bedömningen från branschorganisationerna³⁰ är dock att finhalten för svensktillverkade guldarbeten i princip alltid anges i karat.

Om en lagändring som avskaffar den tillåtna negativa avvikelsen i finhalt samtidigt kombineras med en lagändring som anger att finhalten ska anges i tusendelar, skapar ikraftträdandet för ändringarna en tydlig markör för tillverkningstidpunkten. Svensktillverkade guldarbeten som enbart är finhaltsstämplade i karat kan då identifieras som tillverkade *före* ikraftträdande av lagändringen av finhalt, medan märkning i tusendelar tydligt visar att produkten har tillverkats *efter* att krav på exakt finhalt införts. Finhaltsstämpling i karat skulle fortsatt kunna utföras, men då som en frivillig stämpel utöver den lagstadgade finhaltsstämplingen i tusendelar.

För importerade guldvaror är angivelse av finhalt i tusendelar den vedertagna och helt dominerande metoden enligt branschorganisationerna.³¹ Den föreslagna lagändringen skulle därför innebära att guldarbeten som är stämplade i tusendelar får anses ha garanterad finhalt, oavsett om de är tillverkade i Sverige eller importerade. En sådan förändring skulle även utgöra en anpassning till finhaltsningsmärkningen i stora delar av Europa. Flera europeiska länder har nationella lagkrav på att finhalten ska anges i tusendelar,³² och även i ädelmetallkonventionen ställs krav på att finhalten ska anges i tusendelar vid märkning med den gemensamma kontrollstämpeln.³³

För arbeten av platina anges finhalten redan i tusendelar. Den föreslagna lagändringen i fråga om finhaltsstämpling bedöms därför inte medföra någon förändring av gällande praxis och inte heller förbättra spårbarheten för sådana arbeten. Även för palladiumarbeten anges finhalten i tusendelar. Däremot har negativ avvikelse aldrig varit tillåten för arbeten av palladium, och det föreligger därför inget behov av att fastställa tillverkningstidpunkten i förhållande till ändringar i de gällande finhaltsbestämmelserna.

³⁰ Samlad bedömning från branschorganisationerna GLF, Guldsmedernas riksförening samt Smycken & Klockor.

³¹ Samma som ovan 30.

³² Exempelvis Danmark, 5 § Lov om ædle metaller og konfliktminerale LOV nr 798 af 09/06/2020 (undantag ges för silverarbeten med en finhalt på 925 tusendelar som i stället kan märkas Sterling), Norge 4 § Lov om varer av edelt metall LOV-2010-09-03-52, Finland 4 § Lag om ädelmetallarbeten 1029/2000 samt 7 § Statsrådets förordning om ädelmetallarbeten 1148/2000.

³³ 2 § förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

En ändring av regleringen av finhaltsstämpling, i samband med avskaffandet av den tillåtna negativa avvikelser i finhalt, bedöms utgöra en ändamålsenlig och väl avvägd åtgärd. Ändringen bidrar till en tydlig och konsekvent vägledning avseende fastställandet av tillverkningsstidpunkten för svensktillverkade guldarbeten.

3.3.2 Obligatorisk årsbeteckning för betungande

Årsbeteckning är en frivillig ansvarsstämpel som tillverkare och importörer kan använda för att ange tillverknings- eller importår.

Utredningen har även prövat om ökad spårbarhet kan uppnås genom att införa årsbeteckning som obligatorisk ansvarsstämpel vid tillverkning av ädelmetallarbeten i guld, platina och palladium. Årsbeteckningen skulle tydligt visa när ett ädelmetallarbete är tillverkat eller importerat och därmed vilken finhaltsbestämmelse som då var tillämplig.

Stämpling med årsbeteckningen skulle dock innebära ytterligare ett arbetsmoment i tillverkningen med tillkommande kostnader, företagen skulle få införskaffa nya årliga stämplat för årsbeteckningen, vidare skulle en obligatorisk, extra stämpel kunna medföra tekniska svårigheter vid begränsat utrymme för stämpling av ädelmetallarbetena.

Vid en samlad bedömning anses införandet av en ytterligare obligatorisk stämpel med årsbeteckning utgöra en relativt betungande åtgärd för tillverkande och importerande företag. Införandet skulle dessutom kunna medföra administrativa kostnader och praktiska hinder, vilket inte bara påverkar konkurrensförutsättningarna utan även kan fungera som ett handelshinder och påverka handelsflödena för ädelmetallarbeten.

Möjligheten att frivilligt stämpla med årsbeteckning kvarstår. Utredningens enkät visar att användningen av årsbeteckning förekommer i viss utsträckning, 59 procent av de tillfrågade företagen uppger att de stämplat med årsbeteckning. Det saknas dock uppgifter om detta sker regelmässigt eller vilken andel av den totala produktionen som omfattas. I de fall företag väljer att göra detta utgör årsbeteckningen en värdefull information, både för aktörer på marknaden och för tillsynsmyndigheten. Det skulle tydligt ange vilket år ett ädelmetallarbete är tillverkat eller importerat.

3.4 Kontrollstämpling

Ädelmetallarbeten kan stämplas av tillverkare eller importörer med ansvarsstämplar som finhaltsstämpel, namnstämpel, årsbeteckning eller ortsmärke. Varan kan även kontrollstämplas.

Kontrollstämpling av ett ädelmetallarbete innebär att finhalten verifieras av ett oberoende, ackrediterat kontrollorgan. Efter genomförd metallanalys stämplas föremålet med en kontrollstämpel, vilket utgör en garanti för att den deklarerade finhalten har bekräftats genom en noggrann och korrekt analys. Kontrollstämpeln ger konsumenter trygghet genom att säkerställa att de köper ett äkta och kontrollerat föremål, och bidrar till att upprätthålla förtroendet inom handeln med ädelmetallarbeten. Det blir en ytterligare nivå av säkerhet som garanteras av annan än tillverkaren eller importören.

I Sverige finns det två olika typer av kontrollstämpling. Varan kan kontrollstämplas enbart med den svenska kontrollstämpeln, kattfoten,³⁴ och eftersom Sverige är medlem i ädelmetallkonventionen kan varan också stämplas med den gemensamma kontrollstämpeln, CCM, tillsammans med kontrollbyråns identitetsstämpel, vilken utgörs av kattfoten.³⁵ Kontrollstämpling med kattfoten görs av ett kontrollorgan och kontrollstämpling med CCM-stämpeln görs av en kontrollbyrå, i båda fallen kombineras kontrollstämplingen med kontroll av finhalt.

Kontrollstämpling är numera frivillig i Sverige men var tidigare obligatorisk då ädelmetallarbetena kontrollstämplades med kattfoten av Statens Provningsanstalt. Myndighetens verksamhet inom detta område övergick senare till delar i RISE. I samband med att lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten trädde i kraft blev kontrollstämplingen frivillig för tillverkare och importörer.

Kontrollstämpeln kattfoten – det lilla riksvapnet

Sveriges nationella kontrollstämpel, populärt kallad kattfoten, utgörs av det lilla riksvapnet med tre kronor i en trepassformad sköld.³⁶ Kattfoten har använts från 1754 och är därmed Sveriges äldsta konsument-

³⁴ 18 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

³⁵ 2 § förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

³⁶ 3 § tredje stycket lagen (1982:2681) om Sveriges riksvapen samt 18 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

märke. Lilla riksvapnet har emellertid en mycket längre historia och dess rötter kan spåras ända tillbaka till Magnus Ladulås vid slutet av 1200-talet, och i nuvarande form ända till 1336, varför det har ett betydande kulturvärde.

Lilla riksvapnet används som symbol för den svenska staten och riksvapnets användning implicerar statens deltagande i verksamheten i någon form.³⁷ Swedac har fått ett särskilt bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om kontrollstämpling. Detta omfattar exempelvis tekniska krav på stämpelns utformning, placering och dokumentation. Innan Swedac får fatta beslut om kontrollstämplar måste ett yttrande inhämtas från Heraldiska nämnden vid Riksarkivet.³⁸ Denna ordning är motiverad av att kattfoten är en heraldiskt skyddad symbol, med särskild betydelse i svenskt myndighetsutövande och symbolbruk.

Kontrollstämpling med kattfoten omgärdas av regler och villkor som måste vara uppfyllda för att symbolen ska få användas. Enligt svensk lagstiftning ska själva stämplingen med den nationella kontrollstämpeln utföras av ett ackrediterat kontrollorgan.³⁹ Föreskrifter om stämplat, märkning och kontroll meddelas av Swedac.⁴⁰

För att kunna få varor kontrollstämplade med kattfoten sluter företag avtal med kontrollorganet RISE. Detta är inte ett lagkrav utan förfarandet för hur RISE reglerar affärsrelationen till kunderna och följer av de krav som ställs i Swedacs föreskrifter om kontrollstämpling av och kontrollformer för ädelmetallarbeten. Det finns även möjlighet för andra kunder än avtalskunder att få ädelmetallkontroller utförda och att själva stämpla sina arbeten i RISE lokaler med personal som övervakar arbetet. Detta förekommer i dock i mycket liten utsträckning.

För att kunna bli avtalskund måste företag klara en noggrann revision där RISE säkerställer att vissa centrala frågor hanteras på ett tillfredsställande sätt. Utifrån Swedacs föreskrifter⁴¹ undersöks att företaget har en organisatorisk struktur som tydligt anger befogenheter och ansvar för handhavande av kontrollstämplar och programvara för laserstämpling. Man tittar även på rutiner och behörigheter, bland annat för själva handhavandet av kontrollstamplar, hantering av lösenord för programvaran för laserstämpling samt hur den elek-

³⁷ 1 § första stycket lagen (1982:2681) om Sveriges riksvapen.

³⁸ 4 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

³⁹ 8 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

⁴⁰ 11 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

⁴¹ STAFS 2018:2.

troniska säkerheten är utformad. Vidare ska företaget ha kunnat prestera ett visst antal⁴² godkända metallprover innan man godtas som kund och avtal kan tecknas.

RISE ädelmetallkontrollanter gör sedan oberoende kontroller månadsvis eller med annat intervall beroende på tillverkningsvolym. RISE genomför även stickprovskontroller vid kontrollbesök. Utöver stickproven kan avtalskunderna även skicka in prov för analys för att de ska veta att det är korrekt halt i proverna och känna sig säkra på att kunna ansvarsstämpla sina produkter. Proverna skickas in för analys och RISE utfärdar ett kontrollintyg på att de analyserade proverna håller rätt finhalt och varorna kan då stämplas med kattfoten.

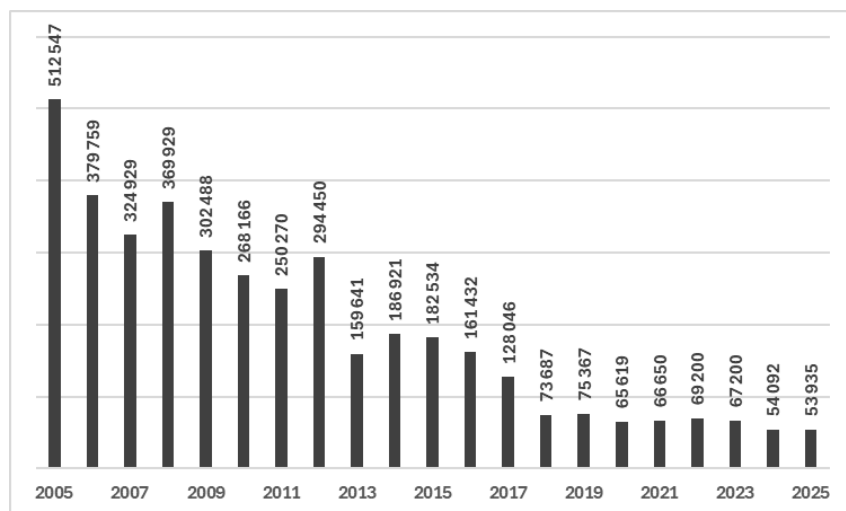
Minskande efterfrågan på kontrollstämpling

I Sverige har efterfrågan på kontrollstämpling med kattfoten kontinuerligt minskat under de senaste årtiondena. Antalet stämplingar med kattfoten var under perioden 2016–2025, knappt en tredjedel av antalet stämplingar under perioden 2006–2015 och under 2025 sjönk antalet till det hittills lägsta med 53 935 stämplrar. En liknande utveckling kan även ses hos de nordiska konventionsländerna Danmark, Norge och Finland.⁴³ I samtliga nordiska länder är kontrollstämpling frivillig.

⁴² Antalet godkända metallprover baseras på statistiska metoder, och beräknas utifrån planerad produktion, RISE.

⁴³ Uppgifter från utredningens förfrågningar till Norge, Finland och Danmark.

Figur 3.1 Antal kontrollstämplar med kattfoten 2005 till 2025



Källa: RISE.

Kontrollstämpel i oval sköld för importerade ädelmetallarbeten

Tidigare användes två varianter av kattfoten, beroende på om ädelmetallarbetet tillverkats i Sverige eller importerats. Stämpeln med tre kronor i en trepassformad sköld användes för produkter som var tillverkade i Sverige och för varor som importerats användes en kattfotsstämpel med tre kronor i en oval sköld. De två stämplarna fanns införda i lagen från 1974 men vid nästa revidering av lagstiftningen togs kattfotsstämpeln i den ovala skölden bort och i lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten samt förordningen (1986:423) om handel med ädelmetallarbeten görs ingen skillnad på kontrollstämpling beroende på om arbetet är tillverkat i Sverige eller importerat.

I utredningen har fråga ställts från näringen huruvida att den ovala kattfotsstämplingen åter ska få användas. Argumentet för ett återinförande är att detta skulle kunna främja den inhemska produktionen och hantverket.

Utredningen finner dock att ett återinförande av en särskild kontrollstämpel för importerade ädelmetallarbeten skulle strida mot gemenskapsrätten. EU-domstolen har lagt fast att det strider mot artikel 30 i EU-fördraget att upprätthålla skillnader mellan godkända

kontrollmärken på ädelmetallarbeten tillverkade i hemlandet och de kontrollstämplar som importerade varor stämplas med.⁴⁴

Kontrollstämpling hos kontrollorgan i annat land

Producenter, importörer och exportörer kan vända sig till ett kontrollorgan i ett annat land för att få ädelmetallarbeten kontrollstämplade. Anlitandet av ett kontrollorgan i annat land för kontrollstämpling blir en affärsuppgörelse mellan kontrollorganet och företaget i fråga.

Kontrollstämpling i annat land medför emellertid både ökade kostnader och längre leveranstider. I kommentarerna till den enkätundersökning som utredningen gjort framkommer att kostnaderna för transport för kontrollstämpling samt fördröjningen i leveranser till kunderna ses som ett relativt stort problem.

Möjligheten utnyttjas därmed sällan. Enligt vad utredningen erfar förekommer det i enstaka fall att svenska företag vid export vänder sig till kontrollorgan i det importerande landet för att få ädelmetallarbeten kontrollerade och stämplade med det importerande landets nationella kontrollmärke. I kontakt med näringsidkare har framkommit att skälen till detta kan vara att det importerande landet kräver obligatorisk kontrollstämpling av importerade varor och att kontrollstämpling med kattfoten inte accepteras eftersom den inte garanterar rätt finhalt, skälet kan även vara att det svenska kontrollorganet varken utför kontrollstämpling eller för närvarande sluter avtal om kontrollstämpling med nya avtalskunder.

I Sverige har den obligatoriska kontrollstämplingen avskaffats, och enligt utredningens bedömning innebär detta att det i praktiken inte ställs några krav på kontrollstämpling av importerade ädelmetallarbeten.

⁴⁴ Mål C-30/99 Kommissionen mot Irland.

3.4.1 Avtal mellan kontrollorgan och tillverkare eller importör om kontrollstämpling

Förslag

En tillverkare eller importör ska kunna låta ett ackrediterat kontrollorgan kontrollera den uppgivna finhalten i ett ädelmetallarbete. Om finhalten är riktig ska kontrollorganet få bekräfta detta genom att kontrollstämpla ädelmetallarbetet.

En tillverkare eller importör ska även kunna låta ett ackrediterat kontrollorgan kontrollera den uppgivna finhalten i ett prov av en ädelmetallegering. Om finhalten är korrekt ska kontrollorganet få kontrollstämpla de ädelmetallarbeten som framställts av den kontrollerade legeringen.

Ett ackrediterat kontrollorgan ska få medge att en tillverkare eller importör, efter att kontrollorganet har kontrollerat och funnit finhalten riktig i ett ädelmetallarbete eller i den legering av vilken arbetet framställs, får anbringa kontrollstämpel på ädelmetallarbetet.

Swedac ska bemyndigas att meddela föreskrifter om villkor och förutsättningar för att annan än ett kontrollorgan ska få anbringa kontrollstämpel.

I 8 § lagen om handel med ädelmetallarbeten anges att ”en tillverkare eller importör kan låta ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften kontrollera finhalten i ett ädelmetallarbete som har försetts med finhaltsstämpel. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, ska organet bekräfta detta med en kontrollstämpel”.

Bestämmelsen anger att det är kontrollorganet som ansvarar för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. I praktiken är det dock de företag som har ingått avtal med kontrollorganet om kontrollstämpling och ädelmetallkontroller som själva utför stämplingen med den nationella kontrollstämpeln, under förutsättning att finhalten har kontrollerats av kontrollorganet och befunnits korrekt. Detta förfarande startade utifrån tidigare, inte längre gällande föreskrifter från Swedac⁴⁵ och har sedan fortsatt för de kunder som redan tecknat avtal med RISE och själva utför stämplingen. RISE har dock inte tecknat avtal

⁴⁵ STAFS 2001:4 (upphävd vid ikraftträdande av STAFS 2018:2).

med nya kunder efter att Swedac ändrat sina föreskrifter kring kontrollstämplingen.

Även metodiken i RISE kontroll av finhalt skiljer sig från bestämmelserna i lagen om handel med ädelmetallarbeten. I lagen anges att en tillverkare eller importör kan låta ett kontrollorgan kontrollera finhalten i ett ädelmetallarbete som har försetts med finhaltsstämpel. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, ska organet bekräfta detta med en kontrollstämpel. Kontroll på det sätt som anges i lagstiftningen, det vill säga av färdiga ädelmetallarbeten försedda med finhaltsstämpel, förekommer dock i mindre utsträckning. Sådan kontroll tillämpas uteslutande på enstaka smycken som skickas in av privatpersoner.

I praktiken analyserar kontrollorganet prov från varje ny produktions- eller råsmälta hos avtalskunden. Dessutom genomförs stickprovskontroller i form av strykprov, kombinerade med metallanalyser av legeringar och ämnen. Om korrekt finhalt fastställs får ädelmetallarbeten som tillverkas av den aktuella legeringen kontrollstämplas av tillverkaren eller importören. Strykprovskontroller kan även utföras på färdiga ädelmetallarbeten, som därefter får kontrollstämplas om finhalten överensstämmer med gällande krav.

Den praktiska tillämpningen av kontrollstämpling får i dag anses utgöra en etablerad och inarbetad branschpraxis. Enligt denna praxis får tillverkare eller importörer, under fastställda villkor, själva anbringa den nationella kontrollstämpeln som tillhandahålls av kontrollorganet. Utredningen föreslår att finhalten ska kunna kontrolleras antingen på färdiga ädelmetallarbeten eller på den ädelmetallegering av vilken ädelmetallarbeten sedan framställs. Förslaget innebär också att kravet på att ett ädelmetallarbete ska vara försett med finhaltsstämpel vid kontroll av finhalt tas bort. Finhalten behöver därför uppges på annat sätt inför kontrollen. Detta sker normalt genom att finhalten finns uppgiven på den förpackning i vilken ädelmetallarbetet eller legeringsprovet förvaras.⁴⁶ Detta möjliggör att provtagning även kan genomföras på ädelmetallarbeten som saknar finhaltsstämpel. Utredningen föreslår att den nuvarande, väl fungerande ordningen fortsatt ska kunna tillämpas.

I dialogen med företag och branschorganisationer framkommer det att en återgång till ett strikt system, där endast kontrollorganet får utföra stämpling, upplevs som mycket bekymmersam. De logisti-

⁴⁶ RISE.

ska utmaningarna beskrivs som betydande, och företrädare lyfter särskilt fram ökade transportkostnader och längre ledtider gentemot kunder som centrala hinder. Dessutom skulle transporter av ädelmetallarbeten till och från kontrollorganet medföra ett ökat riskmoment med hänsyn till föremålens höga ekonomiska värde och risken för förlust, skada eller stöld under transport. Utmaningarna kopplat till logistiken beskrivs som betydande. Företrädare lyfter särskilt fram ökade transportkostnader och längre ledtider gentemot kunder som centrala hinder. Därutöver skulle transporter av ädelmetallarbeten till och från ett kontrollorgan för stämpling medföra ett ökat riskmoment, särskilt med hänsyn till det höga ekonomiska värdet hos föremålen och risken för förlust, skada eller stöld under transport. Att stämpling endast får göras av kontrollorganet vore också svårt att motivera ur teknisk synvinkel, då laserstämpling är en tillåten stämpningsmetod i dag⁴⁷ och tekniken finns tillgänglig för tillverkare och importörer.

Utredningen har genom en enkätundersökning kartlagt intresset för kontrollstämpling bland företag som för närvarande inte använder kattfoten vid märkning av sina produkter. Undersökningens resultat indikerar ett förhållandevis stort intresse för kontrollstämpling, där 45 procent av de tillfrågade företagen uppger att de skulle vara intresserade av att använda kattfoten, under förutsättning att processen är logistiskt enkel och att kontrollstämplingen i huvudsak kan utföras av tillverkaren eller leverantören själv.

Mot bakgrund av den övergripande utvecklingen inom tillsyn, kontroll framstår regleringen av kontrollstämpling med kattfoten som förhållandevis ingripande och otidsenlig. Den skiljer sig också från hur regleringen ser ut på flera andra områden där offentliga aktörer kontrollerar och utövar tillsyn över företags verksamhet.

Förenklingar inom andra områden

I Sverige bedrivs det sedan länge ett arbete med att underlätta för företag, med förenklingar i administration och krav, och med att utveckla en effektiv och ändamålsenlig kontroll och tillsyn. Inom många om-

⁴⁷ 5 § STAFS 2018:2.

råden⁴⁸ har utvecklingen inneburit att myndigheters kontroll övergår från att enbart vara inspektionsbaserad tillsyn till att även kräva att företag själva upprättar och underhåller system för egenkontroll och regelefterlevnad. Myndigheternas tillsyn riktas mot företagens internkontroll och ledningssystem för kvalitetskontroll, kombinerat med provtagningar och stickprovskontroller. Man har i vissa fall utvecklat inrapporteringsystem eller portaler för företagens egenrapportering, och företagens uppgifter används i tillsynsarbetet. Kontrollen ger då en bild av företagens kompetens samt hur man byggt ledningssystem för att säkerställa att alla krav uppfylls och risker minimeras. Resultaten från planerade provtagningar och stickprov ger information om hur väl ledningssystemen fungerar, och ger möjlighet för tillsynsmyndigheten att vidta åtgärder. Detta skifte i tillsyn och kontroll syftar till att stärka företagens ansvarstagande och effektivisera tillsynsarbetet.

Inom vissa reglerade områden tillämpas modeller där tillverkare under särskilt angivna förutsättningar tillåts att själva märka sina produkter. Ett exempel är EU:s harmoniserade produktlagstiftning enligt den så kallade nya lagstiftningsramen, NLF – New Legislative Framework.⁴⁹ Det är en modell som ligger till grund för många av EU:s harmoniserade produktregler, till exempel för leksaker, elektrisk utrustning, personlig skyddsutrustning och maskiner. Inom detta system får tillverkare, under vissa förutsättningar, själva bedöma att deras produkter uppfyller tillämpliga krav, ett förfarande som kallas bedömning av överensstämmelse. Därefter får de CE-märka produkterna. I många fall kan tillverkaren själv utföra denna bedömning och CE-märka produkten utan att något anmält organ är inblandat, vilket innebär ett förenklat förfarande för vissa produktkategorier. I andra fall krävs att tillverkaren har ett dokumenterat och godkänt kvalitetsledningssystem, som granskas regelbundet av ett anmält organ. I ytterligare andra fall, särskilt när riskerna bedöms som höga,

⁴⁸ Miljöbalkens tillsynsområden omfattas av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll, vilket innebär att företag själva ansvarar för att säkerställa efterlevnad genom interna rutiner och kontroller. Detta berör till exempel tillsynsmyndigheterna Boverket, Elsäkerhetsverket och Naturvårdsverket. Även Livsmedelsverket och Swedac arbetar i delar av tillsynen med företagens egenkontroll och regelefterlevnad.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

krävs mer omfattande kontroll, till exempel att det anmälda organet genomför typkontroll eller provning av produkten. Det innebär att tillverkaren inte fritt kan välja att CE-märka sina produkter utan en korrekt bedömningsprocedur måste ha tillämpats. Modulerna är standardiserade inom flera EU-rättsakter och varierar i grad av involvering från anmälda organ, från ren dokumentationsgranskning till fullständig testning av produkten. Sammantaget innebär detta att bedömningen av överensstämmelse av produkter som omfattas av den harmoniserade produktlagstiftningen i vissa fall kan bedömas och märkas av tillverkaren själv, medan det i andra fall krävs inblandning av ett anmält organ i varierande omfattning. Rätten att CE-märka sina produkter är därför inte en allmän rättighet utan en möjlighet som förutsätter att särskilda villkor är uppfyllda. Även om verksamheterna varierar och ädelmetallområdet inte är del av NLF, skulle paralleller kunna dras till regleringen rörande kontrollstämpling av ädelmetallarbeten.

Utredningen anser att det finns skäl att ifrågasätta rimligheten i att avtalskunderna inte kan medges att under vissa villkor anbringa kontrollstämpeln själva. Det ställs höga krav på RISE avtalskunder vad gäller kompetens och kunnande, både inför att dessa ska accepteras som avtalskunder samt löpande under avtalstiden. Det görs regelbundna provtagningar tillsammans med oanmälda stickprov som säkerställer att ädelmetallernas finhalt är den rätta. Provtagningar, inklusive frivilliga stickprov, utförs på ringämnen, råämnen, skrot och smältor. Kraven på kontroll och provning är desamma oavsett om den görs inför att tillverkaren eller importören ska utföra kontrollstämpling, eller inför att kontrollorganet ska göra stämplingen. Det som får betraktas som själva kärnfrågan för kontrollstämplingen, att en oberoende, kompetent tredje part kontrollerat och funnit att finhalten är korrekt, är därmed säkerställd. Frågan blir sedan vem som ska få utföra själva stämplingen, vars syfte är att visa kontrollernas resultat.

Mot bakgrund av de tydliga och relevanta krav som ställs på avtalskunders kompetens, samt den granskning som genomförs av deras säkerhetsrutiner och tekniska kapacitet, i kombination med resultat från genomförda kontroller och analyser, bör det sammantaget vara möjligt att kunna bedöma om en avtalskund är tillräckligt vederhäftig för att, med iakttagande av föreskrivna villkor, själv kunna utföra stämpningsmomentet med kattfoten.

Kontrollstämpling utförd av annan än kontrollorgan?

Utredningen har inte funnit några exempel på liknande lösningar i andra länder som kan tjäna som referens eller vägledning. Resultatet från de förfrågningar som utredningen genomfört med myndigheter och kontrollorgan i andra länder har inte visat att det i något annat land införts bestämmelser som tillåter att tillverkare eller importörer själva utför stämplingen med nationell kontrollstämpel.

Utredningen känner inte heller till något rättsfall från EU-domstolen som visar hur kravet om oberoende i samband med kontrollstämpling bedömts. Viss upplysning kan däremot hämtas från en dom från EU-domstolen i ett mål där det prövades huruvida Irland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EG-fördraget.⁵⁰ Kärnfrågan i målet rörde irländska bestämmelser som innebär att Irland inte erkände stämplat från andra medlemsstater. Bland annat förbjöd Irland försäljning av ädelmetallarbeten som inte var stämplade av ett nationellt godkänt kontrollorgan i Irland, även i de fall produkterna redan var kontrollstämplade i enlighet med nationella lagstiftning i en annan medlemsstat.

Av uppgifterna i domen kan man utläsa att domstolens prövning föregåtts av att EU-kommissionen skickat ett så kallat motiverat yttrande till Irland eftersom kommissionen ansåg att den irländska lagstiftningen om kontrollstämpling stred mot artikel 30 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Ett motiverat yttrande⁵¹ är ett formellt steg i det överträdelseförfarande som Europeiska kommissionen kan inleda när en medlemsstat misstänks ha åsidosatt sina skyldigheter enligt EU-rätten. Yttrandet redovisar kommissionens tolkning av hur de relevanta bestämmelserna bör förstås och tillämpas.

Av handlingarna framgår vidare att EU-kommissionen också inledde ett särskilt fördragsbrottsförfarande mot Irland med anledning av att landet vägrade erkänna en kontrollstämpel som hade anbringats av en tillverkare. Frågan blev inte föremål för domstolens prövning, men behandlades i kommissionens motiverade yttrande, och innehåller överväganden som ger vägledning i hur EU-kommissionen har tolkat relevanta bestämmelserna i EU-rätten.

⁵⁰ Mål C-30/99 Kommissionen mot Irland.

⁵¹ Art. 258 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

I sitt yttrande påtalade kommissionen att EU-domstolen har slagit fast⁵² att medlemsstater inte får vägra import eller marknadsföring av artiklar vars kontrollstämpel har anbringats av en oberoende instans, kommissionen förtydligade också att garantierna om oberoende inte nödvändigtvis behöver vara samma som i det importerande landets nationella lagstiftning.⁵³ Vidare meddelade EU-kommissionen att om ett land har ett system med obligatorisk nationell kontrollstämpling, måste detta anpassas för importerade artiklar som lagligen tillverkats och marknadsförts i andra medlemsstater. Sådana varor ska kunna säljas utan krav på stämpling med den importerande statens nationella kontrollstämpel, förutsatt att de redan är stämplade med en kontrollstämpel som tydligt anger ädelmetallens finhalt. Kontrollstämpeln ska ge likvärdig information som det importerande landets nationella kontrollstämpel samt vara begriplig för konsumenterna. Kommissionen menar dock att detta gäller oavsett om kontrollstämplingen utförs av en statlig myndighet, dess representanter eller en yrkesutöväre inom branschen som erbjuder tillräckliga garantier för kontrollens oberoende och kvalitet. Kommissionen anser att funktionen som oberoende instans inte ska begränsas till specifika aktörer eller grupper, i stället betonas att en aktör ska kunna påvisa och garantera en oberoende ställning, samt att de kontroller som utförs håller tillräcklig hög kvalitet.⁵⁴

Kontrollorganet fortsatt ansvarigt för kontrollstämpling

Utredningen föreslår att det nuvarande lagkravet, som innebär att all kontrollstämpling måste utföras av ett kontrollorgan, tas bort. Syftet med förslaget är att möjliggöra ett mer effektivt och förenklat förfarande, där ädelmetallarbeten inte alltid behöver skickas till kontrollorganet och där kontrollorganets närvaro på plats inte alltid är nödvändig. Förslaget ger även lagstöd för en redan etablerad praxis, där vissa avtalskunder, under kontrollorganets ansvar, utför den praktiska stämplingen. Utredningen bedömer därför att den nuvarande ordningen, som är väl beprövad, bör kunna fortsätta tillämpas.

Det är dock avgörande att en sådan reglerad ordning inte påverkar systemets tillförlitlighet eller rättssäkerhet. Vid en lagändring skulle

⁵² Mål C-293/93 Houtwipper.

⁵³ P 36 Reasoned opinion C (96) 2719 final.

⁵⁴ P 37 Reasoned opinion C (96) 2719 final.

det svenska systemet för kontrollstämpling avvika från andra länders system, eftersom tillverkare eller importörer under särskilda villkor själva skulle kunna utföra stämplingen. Utredningen bedömer därför att ansvaret för kontrollstämpling fortsatt måste vila på kontrollorganet, vilket innebär att ansvarsfördelningen i systemet inte förändras. Finhalten skulle även fortsättningsvis garanteras av en oberoende, ackrediterad aktör för att säkerställa systemets integritet och internationella tillförlitlighet. Utredningen föreslår att Swedac bemyndigas att utfärda föreskrifter som preciserar under vilka villkor kontrollorganet får avtala om att tillverkare och importörer medges att själva anbringa kontrollstämpeln. Detta omfattar både hur stämplingen ska utföras och vilka kontrollmoment som ska genomföras.

En ordning som tillåter tillverkare och importörer att själva utföra kontrollstämpling av ädelmetallarbeten kan utformas på olika sätt.

En möjlig lösning är att basera ordningen på ett system för produktcertifiering. Produktcertifiering är ett formellt förfarande där en oberoende tredje part, ett certifieringsorgan, intygar att en produkt uppfyller specificerade krav enligt standarder, föreskrifter eller andra tekniska specifikationer.⁵⁵ Organet skulle kunna ackrediteras av Swedac som certifieringsorgan enligt ISO/IEC 17065 och med stöd av en fastställd certifieringsordning ges möjlighet att certifiera tillverkarna för att ge dem möjlighet att utföra märkningen.

Ett system skulle även kunna utformas så att det grundas på ett avtal mellan kontrollorganet och det enskilda företaget. Genom ett sådant avtal kan företag, efter prövning och under fastställda villkor, själva anbringa kontrollstämpeln kattfoten på sina ädelmetallarbeten. Med stöd av en beslutad kontrollordning⁵⁶ säkerställer kontrollorganet att kraven på såväl företaget i fråga är uppfyllda och att resultatet av metallanalyser visar på rätt finhalt och att ädelmetallarbetena därmed får kontrollstämplas. En sådan lösning förutsätter stöd i Swedacs föreskrifter inom området. En liknande, avtalsbaserad ordning tillämpas i dag av kontrollorganet RISE för dess avtalskunder, där förutsättningarna och villkoren framgår av respektive avtal.

Båda modellerna bedöms kunna tillämpas för att säkerställa att kraven för kontrollstämpling är uppfyllda. Ett system baserat på produktcertifiering skulle dock kräva ytterligare ackreditering enligt ISO/IEC 17065, utöver den ackreditering som RISE innehar i dag,

⁵⁵ Certifiering av produkter, Swedac.

⁵⁶ ISO/IEC 17020 samt STAFS 2018:2.

ISO/IEC 17020 (för kontrollorgan) och ISO/IEC 17025 (för provningslaboratorier). Kompletterande ackreditering skulle medföra ökade kostnader för kontrollorganet och därmed också för avtalskunderna. Merkostnader, exempelvis till följd av krav på ytterligare ackreditering eller införandet av nya certifieringsrutiner, skulle enligt utredningens bedömning riskera att bli betungande för företagen och därmed försvåra en fortsatt tillämpning av kontrollstämplingen i praktiken.

Utredningen bedömer att en framtida struktur lämpligast bygger på den ordning som i dag tillämpas för kontrollorganets avtalskunder som stämplar med kattfoten. Ansvar för kontrollstämplingen, inklusive de kontroller och metallanalyser som krävs för att verifiera finhalten inför kontrollstämpling, ska även fortsatt ligga hos kontrollorganet.

För att säkerställa tydliga och rättssäkra förutsättningar måste en sådan överenskommelse tydligt regleras i avtalet mellan företaget och kontrollorganet och utformas i enlighet med Swedacs föreskrifter inom området.

Ingen rätt för tillverkare eller importörer att kontrollstämpla

Den föreslagna lagändringen skulle i sig inte innebära någon rättighet för tillverkare eller importörer att själva utföra kontrollstämpling. Frågan är då huruvida ett kontrollorgans avtal med en tillverkare eller importör om att själv anbringa kontrollstämpel ska anses utgöra ett myndighetsbeslut som skapar en faktisk rättighet för det berörda företaget. I förlängningen gäller detta även frågan om en uppsägning av ett sådant avtal skulle kunna bli föremål för överklagande.

Utredningen har inte funnit någon rättspraxis som belyser en situation där en näringsidkare genom avtalslösning tillåts utföra ett moment som normalt ska göras av en ansvarig kontrollaktör, och har därför inte funnit vägledning för hur en sådan tillåtelse kan klassificeras.

Kontrollstämpling av ädelmetallarbeten utförs av privata eller offentliga aktörer som är ackrediterade och utsedda till kontrollorgan. Stämplingen är frivillig i Sverige, vilket innebär att det varken finns någon skyldighet för företagen att kontrollstämpla sina arbeten eller någon lagstadgad rätt att få dem stämplade. Tillverkare eller importörer som vill få sina arbeten kontrollstämplade köper tjänsten av kon-

trollorgan, som verkar på en öppen och konkurrensutsatt marknad. Förhållandet mellan kontrollorgan och företag är således helt affärsmässigt.

Befogenheten att utföra kontrollstämpling är strikt knuten till kontrollorganets ansvar och kompetens. I den föreslagna ordningen behåller kontrollorganet det fulla ansvaret för att säkerställa finhalten och för att avgöra om förutsättningarna för kontrollstämpling är uppfyllda. Att träffa avtal om att en tillverkare eller importör själv utför stämplingsmomentet är ett sätt för kontrollorganet att organisera arbetet inom ramen för kontrollorganets uppdrag och det affärsmässiga avtalet mellan parterna. Detta skapar inte någon rättighet för företaget, utan ska ses som att kontrollorganet avtalar med tillverkaren eller importören om att denne utför kontrollstämplingen för kontrollorganets räkning. Kontrollorganet kan när som helst säga upp avtalet, vilket inte påverkar företagets rättsliga ställning. Om kontrollorganet bedömer att företaget inte själv ska få utföra stämplingen hindrar det inte företaget från att få sina ädelmetallarbeten kontrollstämplade. Kontrollorganet kan fortfarande utföra stämplingen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en ordning där ett kontrollorgan avtalar att tillverkaren eller importören själv anbringar kontrollstämpeln är en del av kontrollorganets fullgörande av sitt uppdrag inom ramen för ett civilrättsligt reglerat samarbete. Överenskommelsen är avtalsbaserat och ska inte betraktas som ett myndighetsbeslut som påverkar den enskildes rättsliga ställning.

3.4.2 Kontrollstämpling med lilla riksvapnet kräver ackreditering utförd av svenskt organ

Förslag

Kravet på att kontrollorgan och kontrollbyrå ska vara ackrediterade enligt lagen om ackreditering och teknisk kontroll ska kvarstå.

Kontrollorgan

Enligt 8 § lagen om handel med ädelmetallarbeten får kontrollstämpling med kattfoten endast utföras av kontrollorgan som är ackrediterade för uppgiften. Ackrediteringen ska ske enligt Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav på ackreditering⁵⁷ samt enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Detta innebär att Swedac, i egenskap av nationellt ackrediteringsorgan, ansvarar för ackrediteringen av de kontrollorgan som ges rätt att använda kontrollstämpeln lilla riksvapnet. Ackrediteringen sker mot den svenska nationella ordningen, alltså den svenska lagstiftningen.

Ädelmetallområdet är inte harmoniserat på EU-nivå, och enligt bestämmelserna i förordningen (EG) nr 765/2008 ska ackreditering som utförts av ett behörigt nationellt ackrediteringsorgan i en EES-stat godtas av övriga EES-länder. I Sverige godkänns kontrollstämpling av ädelmetallarbeten som utförts av kontrollorgan ackrediterade mot annan nationell ordning än den svenska, vilket framgår av 8 § lagen om handel med ädelmetallarbeten.

Av EU-förordningens systematik följer att ackreditering i normalfallet är knuten till det nationella ackrediteringsorganet i den medlemsstat där organet är etablerat, samtidigt som artikel 7 öppnar för gränsöverskridande ackreditering i undantagsfall. Teoretiskt skulle utländska kontrollorgan kunna ansöka hos ett utländskt nationellt ackrediteringsorgan om ackreditering enligt den svenska nationella ordningen och därigenom ges rätt att kontrollstämpla ädelmetallarbeten med det svenska riksvapnet. En sådan ordning förutsätter dock att ackreditering enligt den svenska nationella ordningen kan utföras av andra ackrediteringsorgan än Swedac. Genom att 8 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten hänvisar till lagen om ackreditering och teknisk kontroll är det emellertid Swedac som ensam ackrediterar kontrollorgan enligt den svenska nationella ordningen, vilket i praktiken utesluter denna möjlighet.

Det kan diskuteras om detta skulle kunna aktualisera frågor om den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 16 i det så kallade tjänstedirektivet.⁵⁸ Utredningen bedömer att frågan i huvudsak är av teoretisk och principiell karaktär och konstaterar att någon sådan situation inte har aktualiserats i praktiken. Vid en sådan förfrågan skulle det utländska ackrediteringsorganet sannolikt hänvisa kontrollorganet till det svenska ackrediteringsorganet Swedac. Det kan samtidigt inte helt uteslutas att hänvisningen till lagen om ackreditering och teknisk

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

kontroll i lagen om handel med ädelmetallarbeten på vissa sätt skulle kunna aktualisera frågor om den fria rörligheten eftersom ackreditering för kontrollstämpling med det svenska riksvapnet förutsätter prövning av Swedac.

Enligt utredningens bedömning föreligger här särskilda omständigheter som behöver beaktas, vilket motiverar en åtskillnad mellan frågan om ett ömsesidigt erkännande av ackreditering utförd av ett utländskt ackrediteringsorgan och frågan om rätten att använda det svenska riksvapnet.

Det svenska riksvapnet omfattas av en starkt skyddande reglering. I lagen (1982:268) om Sveriges riksvapen anges hur det svenska riksvapnet får användas, och i lagens första paragraf stipuleras tydligt att lilla riksvapnet är en symbol för svenska staten. Detta innebär att användningen av vapnet tydligt indikerar statens inblandning, vilket i detta sammanhang säkerställs genom att ackrediteringen utförs av den statliga myndigheten Swedac.

I näringsssammanhang är användningen av statens symboler strikt begränsad. Enligt 1 § första stycket lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar får statsvapen, statsflagga eller andra statliga emblem inte användas i näringsverksamhet i varumärken eller andra kännetecken för varor eller tjänster, eller i näringsverksamhet i övrigt. Normalt krävs tillstånd från Patent- och registreringsverket.⁵⁹ Tillstånd beviljas mycket restriktivt.⁶⁰ Förbudet omfattar även andra beteckningar som hänvisar till svenska staten och därigenom ger kännetecknet en officiell karaktär, samt beteckningar som lätt kan förväxlas med en skyddad beteckning. Kopplingen till staten framgår även genom heraldiska nämnden vid Riksarkivet⁶¹, som har i uppdrag att på begäran yttra sig i ärenden som rör användning av lilla riksvapnet, bland annat vid prövning av varumärkesansökningar. En ansökan får inte bifallas utan att ett sådant yttrande har inhämtats, om inte ärendet uppenbart saknar heraldiskt intresse.⁶² Nämnden tillstyrker tillstånd i första hand när bolag är helägda av staten och samtidigt har ett särskilt samhällsuppdrag. För bolag som

⁵⁹ PRV är tillståndsmyndighet för användning i näringsverksamhet av svenska officiella beteckningar eller beteckningar som lätt kan förväxlas med sådana. 1 § lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar samt 1 § 1p förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket.

⁶⁰ Uppgift från Riksarkivet.

⁶¹ 20–21 §§ förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

⁶² 5 § förordningen (2019:167) om vissa officiella beteckningar.

enbart delvis ägs av staten får ansvar för särskilda samhällsuppdrag synnerligen stor betydelse.⁶³

Även kontrollstämpling av ädelmetallarbeten utgör näringsverksamhet. Användningen av det lilla riksvapnet regleras dock särskilt i detta sammanhang och kräver inte tillstånd från Patent- och registreringsverket. Lagen om handel med ädelmetallarbeten utgör en specialreglering som anger att tillstånd till användning av riksvapnet föreligger vid kontrollstämpling inom det svenska kontrollsystemet.

Lagen bygger på en lång svensk tradition att kontrollstämpla ädelmetallarbeten med det svenska riksvapnet som garanti för finhalt. Kontrollstämpeln med lilla riksvapnet, kattfoten, kan spåras till mitten av 1700-talet och utgör Sveriges äldsta konsumentskyddande märkning.

Modellen med specialregleringen innebär emellertid att den skyddande lagstiftning som omger övrig näringsverksamhets användning av lilla riksvapnet inte är tillämplig beträffande ädelmetallarbeten. I lagen om handel med ädelmetallarbeten finns inga bestämmelser om riksvapnets särskilda status som symbol för svenska staten, dock regleras att de kontrollorgan som ges tillgång till det lilla riksvapnet ska vara ackrediterade av Swedac. Utredningen har inte kunnat utläsa ur förarbetena till lagen huruvida kravet på ackreditering utförd av Swedac syftade till att värna användningen av lilla riksvapnet, men kan konstatera att resultatet har blivit en enhetlig och kontrollerad användning av en skyddad statlig symbol.

Mot denna bakgrund skulle ett fortsatt krav på ackreditering genom Swedac inte utgöra ett rent administrativt eller tekniskt krav, utan skulle kunna ses som en ordnad lösning för att säkerställa statens inblandning i förfogandet av symbolen för den svenska staten, det lilla riksvapnet.

Kravet bör inte betraktas som diskriminerande, det innebär inte något generellt hinder för behöriga kontrollorgan som har ackrediterats enligt andra nationella ordningar eftersom kontrollstämpling utförd av dessa organ godtas i Sverige. Det innebär inte heller att utländska kontrollorgan uteslås från möjligheten att stämpla med den svenska kontrollstämpeln, det är öppet för dessa att ansöka om ackreditering hos Swedac. Det bör noteras att det tidigare har förekommit att ett utländskt kontrollorgan har haft ackreditering enligt

⁶³ 5 § första stycket förordningen (2019:167).

den svenska ordningen.⁶⁴ Begränsningen består i att rätten att använda den svenska kontrollstämpeln, som utgörs av det lilla riksvapnet, inte kan åstadkommas via ackreditering av ett utländskt ackrediteringsorgan, rätten att använda den svenska kontrollstämpeln förutsätter ackreditering av det svenska statliga ackrediteringsorganet Swedac.

Utredningen bedömer att kravet bör anses proportionerligt och förenligt med artiklarna 15 och 16 i tjänstedirektivet. Kravet utgör en ordning som, motiverad av ett tvingande allmänintresse, syftar till att säkerställa en reglerad användning och ett skydd av svenska statens symboler samt att upprätthålla förtroendet för den offentliga medverkan som det lilla riksvapnet representerar.

Utredningen föreslår därmed att den nuvarande ordningen behålls, innebärande att ackreditering som ger rätt att stämpla ädelmetallarbeten med det lilla riksvapnet även fortsättningsvis ska utföras av ett nationellt statligt organ enligt lagen om ackreditering och teknisk kontroll.

Kontrollbyrå

Samma hänvisning avseende ackreditering utförd av ett svenskt ackrediteringsorgan återfinns i kraven på de organ som ska utses till svenska kontrollbyråer enligt ädelmetallkonventionen.⁶⁵ Förhållandena är emellertid annorlunda här eftersom det handlar om att utse ansvariga svenska kontrollbyråer som Sverige, i egenskap av konventionsstat, måste göra. Detta innebär en tydlig och direkt koppling till den svenska ackrediteringsordningen. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att kravet på att ackrediteringen ska utföras av ett svenskt ackrediteringsorgan bör kvarstå.

⁶⁴ Inspecta Oy är ett finskt företag som innehaft ackreditering enligt den svenska ordningen. Företaget avsåg sig ackrediteringen 2011. Källa Swedac.

⁶⁵ 1 a § förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

3.4.3 Kontrollbyråns identitetsstämpel

Förslag

En kontrollbyrås identitetsstämpel ska utgöras av tre kronor i en trepassformad sköld åtföljd av kontrollbyråns identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Nuvarande reglering⁶⁶ föreskriver att en kontrollbyrås identitetsstämpel ska bestå av tre kronor i rektangulär sköld med kontrollbyråns nummer. Utredningen konstaterar att stämpeln i praktiken används med en trepassformad sköld, och förslaget innebär därför endast en anpassning av regleringen till rådande praxis.

⁶⁶ 2 § förordningen om ändring i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

4 Ädelmetallkonventionen

4.1 Inledning

På 1970-talet uppmärksammades de handelshinder som kravet på nationell kontrollstämpling kunde medföra för den gränsöverskridande handeln med ädelmetallarbeten. Inom EFTA togs därför initiativ till en konvention om en gemensam kontrollstämpel. Detta resulterade i Konventionen om kontroll och märkning av arbeten av ädel metall, den s.k. ädelmetallkonventionen. Konventionen undertecknades den 15 november 1972 i Wien med Sverige som konventionens depositarie.¹ Rollen som depositarie innebär Sverige ansvarar för att förvara konventionens original. Konventionen införlivades i svensk rätt 1975².

I konventionen etableras ett system för märkning av ädelmetallarbeten som medger försäljning i en annan konventionsstat utan att arbetet behöver märkas på nytt vid import, under förutsättning att det har kontrollstämpel i enlighet med bestämmelserna i konventionen. Systemet bygger på att konventionsstaterna åtar sig att utse en eller flera kontrollbyråer, med uppgift att kontrollera och märka ädelmetallarbeten.³ Inom konvention etableras en kommitté⁴ som bland annat har till uppgift att besluta om vissa tekniska frågor, vilka specificeras i konventionens Annex I och II.

För att ädelmetallarbeten fritt ska kunna importeras och exporteras mellan konventionsstaterna utan extra kontroller, ska vissa villkor vara uppfyllda⁵. Varorna ska underkastas en kontrollbyrå, upp-

¹ Prop. 1998/99:102.

² Förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

³ Art. 5, 1p PMC/W 1/2010 Convention on the control and marking of articles of precious metals.

⁴ Art. 10 PMC/W 1/2010.

⁵ Art. 3 Convention on the control and marking of articles of precious metals.

fylla vissa tekniska krav bland annat avseende finhalt⁶ samt vara kontrollerade och stämplade enligt konventionens bestämmelser⁷.

Vid EES-inträdet beslutade riksdagen att Sverige skulle tillämpa ett öppet, konkurrensdrivet system för teknisk provning och kontroll där EU:s principer skulle tillämpas även inom nationellt reglerade områden. Vid framtagandet av nuvarande lag ansåg lagstiftaren att kontrollstämpling av ädelmetallarbeten bör ske i ett öppet system i enlighet med riksdagens principbeslut⁸. I Sverige utses det eller de organ som ska vara kontrollbyråer av Swedac, efter att ha ackrediterats som kontrollorgan. Systemet innebär att aktörer som kan visa att de är kompetenta ska ha rätt att i konkurrens erbjuda sina tjänster som kontrollorgan, men kan också när som helst välja att lämna uppdraget. Detta skapar en sårbarhet eftersom systemet förutsätter att det finns minst en ackrediterad kontrollbyrå som kan utföra stämpling med kattfoten och CCM-stämpeln.⁹ Ackrediteringen ställer höga krav på specifik teknisk utrustning och kompetens, vilket kombinerat med marknads- och teknikutvecklingen kan innebära utmaningar ur ett lönsamhetsperspektiv. Följden blir att det är mycket få aktörer som kan tänkas uppfylla kraven för rollen och i dagsläget har Sverige endast en ackrediterad kontrollbyrå, RISE.

Inom konventionen bedrivs det ett gemensamt utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte. Det görs också en omvärldsbevakning med en internationell dimension inom områden som berör handeln med ädelmetallarbeten. I egenskap av kontrollbyrå ingår RISE i konventionens program för Round Robin, vilket är ett krav. Programmet syftar till att säkerställa jämförbarhet mellan olika kontrollbyråers metoder genom att använda identiska och förseglade prover. Resultaten från dessa analyser rapporteras till konventionen och används för att upprätthålla en hög och enhetlig standard i alla deltagande kontrollbyråer. Man har också tillsatt arbetsgrupper för att fördjupa arbetet inom områden som medlemsstaterna anser viktiga. Det svenska engagemanget i detta gemensamma arbete har varit begränsat och Sverige deltar för närvarande inte i några arbetsgrupper inom konventionen. Resultaten som samarbetet utmynnar i tillför emellertid värde för samtliga medlemsstater.

⁶ Art. 2.3 Annex I to the Convention on the control and marking of articles of precious metals.

⁷ Annex II to the Convention on the control and marking of articles of precious metals.

⁸ Prop. 98/99:102, s. 21.

⁹ 1 a § förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina.

Kostnaderna för Sveriges medlemskap består delvis av den årliga medlemsavgiften som varierar något men som för 2026 uppgår till cirka 130 500 kronor. Till detta kommer visst arbete som Swedac och RISE utför kopplat till konventionen och som inte bekostas av avgifter eller intäkter från kunder, detta arbete har dock en mycket liten omfattning.

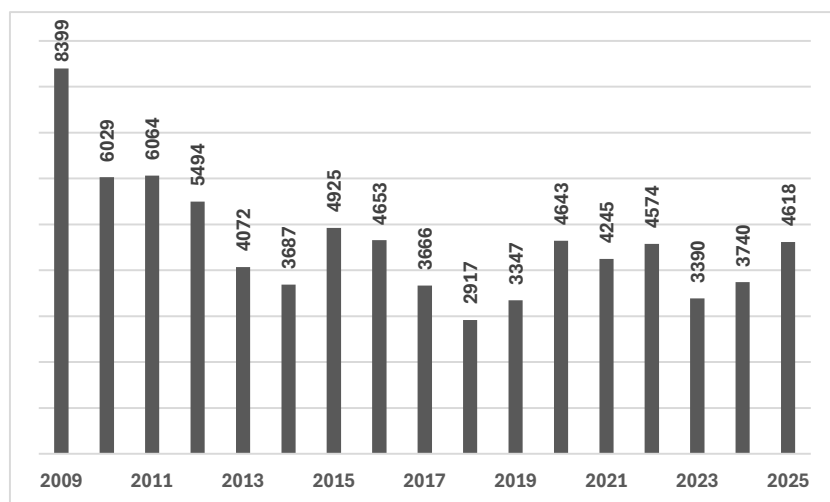
Swedac representerar Sverige vid konventionens möten, som vanligtvis hålls en till två gånger per år. Under dessa möten bevakar Swedac svenska intressen i frågor som rör ädelmetallarbeten och deltar aktivt i diskussioner. Mötena fungerar som en plattform för att behandla frågor kring standardisering, harmonisering och teknikutveckling, till exempel inom området för analysmetoder. Swedac uppskattar att det årliga arbetet kopplat till konventionen uppgår till cirka 20–30 timmar.

RISE är framför allt engagerat i arbetet inom ramen för sitt uppdrag som kontrollbyrå samt inom ackrediteringsområdet. Detta inkluderar bland annat deltagande i jämförelsemätningar och aktiviteter för kompetensutveckling.

4.1.1 Låg efterfrågan och användning av den gemensamma kontrollstämpeln CCM

Ett av kraven för den fria handeln inom konventionsområdet är att ädelmetallarbetena märkts med konventionens gemensamma kontrollstämpel. CCM-stämpeln används tillsammans med vissa andra stämplingar, bland annat för att visa ansvarig kontrollbyrå. Stämpling med CCM-stämpel är frivillig.

I Sverige har efterfrågan på kontrollstämpling legat på en låg nivå under de senaste årtiondena, och det är nu bara ett fåtal som har avtal med RISE om kontrollstämpling och provanalyser. Problembilden med låg efterfrågan av kontrollstämpling kan även ses hos vissa av de nordiska konventionsländerna Danmark, Norge och Finland, och i några av länderna förekommer ingen eller mycket begränsad kontrollstämpling med CCM-stämpeln.

Figur 4.1 Antal kontrollstämplingar med CCM-stämpel 2009 till 2025

I en enkätundersökning har utredningen undersökt hur intresset för kontrollstämpling ser ut hos företag som inte är avtalskunder och i dagsläget inte låter kontrollstämpla sina produkter. Resultatet visar på ett relativt lågt engagemang för CCM-stämpling, endast 17 procent av de tillfrågade företagen säger sig vara intresserade. Kommentarna visar att CCM-stämpeln inte är känd bland alla och att de allra flesta inte ser behov av den. En del företag uppger sig kunna vara intresserade, men då under förutsättning att stämplingen kan göras på ett enkelt sätt utan att produkten behöver transporteras till kontrollbyrån, helst vill man själv utföra stämplingen. Detta kan jämföras med intresset för att kunna stämpla med kattfoten där 45 procent av de tillfrågade företagen uppger att man skulle vara intresserad, även här under förutsättning att logistiken blir enkel och i första hand genom att tillverkare och leverantörer själva utför kontrollstämplingen.

Enligt ädelmetallkonventionens artiklar 1 och 5 samt 3 § förordningen (1975:549) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver och platina ska stämplingen av ädelmetallarbeten utföras av en kontrollbyrå. Alternativt kan kontrollstämpling utföras on-site hos tillverkare eller leverantör med personal från kontrollbyrån närvarande. Regelverket lämnar dock ingen uttalad möjlighet att själva stämplingen får utföras av någon annan utan närvaro av kontrollbyrån.

Inom ramen för utredningen har en kartläggning genomförts av regelverken i ett antal konventionsländer, däribland EES-länderna Finland, Storbritannien och Portugal, samt Schweiz, som står utanför EES-samarbetet. Syftet har varit att undersöka hur dessa länder reglerar frågor kopplade till handel med och kontroll av ädelmetallarbeten. Som komplement har även resultat från en tidigare kartläggning som Swedac genomfört inkluderats. Den omfattade Norge, Danmark, Kroatien och Irland.

En central fråga i kartläggningen har varit att ta reda på om något av dessa länder, i enlighet med ädelmetallkonventionens bestämmelser, tillåter att kontrollstämpling med CCM-stämpeln utförs av tillverkare eller leverantörer själva, det vill säga utan närvaro av personal från ett kontrollorgan eller en kontrollbyrå.

Kartläggningen visar dock att inget av de undersökta länderna medger sådan delegering. I samtliga fall krävs att kontrollstämplingen utförs eller övervakas av en kontrollbyrå.

Frågan om delegering av kontrollmärkning har diskuterats inom ädelmetallkonventionen. I anteckningar från Working Group Vision & Strategy's¹⁰ möte den 6 augusti 2025 konstateras att länder, både medlemmar och ansökande, hanterar kontroll och stämpling av föremål av ädelmetall på mycket olika sätt. I vissa fall kan de långa avstånden till kontrollkontor utgöra en betydande utmaning för både myndigheter och företag. Delegering av stämpling kan därför vara en möjlig lösning. Vissa medlemmar i arbetsgruppen ser delegering av stämpling som ett hot, medan andra är öppna för det, förutsatt att spårbarhet och principen om oberoende tredjepartskontroll upprätthålls. Ordföranden noterar dock att det inte finns någon konsensus i frågan och föreslår att den tas upp igen vid nästa möte.

Mot bakgrund av kartläggningens resultat och konventionens nuvarande hållning bedöms att kontrollstämpling med CCM-stämpel utförd av leverantörer eller importörer, utan kontrollbyråns närvaro, inte är möjlig utan att bryta mot ädelmetallkonventionens bestämmelser.

Om Sverige skulle lämna ädelmetallkonventionen kan detta förväntas få en stor påverkan för de företag som kontrollstämplar med CCM-stämpel eftersom det innebär att Sverige inte längre kommer att kunna erbjuda denna märkning. Antalet företag som skulle påverkas direkt är dock väldigt få.

¹⁰ Draft Summary Record PMC/SR/2025 (Draft 1) p 6.

Att den svenska lagstiftningen tillåter negativ avvikelse från finhalt kan utgöra ett potentiellt handelshinder vid export. Vid stämpling med CCM-stämpeln görs provtagning och analys av metallhalten, och det tillåts inte negativa avvikelser. CCM-stämplingen ger därmed en garanti för att finhalten inte underskridits och har av exporterande företag setts som en säkerhet.

För handeln med ädelmetallarbeten är det enligt EU-domstolens avgöranden centralt att de stämplarna som det exporterande landet använder förmedlar likvärdig information som stämplingen som krävs i importlandet¹¹. Mot bakgrund av att Sveriges sedan lång tid tillåter negativ avvikelse av finhalt kan det hävdas att svensk stämpling inte är likvärdig, exempelvis att en produkt med angiven stämplad finhalt på 750 tusendelar egentligen skulle kunna innehålla en finhalt på 745 tusendelar.

Här blir utredningens förslag om att den negativa avvikelsen tas bort viktigt för att undanröja ett möjligt exporthinder, vid en lagändring kommer stämpling med kontrollstämpel och finhaltsstämpel garantera angiven finhalt. Detta förväntas innebära att informationen om finhalt som stämplarna förmedlar ska ses som likvärdig i de importerande EES-länder där negativ avvikelse inte tillåts. Detta bedöms kunna få en positiv påverkan på exportmöjligheter. Lagändringen skulle även kunna påverka efterfrågan på CCM-stämpling i Sverige eftersom det i dagsläget endast är CCM-stämplingen som garanterar finhalten utan negativ avvikelse¹².

Inom ädelmetallkonventionens område garanterar CCM-stämpling att produkter får säljas fritt mellan konventionsländer utan ytterligare kontroll eller stämpling. Det står dock konventionsländerna fritt, och förekommer även, att man accepterar import av ädelmetallarbeten som saknar CCM-stämpel och där finhalten försäkras genom andra kontroll- och ansvarsstämplar.

Den svenska exporten av ädelmetallarbeten har ökat under de senaste åren. Under åren 2022 samt 2023 uppgick den totala svenska exporten av ädelmetallarbeten till cirka 366 respektive cirka 485 miljoner kronor¹³.

Det är emellertid viktigt att notera att de import- och exportuppgifter som finns tillgängliga, från bland annat SCB, inte exakt motsva-

¹¹ Mål C-220/81 Robertson och mål C-293/93 Houtwipper.

¹² Art. 2.3 Annex I to the Convention on the control and marking of articles of precious metals.

¹³ Statistikuppgifter. Varuexport till bestämmelseland. Ej bortfallsjusterat, tkr efter varugrupp enligt KN, handelspartner och år. KN 7113, Äkta smycken och delar till sådana varor, av ädel metall eller av metall med plätering av ädel metall (exkl. antikviteter), källa SCB.

rar definitionen av ädelmetallarbeten enligt lagen om handel med ädelmetallarbeten. Statistikunderlaget inkluderar även pläterade varor samt andra produkter som inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta innebär att jämförelser och analyser till viss del blir osäkra. Trots dessa begränsningar menar utredningen att det är möjligt att dra vissa övergripande slutsatser om handelsvolymer och mönster för svensk import och export av ädelmetallarbeten.

Under 2024 uppgick exporten till drygt 750 miljoner kronor. Av dessa går huvuddelen, nära 701 miljoner motsvarande 93,5 procent av den totala exporten, till ett handelsområde som Sverige ingår i bestående av den inre marknadens EES-länder¹⁴ samt ädelmetallkonventionens medlemsländer, totalt 33 länder. Här finns en överlappning då 17 av de 30 EES-länderna också är medlemmar i ädelmetallkonventionen, vidare är tre länder medlemmar i ädelmetallkonventionen men ingår inte i EES¹⁵.

För de två företag som är avtalskunder hos RISE och därmed har tillgång till kontrollstämpling med CCM-stämpeln, uppgår det samlade exportvärdet av ädelmetallarbeten till cirka 73 miljoner kronor. Detta innebär att merparten av den svenska exporten sker från företag som inte har möjlighet att kontrollstämpla sina produkter med CCM-stämpeln. En viss export sker med produkter som är kontrollstämplade med den svenska kontrollstämpeln, kattfoten, men i huvudsak utgörs exporten av produkter som enbart är ansvarsstämplade – det vill säga märkta med finhaltsstämpel och namnstämpel i enlighet med svensk lagstiftning.

Under år 2025 gjordes 4 618 stycken kontrollstämplingar med CCM-stämpeln. Statistiken visar att antalet CCM-stämplingar har legat på en relativt låg men stabil nivå under de senaste tio åren. Resultatet från den enkätundersökning som gjorts pekar på att det finns ett visst intresse för CCM-stämpling bland de företag som i dag inte kontrollstämplar med CCM-stämpeln. Kopplat till ädelmetallkonventionen finns ansökningsländer samt observatörsländer som ännu inte är medlemmar, men som teoretiskt skulle kunna utvecklas till nya marknader för svensk export och där CCM-stämpling möjligen skulle kunna facilitera ett inträde på dessa marknader.

Utredningens bedömning är att även om CCM-stämplingen i vissa sammanhang kan underlätta exporten av ädelmetallarbeten till andra

¹⁴ Här avses de 27 EES-länderna samt EFTA-länderna Norge, Island samt Lichtenstein.

¹⁵ Storbritannien och Nordirland, Schweiz samt Serbien.

konventionsländer, är användningen av stämpeln i dag begränsad och efterfrågan från branschen relativt låg. Utredningen anser att behovet av CCM-stämplingen inte ensamt kan motivera ett fortsatt medlemskap i ädelmetallkonventionen.

4.1.2 Kontrollstämpling hos kontrollbyrå i annat land

Ädelmetallkonventionens syfte är att ädelmetallarbeten fritt ska kunna importeras och exporteras mellan de anslutna staterna under förutsättning att de är märkta med den gemensamma CCM-stämpeln. Konventionen tar dock inte uttryckligen upp huruvida en kontrollbyrå i en konventionsstat kan avtala om att låta en kontrollbyrå i en annan konventionsstat kontrollstämpla ädelmetallarbeten.

Det står däremot fritt för producenter, importörer och exportörer som önskar få produkter kontrollstämplade med CCM-stämpeln att vända sig till en kontrollbyrå i ett land för att få ädelmetallvaror kontrollerade och kontrollstämplade. Ett importerande konventionsland kan CCM-stämpla ädelmetallvaror från ett exporterande land även om landet inte är medlem i konventionen.

Anlitandet av en kontrollbyrå i annat land för kontrollstämpling blir alltså en affärssuppgörelse mellan kontrollbyrån och företaget i fråga och utgör inte en överenskommelse mellan stater, och inte heller mellan kontrollbyråer i olika länder.

Det skulle förvisso kunna förekomma att företag i enlighet med konventionens bestämmelser¹⁶ anlitar kontrollbyråer i ett annat konventionsland för att utföra kontroller och analyser av ädelmetallarbeten i samband med import till det landet. Utredningens bedömning är dock att detta i så fall sker i relativt ringa omfattning.

I Sverige har den obligatoriska kontrollstämplingen avskaffats, och enligt vad utredningen erfar innebär detta att det i princip inte förekommer krav på att importerade ädelmetallarbeten ska vara kontrollstämplade.

Om Sverige inte tillhandahåller den nationella infrastrukturen för kontroll och märkning som kontrollbyråer innebär, och företag som behöver kontrollstämpla sina ädelmetallarbeten i stället måste vända sig till utländska kontrollbyråer, bedöms detta få stora negativa konsekvenser. Detta skulle särskilt påverka de företag som är avtalskun-

¹⁶ 1.3 Annex II, PMC/W2.

der hos den svenska kontrollbyrån RISE. Om CCM-stämplingen inte längre kan utföras i Sverige skulle det leda till ökade kostnader för både transport och hantering, vilket i sin tur kan påverka företagens konkurrenskraft och effektivitet negativt.

4.2 Viktigt samarbete inom ädelmetallkonventionen

Förslag

Sverige ska fortsatt vara medlem i ädelmetallkonventionen.

Även om det enligt utredningens bedömning inte är motiverat med ett fortsatt medlemskap utifrån behovet av CCM-stämpling, finns det andra aspekter som talar för ett fortsatt svenskt medlemskap. Dessa handlar huvudsakligen om det väl utvecklade samarbetet mellan medlemsstater och kontrollbyråer inom konventionen.

Samarbetet rör viktiga funktioner och åtaganden för utpekade aktörer i systemet för en väl fungerande handel. Det omfattar också många områden såsom erfarenhetsutbyte, omvärldsbevakning, utveckling av teknik och kompetens och arbete mot oegentligheter. De vinningar som görs i samarbetet gagnar de företag som tillverkar och bedriver handel med ädelmetallarbeten.

Medlemskapet i konventionen ger Sverige möjlighet att delta i arbetsgrupper som tar fram riktlinjer för harmonisering av lagstiftning och tekniska standarder. Ett konkret exempel är Working Group on European Union (WGEU), som arbetar för att EU-kommissionen ska erkänna CCM-stämpeln enligt principen om ömsesidigt erkännande. Utan medlemskap i konventionen skulle Sveriges röst i dessa processer vara svagare.

Vidare finns potential för Sverige att bidra till att upprätthålla hög standard i testning av ädelmetallarbeten, genom sitt deltagande i tekniska samarbeten som Round Robin-programmet. Programmet är ett centralt verktyg för att säkerställa att analysmetoder för ädelmetaller är jämförbara och tillförlitliga mellan olika länder. Genom att analysera identiska, förseglade prover kan deltagande laboratorier verifiera att deras metoder ger resultat som ligger i linje med andra laboratorier inom konventionen. För Sverige innebär detta att de laboratorier som kontrollbyråerna använder sig av kan säkerställa att deras

analysmetoder håller hög internationell standard, vilket stärker trovärdigheten för svenska kontrollsystém. Deltagande i Round Robin fungerar också som en kontinuerlig metodutvärdering. Om resultaten från svenska kontrollbyråers laboratorier skulle avvika från den internationella standarden, ger detta möjlighet att identifiera och korrigera metodproblem i ett tidigt skede. Programmet fungerar därmed som ett verktyg för att hålla svenska analysmetoder uppdaterade och konkurrenskraftiga i takt med att ny teknik utvecklas. Det skapar också möjligheter att påverka utvecklingen av nya testmetoder och standarder inom konventionen.

Enligt ISO/IEC 17025, den standard som används vid ackreditering av provnings- och kalibreringslaboratorier, måste laboratorier vidta åtgärder för att säkerställa resultatens tillförlitlighet. Det innefattar att ha en rutin för att övervaka resultatens tillförlitlighet genom exempelvis användning av referensmaterial, funktionskontroller av provningsutrustning, korrelationsanalyser med mera. De ska också övervaka sin prestation genom att jämföra sina resultat med resultat från andra laboratorier, om sådana resultat finns tillgängliga och är lämpliga. Om det inte finns jämförelseanalyser kan laboratoriet i stället använda sig av till exempel certifierade referensmaterial eller andra kända tillvägagångssätt. Deltagande i jämförelseanalyser är inte ett absolut krav, varför tillgång till Round Robin-programmet inte ska ses som avgörande för svenska laboratoriers möjlighet att upprätthålla sin ackreditering enligt ISO/IEC 17025. RISE erfarenheter inom andra områden, där motsvarande tjänster saknas nationellt och det därför inte finns jämförelsemätningar att delta i, visar dock att det kan vara svårt att hitta andra tillförlitliga metoder för att jämföra mätresultat.

Sverige kan också använda sitt inflytande i konventionen för att driva frågor kopplade till nya marknadsutmaningar. Två aktuella exempel är arbetsgruppen för e-handel som syftar till att motverka den ökande förekomsten av felmärkta ädelmetallföremål på digitala handelsplattformar samt arbetsgruppen som arbetar med dolda markörer i stämplarna för att möjliggöra identifiering av äkta stämplarna.

Även om konventionen inte i sig skapar mandat eller juridiska möjligheter att ingripa mot de som innehar eller agerar på dessa plattformar, finns ett värde i erfarenhetsutbytet med andra medlemsstater. Ädelmetallhandeln bedrivs på en internationell arena, liksom den brottslighet som drabbar handeln. För att omvärldsbevakningen samt

samverkan mot brottsligheten ska bli effektiv finns det ett stort värde i att detta sker i en internationell kontext, något som även påtalats av Polismyndigheten.

Arbetsgrupperna ger medlemsländerna möjlighet att dela erfarenheter och lära av varandra när det gäller tillsyn och kontroll. Genom att undersöka hur olika länder hanterar problemet med felaktiga ädelmetallarbeten på marknaden kan grupperna lyfta fram olika lösningar och effektiva arbetssätt. Arbetsgruppen för e-handel skulle eventuellt också kunna användas för att genomföra marknadsanalyser att använda vid tillsynsplanering.

När det gäller tillsyn bedömer Swedac att ädelmetallområdet är det tillsynsområde där man i dag har sämst överblick. Med tanke på den ökande försäljningen via online-plattformar och de stigande guldpriserna kan området dock tänkas vara ett av tillsynsområdena som är förenat med stor risk för oegentligheter. Ett fortsatt medlemskap i konventionen kan ge Sverige fördelar genom att tillsynen och hanteringen av e-handelsmarknaden stärks. Vid ett utträde ur konventionen skulle denna samverkan tappas. Även om man från Swedac inte bedömer detta tapp som så stort att det inte skulle kunna kompenseras på annat sätt, ger konventionen en etablerad plattform där konventionsländer tillsammans kan bedriva arbetet.

Det kan i sammanhanget också nämnas att EU genom förordningen om digitala tjänster (DSA)¹⁷, har skapat ett regelverk som fastställer krav på leverantörer av digitala plattformar och andra förmedlingstjänster. Förordningen ger också behöriga myndigheter i medlemsstaterna befogenheter att utöva tillsyn och vidta åtgärder vid brott mot reglerna. Enligt Swedacs bedömning kan DSA endast tillämpas av de myndigheter som uttryckligen har utsetts som behöriga enligt förordningen, varför Swedac inte har möjlighet att använda förordningens tillsynsverktyg. Leverantörer av digitala plattformar och andra förmedlingstjänster är skyldiga att ha viss information, exempelvis om vem som är säljare av en vara. Under förutsättning att det finns bestämmelser i den svenska lagstiftningen som ger tillsynsmyndigheten Swedac grund för att begära ut uppgifter som ett led i tillsynen, bör detta medföra att online-plattformar som verkar på den svenska marknaden är skyldiga att såväl inneha som lämna ut information om vem som är ansvarig tillverkare eller importör för de ädel-

¹⁷ Förordningen (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG.

metallarbeten som förekommer på plattformen. Därmed skulle Swedac som tillsynsmyndighet, vid misstanke om att DSA överträds inom myndighetens verksamhetsområde exempelvis genom att olagliga produkter säljs via digitala plattformar, rapportera detta till de behöriga myndigheterna för vidare åtgärder. Detta skulle kunna utgöra ett komplement till den ordinarie tillsynsverksamheten.

I kontakterna med näringsliv och branschorganisationer framkommer att det anses vara värdefullt att Sverige är knuten till en internationell kontrollorganisation på ädelmetallområdet. Även om man inte använder sig av CCM-stämplingen ser många det som positivt att Sverige är medlem i konventionen, det uppfattas stärka Sveriges status och renommé. Det finns farhågor om att ett svenskt utträde ur konventionen riskerar att skapa badwill i internationella sammanhang och inverka ogynnsamt på svensk export och import.

Grannländerna Norge och Finland är medlemmar i ädelmetallkonventionen trots att de sedan flera år inte bedriver någon egentlig verksamhet med kontrollstämpling, och i Finland har man för närvarande inte heller någon kontrollbyrå utsedd. Utredningen har träffat ansvariga myndigheter i de två länderna för att få höra hur man resonerat kring medlemskapet i ädelmetallkonventionen. Vid samtalen framkom att fortsatt medlemskap i konventionen trots frånvaron av CCM-stämpling inte hade varit föremål för ett aktivt ställningstagande i något av länderna, i vart fall inte i närtid.

I dialogen framkom synpunkter om att konventionens regler om bland annat förfarandet vid märkning kunde upplevas som omoderna i förhållande till hur de nordiska länderna bedriver arbetet inom andra områden. Ändå framfördes att man i bägge länderna såg att medlemskapet gav fördelar genom det aktiva samarbetet som bedrivs inom viktiga områden med erfarenhetsutbyte, bland annat kring bevakning av nyheter, falska stämplat samt kontrollerna inom Round Robin-programmet. Båda länderna uppgav att det i dagsläget inte finns någon annan organisation eller aktör som man kan vända sig till i dessa frågor. Det bedrivs inte något motsvarande arbete inom EES, och det skulle bli mycket kostsamt om man på annat sätt skulle etablera denna typ av samverkan. Inte minst gällde detta möjligheten till jämförelsekontrollerna kopplat till ackrediteringen. Finland menade att medlemsavgiften nog kan betraktas som en överkomlig kostnad för få tillgång konventionens gemensamma arbete. Finland uppgav också att det visserligen just nu var en låg efterfrågan på CCM-stämpling,

men att detta kan ändras till exempel vid etablering av nya företag eller att företag sluter exportavtal med nya länder. Ifall Finland har trätt ur konventionen är processen för att på nytt kunna bli medlem kostsam och tar mycket lång tid.

I Sverige har verksamheterna som kontrollbyrån RISE¹⁸ och tillsynsmyndigheten Swedac¹⁹ bedriver inom ädelmetallområdet en relativt liten omfattning, det handlar om små organisatoriska delar av myndigheter med ett fåtal personer engagerade i arbetet. Samtidigt är det arbete som bedrivs viktigt för att stödja tillverkning och handel inom ädelmetallområdet, och berör många företag. I arbetet utgör de riktlinjer, regler och standarder som finns gemensamt framtagna för ädelkonventionens medlemmar ett värdefullt stöd. Möjligheten att få ta del av konventionens samarbete innebär att Sverige ges förutsättningar att konkurrera på samma villkor som övriga konventionsstater.

Vid sidan av ädelmetallkonventionen finns inte något annat jämförbart forum för samarbete i dessa frågor. Eftersom regleringen av handel med ädelmetallarbeten inte är harmoniserad inom EES, finns inte heller någon etablerad EES-samverkan kring frågorna. Det har tidigare bedrivits ett arbete i ministerrådet med att ta fram ett direktiv inom ädelmetallområdet men arbetet har stagnerat och inte lett till något resultat. Utredningen kan därmed inte peka på några kända alternativa sätt för att upprätthålla kompetens samt bedriva omvärldsbevakning och utvecklingsarbete, och vad de alternativa kostnaderna därmed skulle kunna vara.

Ett fortsatt medlemskap innebär att Sverige ges tillgång till flera viktiga områden där vi behöver få information, ta del av erfarenheter, ingå i samarbeten samt kunna mer formaliserat delta i jämförelser och utvärderingar. Med ett medlemskap i ädelmetallkonventionen behåller Sverige en röst i utvecklingen av regelverk och kan påverka beslut som rör testning, märkning och kontroll av ädelmetallarbeten globalt.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett svenskt medlemskap i ädelmetallkonventionen ger väsentliga och nödvändiga fördelar för handeln med ädelmetallarbeten föreslår därför att Sverige fortsatt ska vara medlem i ädelmetallkonventionen.

¹⁸ Totalt cirka 0,5 årsarbetskrafter, tillsammans med övriga kostnader totalt 1 180 376 kronor för 2024. Kostnaden med nuvarande verksamhet beräknas öka till cirka 1 300 000 kronor för 2025. Källa RISE.

¹⁹ Sammanlagda kostnader för namnstämpelregistret, tillsyn samt föreskriftsarbete cirka 1 miljon kronor för 2024, källa Swedac.

5 Kontrollorgan och kontrollbyrå

5.1 Inledning

I Sverige är kontrollstämpling av ädelmetallarbeten frivillig och utförs av kontrollorgan och kontrollbyrå som ackrediterats av Swedac för uppgiften. En tillverkare eller importör kan anlita ett kontrollorgan eller en kontrollbyrå som kontrollerar att den uppgivna finhalten stämmer och sedan bekräftar detta genom att stämpla ädelmetallarbetet med en kontrollstämpel. I Sverige utgörs den nationella kontrollstämpeln av kattfoten, som är vårt äldsta konsumentmärke och visar det lilla riksvapnet med tre kronor i trepassformad sköld.

Sverige är sedan 1972 medlem i och depositarie för Konventionen om kontroll och märkning av ädelmetall, den s.k. ädelmetallkonventionen. Genom ädelmetallkonventionen inrättas ett internationellt system för märkning av ädelmetallarbeten. Konventionen föreskriver en gemensam kontrollstämpel, CCM, vars närvaro är ett krav för att ett ädelmetallarbete ska kunna säljas i andra konventionsstater utan krav på ytterligare kontroll vid import. Systemet bygger på att konventionsstaterna åtar sig att utse en eller flera kontrollbyråer, med uppgift att kontrollera och märka ädelmetaller enligt konventionens regler.

Vid EES-inträdet beslutade riksdagen att Sverige skulle tillämpa ett öppet, konkurrensdrivet system för teknisk provning och kontroll, där EU:s principer även ska tillämpas på nationellt reglerade områden. Inom ramen för lagen om handel med ädelmetallarbeten infördes ett sådant system för kontrollstämpling. Systemet innebär att aktörer som kan visa att de är kompetenta ska ha rätt att i konkurrens erbjuda sina tjänster som kontrollorgan och kontrollbyrå, men att de också när som helst kan välja att lämna uppdraget. Detta skapar en viss sårbarhet, eftersom systemet förutsätter att det alltid finns åtminstone

ett ackrediterat kontrollorgan som kan utföra stämpling med både kattfoten och CCM-stämpeln.

I praktiken finns i dag endast ett kontrollorgan, som även fungerar som kontrollbyrå, ackrediterat för denna uppgift i Sverige, RISE Research Institutes of Sweden AB. Kontrollstämpling med kattfoten och CCM-stämpeln är frivillig, och de företag som önskar stämpling sluter avtal med RISE om ädelmetallanalyser och stämpling.

Under de senaste årtiondena har efterfrågan på kontrollstämpling med kattfoten och CCM-stämpeln minskat. Svenska leverantörer av ädelmetallarbeten har en betydande del av sin försäljning via export, där både nationell kontrollstämpling och CCM-stämpling efterfrågas, framför allt vid försäljning till medlemsländer i ädelmetallkonventionen samt till länder med obligatorisk kontrollstämpling.

5.1.1 Tillgång till oberoende kontrollorgan och kontrollbyrå behöver säkras

Oavsett om handel med ädelmetallarbeten bedrivs inom ramen för ädelmetallkonventionen eller med stöd av den inre marknadens gemenskapsrättsliga regler behövs tillgång till en oberoende tredje part som kan utföra provning, intygsgivning av finhalt och kontrollstämpling.

Systemet enligt ädelmetallkonventionen bygger på att varje ansluten stat åtar sig att utse en eller flera kontrollbyråer. Dessa byråer har i uppdrag att kontrollera och kontrollstämpla ädelmetallarbeten i enlighet med konventionens tekniska krav, bland annat avseende finhalt. Syftet är att säkerställa att varor som bär den gemensamma kontrollstämpeln, CCM-stämpeln, uppfyller gemensamma kvalitetskrav och därmed kan cirkulera fritt mellan konventionens medlemsstater.

Svensk export inom EES som inte sker utifrån ädelmetallkonventionen måste kunna möta kraven kring EU:s fria rörlighet. För att få vägledning om vilka krav som en stat kan ställa vid import av ädelmetallarbeten utan att kraven utgör handelshinder, får man söka vägledning i EU-domstolens beslut. I ett antal domar¹ slår domstolen fast att ett exporterande lands kontroll och kontrollens resultat måste tillfredsställa kraven i det importerande landet för att varan ska kunna röra sig fritt inom unionen utan ytterligare kontroll vid import.

¹ Mål C-220/81 Robertson, mål C-293/93 Houtwipper.

Här kan skillnader i olika länders regelverk få betydelse. Sverige, liksom övriga skandinaviska konventionsländer, har avskaffat den obligatoriska kontrollstämplingen av oberoende tredje part. För saluhållning och försäljning av ädelmetallarbeten är viss ansvarsstämpling obligatorisk medan kontrollstämpling är frivillig. I många andra länder, både inom och utanför ädelmetallkonventionen är dock kontrollstämpling fortfarande obligatorisk. Vid export till dessa länder kan det komma att ställas krav om att ädelmetallarbetena ska vara kontrollstämplade eftersom detta krävs enligt dessa länders nationella lagstiftning, och detta förutsätter tillgång till ett oberoende kontrollorgan.

Sedan EES-inträdet har Sverige övergått till ett system där teknisk kontroll inte längre utförs av statliga monopol. I stället har ett öppet, konkurrensdrivet system införts, där alla kompetensbedömda organ får möjlighet att konkurrera om uppdragen att utföra provningar och certifieringar. EU:s principer tillämpas därmed även inom nationellt reglerade områden. I lagen (1999:799) om handel med ädelmetallarbeten finns ett sådant system för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. Systemet innebär att aktörer som kan visa att de är kompetenta tillåts att i konkurrens erbjuda sina tjänster som kontrollorgan.

Ett kontrollorgan kan också när som helst välja att lämna uppdraget, och detta skapar en sårbarhet, inte minst eftersom medlemskapet i ädelmetallkonventionen förutsätter att det finns minst en kontrollbyrå tillika kontrollorgan som kan utföra stämpling med kattfoten och CCM-stämpeln.

Kontrollorganen verkar på en öppen marknad där krav på specialutrustning och särskild kompetens påverkar verksamheternas lönsamhet. Resultaten från den genomförda internationella kartläggningen indikerar att den ekonomiska bärkraften sannolikt hänger samman med om kontrollstämpling är obligatorisk eller inte. I de länder där kravet på kontrollstämpling har avskaffats har kontrollorganen eller kontrollbyråerna generellt sett haft större utmaningar att upprätthålla ekonomisk bärkraft. I länder där kontrollstämpling fortsatt är ett lagstadgat krav synes däremot efterfrågan vara mer stabil, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar och ekonomiskt livskraftig verksamhet.

Kraven på kontrollorganens och -byråernas organisatoriska och faktiska självständighet gentemot tillverkare och leverantörer är centrala enligt det nationella regelverket och i ädelmetallkonventionen. Inom ädelmetallkonventionen har man enats om att kontrollbyråerna

och kontrollorganen ska vara så kallade Typ A enligt bilaga A till ISO/IEC 17020:2012 (ISO/IEC 17020) eller kunna visa motsvarande kompetensnivå. Detta ställer långtgående krav på kontrollorganets oberoende och går i huvudsak ut på att organet, dess personal, ledning och ägare inte får ha uppdrag, ägarskap eller andra intressen som kan äventyra oberoendet när kontrollorganet ska utföra bedömningar.

De högt ställda kraven styr vilka aktörer som kan komma i fråga för rollen som kontrollbyrå och kontrollorgan. Teknisk kompetens och nödvändig utrustning kan finnas hos kommersiella aktörer, men det är inte sannolikt att någon av dessa kan uppfylla de höga krav på objektivitet, opartiskhet och oberoende som ställs på ett kontrollorgan eller en kontrollbyrå. Därmed uppstår ett strukturellt hinder som i praktiken mer eller mindre omöjliggör för marknadsaktörer att agera som kontrollorgan/kontrollbyrå.

Sedan Sveriges anslutning till ädelmetallkonventionen har intresset från marknadsaktörer att etablera sig som kontrollorgan för den svenska marknaden varit mycket lågt. Utöver det nuvarande kontrollorganet RISE (nr 2) har endast två andra aktörer haft ackreditering för sådan verksamhet. Enligt utredningens uppgifter bedrev Svenska Guldkollen (nr 1) en verksamhet som kontrollorgan med begränsad ekonomisk bärkraft. Verksamheten bedrevs under åren 2001–2004, varefter Swedac återkallade ackrediteringen med anledning av brister som identifierades vid genomförd tillsyn. Inspecta Oy (nr 3) har enligt tillgängliga uppgifter inte bedrivit någon verksamhet i egenkap av kontrollorgan och avsåg sig frivilligt sin ackreditering år 2011. Därefter har inga nya aktörer tillkommit.

Denna utveckling kan närmast beskrivas som ett marknadsmisslyckande, då en fungerande marknad för kontrollverksamhet inom området inte har etablerats. Den offentliga inriktningen har i stället legat på att säkerställa att Sverige tillgodoser branschens behov och uppfyller sina internationella åtaganden enligt ädelmetallkonventionen, särskilt skyldigheten att tillhandahålla minst en kontrollbyrå med förmåga att utföra provning och stämpling.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är nödvändigt att ge en aktör ett långsiktigt och stabilt uppdrag att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå. En statlig aktör bedöms särskilt lämpad för detta uppdrag, då den kan säkerställa den grad av oberoende och opartiskhet som krävs. För att fullgöra uppdraget krävs att aktören

besitter både specialiserad kompetens inom ädelmetallanalys samt tillgång till ändamålsenlig laboratorieinfrastruktur.

Enligt utredningens bedömning bör uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå säkerställas parallellt med ett fortsatt öppet ansökningsförfarande, inom vilket aktörer kan anmäla intresse för att utföra dessa uppdrag och, under förutsättning att de uppfyller fastställda krav, utses till kontrollorgan eller kontrollbyrå. Som redovisats ovan har detta förfarande hittills inte fungerat tillfredsställande, och det bedöms inte sannolikt att marknaden kan tillhandahålla dessa tjänster. Samtidigt är det angeläget att utvecklingen följs fortlöpande. Om det framöver visar sig att marknaden utvecklas på ett sådant sätt att oberoende aktörer kommer att kunna utföra uppdragen på konkurrensmässiga villkor, kan uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå omprövas.

5.1.2 Krav på kontrollbyråer

I utredningen föreslås att Sverige fortsatt ska vara medlem i ädelmetallkonventionen.

Ädelmetallkonventionen innehåller grundläggande krav som varje kontrollbyrå måste uppfylla för att få verka enligt konventionens regelverk och säkerställa att handeln med ädelmetallarbeten följer fastställda standarder.

De huvudsakliga kraven finns i konventionens artikel 5, medan mer detaljerad vägledning ges i bilagor, tekniska beslut och ställningstaganden från den Ständiga kommittén. Den Ständiga kommittén är ett permanent organ inom konventionen som ansvarar för att utveckla och följa upp regler, ge rekommendationer och säkerställa enhetlig tillämpning av konventionens krav. Dessa regler syftar till att skapa förutsättningar för en opartisk och korrekt kontrollverksamhet.

En kontrollbyrå ska ha tillgång till personal med relevant kompetens, lämpliga resurser och den utrustning som krävs för att genomföra analyser och kontroller. Personalen ska ha dokumenterad teknisk kunskap och följa regler om sekretess för att skydda information och säkerställa oberoende i arbetet. Oberoendet innebär att kontrollbyrån inte får ha ekonomiska eller organisatoriska kopplingar till aktörer inom ädelmetallbranschen som kan påverka kontrollens objektivitet.

För att analysera ädelmetallprodukter krävs vanligen att kontrollbyrån har tillgång till ett laboratorium med erforderlig kapacitet, som kan undersöka produkter märkta med CCM-stämpeln enligt fastställda metoder. Kontrollbyrån kan använda externa laboratorier för tester, men detta regleras av den Ständiga kommittén, som också fastställer kriterier för hur sådana laboratorier ska bedömas.² Laboratoriernas tekniska kompetens ska styrkas genom ackreditering enligt ISO/IEC 17025 eller genom att visa motsvarande nivå.³ Ett sätt att visa denna kompetens är genom deltagande i det internationella kompetenstestprogrammet Round Robin, som organiseras av den Ständiga kommittén eller ett organ utsedd av denna. Kommittén utfärdar riktlinjer för Round Robin, inklusive nivån på deltagandet.⁴ Round Robin innebär att laboratorier regelbundet deltar i jämförande tester för att säkerställa kvalitet och noggrannhet i sina analyser, detta gäller såväl ackrediterade som icke ackrediterade laboratorier.

Den Ständiga kommittén har även publicerat vägledande ställningstaganden om kontrollbyråns ledning, personalresurser och tekniska förutsättningar. Dessa används som stöd vid inspektioner och bedömningar av kontrollbyråns efterlevnad. Bedömningen baseras på internationella standarder som ISO 17025 för laboratorier och ISO 17020 för kontrollorgan, samt internationella ackrediteringsriktlinjer. Kontrollbyråer ska uppfylla kriterierna för ett inspektionsorgan av typ A enligt ISO 17020.⁵

Utöver tekniska krav omfattar vägledningarna organisatoriska aspekter som oberoende hos ledning och personal⁶ samt ekonomisk förvaltning. Jämfört med ISO 17025 innehåller Ständiga kommitténs riktlinjer kring kontrollbyråers oberoende, styrning och ekonomiska hantering i breda drag, medan ISO 17025 mer specifikt reglerar teknisk kompetens, testmetoder och kvalitetssäkring.

Kontrollbyrån ska bedriva sin verksamhet självständigt och får inte lägga ut sina uppgifter på entreprenad till följd av resurs- eller utrustningsbrist, med undantag för laboratorietester. Byrån ska därför förfoga över de resurser och den utrustning som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ledningen ska ha relevant ämneskompetens inom ädelmetallkontroll och ledar-

² Annex II, PMC/W 2/2000 (Rev. 3), avsnitt 1.3.

³ Annex II, avsnitt 1.4.

⁴ Annex II, avsnitt 1.5.

⁵ Compilation of acts of the standing committee, PMC/W 1/2001 (Rev. 24), avsnitt 2.6 (5).

⁶ Compilation of acts, avsnitt 2.6 (8–11).

skapsförmåga. Om kontrollbyrån är en del av en större organisation ska viktiga funktioner, som laboratoriechef eller Assay Master, rapportera direkt till högsta ledningen och inte till personer med intressen inom ädelmetallbranschen. Byrån ska ha ekonomisk kontroll och kunna fatta beslut om inköp och underhåll av utrustning utan onödiga fördröjningar.

Personalstyrkan ska vara tillräckligt stor och ha rätt teknisk kompetens. Medarbetarna ska erbjudas fortlöpande utbildning och deras erfarenhet ska dokumenteras. Integritet och sekretess ska säkerställas genom tydliga riktlinjer och förpliktelser som reglerar etik, intressekonflikter och hantering av information.

Kontrollbyrån ska ha tillgång till lokaler och utrustning som möjliggör tillförlitliga analyser. Utrustningen ska vara i gott skick, kalibrerad vid behov och underhållen. Miljöfaktorer som kan påverka analysresultaten ska hanteras. Rutiner ska finnas för snabb reparation eller ersättning av utrustning samt reservplaner för kritiska instrument. En överordnad organisation ska inte fördröja eller hindra dessa åtgärder.

Kvalitetssystemet⁷ ska helst baseras på erkända internationella standarder och vara integrerat i verksamheten. Även om ackreditering inte är obligatorisk enligt konventionen, rekommenderas det för att stärka kontrollbyråns trovärdighet. Kvalitetssystemet ska dokumenteras, följas upp och revideras regelbundet. Klagomål och avvikelser ska hanteras systematiskt. All relevant dokumentation ska förvaras säkert och ordnat.

Särskild uppmärksamhet ges åt säkerheten vid märkning av ädelmetaller, särskilt när märkning sker utanför kontrollbyråns egna lokaler. Verktyg och stämplars för CCM-märkning ska hanteras med hög säkerhet och vara under övervakning för att förebygga obehörig användning eller förlust. Det ska finnas dokumenterade rutiner för tillverkning, användning och förvaring av verktyg och stämplars, både före och efter användning.

Sammanfattningsvis är dessa krav och riktlinjer utformade för att möjliggöra en korrekt, oberoende och transparent kontrollverksamhet, vilket är en förutsättning för att upprätthålla ordning och spårbarhet inom handeln med ädelmetallarbeten.

⁷ Compilation of acts, avsnitt 2.6 (21–22).

5.1.3 Krav för kontrollorgan

Kontrollorgan regleras i svensk lagstiftning och de krav som ställs på ett kontrollorgan kan härledas ur det faktum att det ska vara ackrediterat⁸. Enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering, ska ett kontrollorgan genomgå prövning och godkännas av ett nationellt ackrediteringsorgan, i Sverige är detta Swedac⁹.

Det finns en hög grad av överensstämmelse mellan de krav som ställs på ackrediterade kontrollorgan enligt gemenskapsrättslig och svensk reglering och de kravspecifikationer som följer av ädelmetallkonventionen. Även om konventionens regelverk och den ständiga kommitténs kriterier i vissa avseenden är mer detaljerade till sin utformning, motsvarar ackrediteringskraven i allt väsentligt de kompetens- och kvalitetssäkringskrav som konventionen bygger på. Ackreditering utgör därmed en central kvalitetsgaranti och säkerställer att uppgifter inom området utförs korrekt, opartiskt och i enlighet med internationellt erkända standarder.

Ackreditering förutsätter att kontrollorganet uppfyller grundläggande krav inom tre huvudsakliga områden. För det första ska organisationen vara uppbyggd på ett sådant sätt att den är oberoende och fri från kommersiella, finansiella eller andra intressen som kan påverka objektiviteten. För det andra ska den tekniska kompetensen vara säkerställd genom dokumenterad utbildning, erfarenhet och sakkunskap hos personalen, samt genom tillgång till ändamålsenlig utrustning och etablerade metoder. För det tredje ska verksamheten bedrivas inom ramen för ett ledningssystem som säkerställer kvalitet och rättssäkerhet, bland annat genom rutiner för hantering av klagomål och avvikelser samt för intern uppföljning och förbättringsarbete i enlighet med ISO/IEC 17020. Genom löpande tillsyn säkerställer Swedac att ackrediterade kontrollorgan över tid uppfyller de krav som gäller för kontroll av ädelmetallarbeten enligt standarder och föreskrifter.

Ansvar för kontrollstämpling förutsätter teknisk kompetens, opartiskhet, dokumenterade rutiner och ett högt mått av oberoende i förhållande till de aktörer som omfattas av kontrollen. Funktionen har

⁸ 8 § lagen om handel med ädelmetallarbeten.

⁹ 13 § lagen om handel med ädelmetallarbeten, 3 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

tydliga inslag av myndighetsutövning och innebär att kontrollstämplingen fungerar som ett offentligt kvalitetsintyg gentemot konsumenter och handel. Detta ställer krav på att kontrollorganens och kontrollbyråernas kompetens prövas genom tydliga och transparenta förfaranden. Ackreditering enligt internationellt vedertagna standarder, som ISO/IEC 17020 och ISO/IEC 17025, utgör ett etablerat och tillförlitligt sätt att säkerställa och visa att dessa krav är uppfyllda. En sådan ordning skapar förutsättningar för ett fungerande kontrollsystem, både nationellt och inom ramen för samarbetet enligt ädelmetallkonventionen.

Utredningen delar de bedömningar som tidigare gjorts i lagstiftningsarbetet och anser att ackreditering är det mest ändamålsenliga och rättssäkra sättet att säkerställa att kontrollorgan och kontrollbyråer uppfyller de krav som bör gälla för ansvar för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. Även om ädelmetallkonventionen tillåter andra sätt att visa motsvarande kompetens, bedöms det i praktiken vara svårt att upprätthålla en likvärdig nivå av kontroll och kvalitetsssäkring utan ackreditering.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen ingen förändring av det svenska kravet på ackreditering för kontrollorgan och kontrollbyråer inom ädelmetallområdet.

5.2 RISE lämpligaste aktör som kontrollbyrå och kontrollorgan

Om en aktör ska utses att fungera som kontrollbyrå och kontrollorgan är det viktigt att säkerställa att det finns dokumenterad teknisk kompetens inom metallanalys, kunniga medarbetare och rätt utrustning som är kalibrerad och i gott skick. Aktören bör också jobba enligt ett kvalitetssystem som motsvarar etablerade internationella standarder, som ISO 17025 och 17020, så att analyser och kontroller blir noggranna, spårbara och pålitliga. För att uppdraget ska kunna skötas på ett självständigt och effektivt sätt krävs dessutom tillräckliga resurser, utan att vara beroende av externa leverantörer, förutom i särskilda fall då ackrediterad testverksamhet kan behöva anlitas tillfälligt.

Detta innebär i praktiken att det finns mycket få aktörer som uppfyller de krav på teknisk kompetens och utrustning som en ackreditering enligt gällande regelverk förutsätter. Därtill har intresset av

att verka som kontrollorgan visat sig vara begränsat. Det faktum att det öppna marknadssystemet för kontrollorgan inte har attraherat nya aktörer, trots att detta formellt är möjligt, visar att marknaden i praktiken inte har förmåga att upprätthålla den tekniska kompetens, infrastruktur och oberoende som krävs för uppdraget. Avsaknaden av reell konkurrens medför en strukturell sårbarhet i systemet. För närvarande är RISE den enda aktör i Sverige som är ackrediterad för denna uppgift.

Givet dessa omständigheter bedömer utredningen att det, parallellt med ett öppet system där aktörer kan erbjuda tjänster som kontrollorgan, även behöver finnas ett tydligt utpekat yttersta ansvar att verka som kontrollorgan. En organisation under statligt huvudmannaskap framstår som särskilt väl lämpad för detta uppdrag, då den har förutsättningar att uppfylla de krav på neutralitet och objektivitet som verksamheten förutsätter. För att uppdraget ska kunna fullgöras krävs dock att organisationen besitter fördjupad expertis inom ädelmetallanalys samt har nödvändiga resurser i form av adekvat laboratorieutrustning.

Myndigheter som Tullverket och Konsumentverket har visserligen uppdrag kopplade till tillsyn och marknadskontroll, men saknar verksamhetsmässig koppling till ädelmetallbranschen. Deras uppdrag omfattar inte heller den typ av tekniskt specialiserad analys och märkning som krävs av ett kontrollorgan för ädelmetallarbeten. För att kunna axla ett sådant uppdrag skulle det krävas omfattande investeringar i uppbyggnad av specialistkompetens, laboratoriekapacitet och kvalitetssystem, liksom att genomgå en fullständig ackrediteringsprocess. Alternativt skulle tjänster köpas in från externt, ackrediterat laboratorium. Detta skulle innebära en avsevärd omställning av deras nuvarande verksamhet och kräva långsiktig resursförstärkning. Mot denna bakgrund bedöms det inte som ändamålsenligt att överföra en relativt liten men tekniskt och kompetensmässigt krävande funktion till myndigheter som i dagsläget saknar såväl relevant kompetens som erfarenhet inom området.

Utredningen har även övervägt ett alternativ där Swedac skulle fungera som kontrollbyrå och kontrollorgan för ädelmetallarbeten. Här finns en tydlig koppling till handeln med ädelmetallarbeten, men flera tveksamheter har också identifierats.

Även beträffande Swedac finns problematiken kring teknisk kompetens och utrustning. Enligt Swedacs bedömning är det relativt kom-

plicerat att lägga ut testning på en underleverantör, det är osäkert om externa aktörer kan tillhandahålla den nödvändiga kompetensen och kapaciteten. Om Swedac inte skulle driva ett eget laboratorium, skulle det kunna bli aktuellt att köpa in laboratorietjänster från externa aktörer. Det är oklart hur säker den externa tillgången på sådan kompetens är.

Swedac har i dag även ett uppdrag som tillsynsmyndighet inom området för ädelmetallarbeten. Det innebär att myndigheten utövar tillsyn över efterlevnaden av regler om bland annat saluhållande och märkning av ädelmetallarbeten samt vid behov vidtar åtgärder mot aktörer som inte följer regelverket. Om Swedac samtidigt skulle få rollen som kontrollbyrå enligt konventionen skulle myndigheten därmed både vara leverantör av kontroll- och märkningstjänster och samtidigt vara ansvarig tillsynsmyndighet för samma område. En sådan ordning skulle kunna medföra risk för intressekonflikter, bristande opartiskhet och otydlig ansvarsfördelning mellan myndighetens roller.

Det finns en ytterligare en central problematik och komplexitet med Swedac som kontrollorgan. Swedac är Sveriges nationella ackrediteringsorgan och har ansvar för att ackreditera kontrollorgan som utför kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. Som Sveriges nationella ackrediteringsorgan är Swedac skyldig att upprätthålla oberoende i sin ackrediteringsverksamhet. Detta krav följs upp genom regelbundna referentbedömningar som utförs av den europeiska ackrediteringsorganisationen (EA) och resultaten från dessa bedömningar utgör en central del i den löpande utvärderingen av Swedac¹⁰. Det råder osäkerhet kring hur EA skulle bedöma en situation där Swedac, i egenskap av kontrollbyrå, upphandlar tjänster från ett ackrediterat laboratorium. Även denna konstruktion skulle kunna skapa en intressekonflikt, där myndigheten både utövar tillsyn och erbjuder kontrolltjänster. Detta skulle kunna påverka myndighetens oberoende och trovärdighet negativt.

Sammanfattningsvis föreligger ett antal oklarheter och tveksamheter avseende Swedacs möjlighet att verka som kontrollorgan för ädelmetallarbeten. Dessa avser såväl organisatoriska som praktiska förutsättningar, vilket sammantaget medför att detta alternativ inte bedöms vara lämpligt.

¹⁰ (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter.

RISE är sedan 2018 det ackrediterade kontrollorganet för kontroll och stämpling av ädelmetallarbeten i Sverige. Men det finns en historisk bakgrund inom ädelmetallkontroll som sträcker sig längre tillbaka i tiden. Innan RISE tog över hade Statens provningsanstalt (SP) länge haft ansvaret för ädelmetallkontrollen i Sverige. Under flera decennier var SP ett statligt organ med monopol på denna uppgift. I takt med Sveriges EU-anpassning under början av 1990-talet skedde dock en avreglering öppnade för konkurrens och ett nytt system för teknisk kontroll. I samband med statens omstrukturering av forskningsinstitut ombildades SP successivt och bildade efter olika sammanslagningar det statliga forskningsinstitutet RISE. RISE har alltså en unik och lång erfarenhet av ädelmetallkontroller och kontrollverksamhet.

RISE har den samlade kompetens, erfarenhet och tekniska kapacitet som krävs för att genomföra finhaltsmätningar och metallanalyser i enlighet med gällande krav. Den kompetens och kvalitetssäkring som krävs för ackreditering utgör dessutom en grundläggande förutsättning för att kunna verka som kontrollbyrå och RISE är i dagsläget den enda aktören i Sverige som innehar ackreditering för analys av ädla metaller. Detta innebär att RISE har en särställning som en statligt ägd aktör med både tekniska resurser och relevant kompetens för rollen som kontrollorgan. Kombinationen av RISE oberoende, tekniska expertis och erfarenhet bidrar till en trovärdighet för ädelmetallkontrollen. RISE föreslås få ett långsiktigt uppdrag att fortsatt verka som ackrediterat kontrollorgan. Även om det teoretiskt sett kan finnas andra aktörer som skulle kunna vara aktuella, saknas i dagsläget realistiska alternativ som utan omfattande investeringar, betydande resursinsatser och risk för kompetensförlust kan överta ansvaret på ett rättssäkert och effektivt sätt.

RISE expertis utgör emellertid en viktig resurs även ur ett bredare samhällsperspektiv. Inom tillsynen av handeln med ädelmetallarbeten finns behov av specialiserad kompetens och laboratoriekapacitet för att kunna genomföra metallanalyser på dessa produkter. I den tillsyn av handeln med ädelmetallarbeten som bedrivs av Swedac kontrolleras att de ädelmetallarbeten som säljs är försedda med de stämplat som lagstiftningen kräver men i vissa fall kontroller även ädelmetallarbetenas finhalt, och det är RISE som utför metallanalyserna i tillsynsärendena och bistår med kvalificerade bedömningar av om produkter uppfyller krav på märkning och finhalt. Att upprätthålla denna analys-

kapacitet är en förutsättning för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt och rättssäkert.

Från representanter inom branschen framhålls systematiskt fusk med angiven finhalt som ett allvarligt problem. Företeelsen omfattar flera olika typer av vilseledande metoder. Ett vanligt tillvägagångssätt är att föremål, som i verkligheten endast är ytbelagda (pläterade) med exempelvis guld stämplas och säljs som om de vore tillverkade av massiv ädelmetall. I ännu allvarligare fall har produkter påträffats då branschföreträdare låtit analysera produkter som trots korrekt märkning med en angiven finhalt visat sig helt sakna innehåll av den deklarerade ädelmetallen.

De kontroll- och analysresultat som erhålls vid Swedacs tillsyn kan utgöra grund för rättsliga åtgärder. Detta ställer höga krav på att analyser och tester genomförs med objektivitet, tillförlitlighet och hög kvalitet.

Vid en sammanvägd bedömning finner utredningen att, med hänsyn till samtliga väsentliga faktorer och de krav som ställs på kontrollorgan och kontrollbyråer, är RISE den mest lämpliga aktören att fortsatt bedriva verksamheten. Detta baseras främst på deras kunskap och kompetens samt tillgång till den tekniska utrustning som krävs för att genomföra finhaltsmätningar och metallanalyser. RISE har också en unik och långvarig erfarenhet av ädelmetallkontroller och kontrollverksamhet. Ackreditering är en nödvändig förutsättning för att agera som kontrollorgan, och för att fungera som kontrollbyrå krävs motsvarande kunskap och kompetens. För närvarande är RISE den enda aktören som är ackrediterad för analyser av ädla metaller.

5.2.1 Uppdrag som kontrollorgan och kontrollbyrå

Förslag

RISE ska genom ägaranvisningen för RISE ha uppdrag att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå med ansvar för att utföra analyser, kontroller och kontrollstämpling av ädelmetallarbeten.

Vidare ska RISE upprätthålla kompetens och kapacitet för att som ackrediterat laboratorium kunna utföra metallanalyser även i andra relevanta sammanhang. RISE ska säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande kvalitetsstandarder och att nödvändig ackreditering upprätthålls.

RISE är ett statligt ägt aktiebolag och forskningsinstitut med uppdrag att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse samt bidra till en innovativ utveckling av samhället.

RISE fungerar som en samlande kraft för innovation genom att knyta samman akademi, näringsliv och offentlig sektor samt främja Sveriges deltagande i nationella och internationella samarbeten. Genom tillämpad forskning, utveckling, innovation och test- och demonstrationsverksamhet stödjer RISE hållbar tillväxt, små och medelstora företags konkurrenskraft samt klimatomställning, elektrifiering och digitalisering. Bolaget sprider kunskap och utvecklar praktiska metoder som stärker innovationsförmågan i både näringsliv och offentlig sektor. På så sätt spelar RISE en central roll i Sveriges gröna omställning, förnyelse och långsiktiga samhällsnytta.

Som statligt ägt bolag styrs RISE genom ägaranvisningar, baserade på Statens policy för bolag med statligt ägande.¹¹ Uppdraget följs upp årligen inom ramen för ägardialogen. En förutsättning för att RISE ska kunna tilldelas uppdraget att verka som kontrollbyrå och kontrollorgan är att detta uppdrag ligger i linje med de skäl som motiverar statligt bolagsägande och därmed bedöms vara relevant och lämpligt för RISE. Skälen för att tilldela RISE uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå kan delas in i nationella och marknads-specifika, och utredningens bedömning är att båda är relevanta för detta uppdrag.

¹¹ Statens ägarpolicy 2025, beslutad den 20 februari 2025.

Det marknadsspecifika skälet bygger på att uppdraget rör ett område där marknaden inte kunnat etablera en fungerande struktur, vilket utgör ett marknadsmisslyckande. Sedan Sveriges anslutning till ädelmetallkonventionen har intresset bland marknadsaktörer att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå varit mycket begränsat. Förutom RISE, som i dag fungerar både som kontrollorgan och kontrollbyrå, har endast två andra aktörer tidigare haft ackreditering som kontrollorgan, varav endast en av dessa bedrivit en begränsad verksamhet som kontrollorgan medan den andra aktörer inte har bedrivit någon verksamhet som kontrollorgan och deras ackrediteringar har återkallats respektive avslutats på egen begäran. De höga krav som ställs på kontrollbyråer och kontrollorgan, inklusive oberoende, objektivitet och opartiskhet, utgör ett betydande hinder för kommersiella aktörer. Även om vissa aktörer har teknisk kompetens och laboratorieutrustning, är det osannolikt att de kan uppfylla de strikta krav på fristående ställning och integritet som verksamheten kräver.

Som en konsekvens har marknaden inte utvecklat en stabil eller konkurrensutsatt struktur för kontrollverksamhet inom området, vilket tydligt pekar på ett marknadsmisslyckande. Det är därför av stor vikt att Sverige säkerställer en långsiktig lösning där en aktör tilldelas ett tydligt och varaktigt uppdrag att erbjuda kontrollstämpling för de företag som har behov av detta. En sådan ordning är även avgörande för att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden enligt ädelmetallkonventionen, som kräver att det finns minst en kontrollbyrå med nödvändig kompetens och kapacitet. I praktiken är det endast RISE som har ackreditering för att fullgöra ett sådant uppdrag.

Det finns även andra sammanhang av samhällsintresse som berör eller tangerar handeln med ädelmetallarbeten och där det krävs analyser av ädelmetaller eller ädelmetallarbeten.

Inom polisens arbete med stöldgods, förverkanden och även penningtvätt förekommer behov av att kontrollera och spåra ädelmetallarbeten samt även att göra metallanalyser av både ädelmetallarbeten och nedsmält ädelmetall. Enligt uppgift från polisen genomförs i dagsläget begränsade ädelmetallanalyser inom ramen för polisens verksamhet, exempelvis av guldsmycken och guldtackor, där syftet är att fastställa om föremålet har en enhetlig guldhalt genom hela materialet eller om det i stället är pläterat med ädelmetall, alternativt har en högre ädelmetallhalt i det yttre skiktet. I dessa fall har Nationellt

forensiskt centrum (NFC) anlitas för att utföra undersökningarna och ta fram utlåtanden. Vid analysen har man använt ett svepelektronmikroskop (SEM). Enligt uppgifter från RISE kan ett svepelektronmikroskop endast analysera smyckets ytskikt, vanligtvis till ett djup av några mikrometer. Om smycket är pläterat kan den underliggande metallen eller legeringen inte nödvändigtvis framträda, vilket innebär att analysresultatet inte alltid återspeglar smyckets egentliga sammansättning. Även inom Kronofogdens verksamhet finns behov av att säkerställa ädelmetallarbetens finhalt, det förekommer att man konsulterar externa parter som pantbanker eller leverantörer av ädelmetall. Det utförs även vissa metallanalyser, oftast i form av strykprov och syratest. Dessa metoder kan ge en ungefärlig indikation på metallhalt, men är begränsade när det gäller noggrannhet och säkerhet. Resultaten kan påverkas av faktorer som plätering, legeringskomposition och ytskiktets tjocklek, vilket innebär att de inte alltid ger en korrekt bild av föremålets egentliga sammansättning och finhalt.

De analysmetoder som enligt uppgift används av polisen och Kronofogden är därför inte lika tillförlitliga som de metallanalyser som RISE genomför när det gäller att grundligt undersöka ett ädelmetallarbetares sammansättning och finhalt.

Kopplingen till rättsliga förfaranden kan antas innebära att det är viktigt att de analyser som utförs så långt som möjligt ger tillförlitliga och obestridliga resultat och att de laboratorier som genomför dem är självständiga, opåverkade av kommersiella intressen och ackrediterade för denna typ av undersökningar. Ackreditering säkerställer att provtagning och analys genomförs enligt fastställda kvalitetsstandarder, vilket garanterar att resultaten är rättssäkra, spårbara och godtagbara även i ett rättsligt sammanhang. Mot denna bakgrund framstår RISE, som den enda aktören med ackreditering för metallanalyser av ädelmetaller, som en central och oberoende del av den nationella infrastrukturen för tekniskt kvalificerad kontrollverksamhet på området. Vid ett framtida samarbete behöver det dock klargöras hur RISE hanterar material från exempelvis Polismyndigheten, vilka uppgifter personalen ska ha tillgång till samt vilka säkerhets- och sekretessåtgärder som krävs.

RISEs expertis och ackrediterade analyskapacitet skulle därmed kunna utgöra ett betydelsefullt stöd för både offentliga och privata aktörer som i sin verksamhet hanterar ädelmetallarbeten och där det finns behov av att med säkerhet fastställa finhalt. Polismyndigheten,

Tullverket och Kronofogden är exempel på myndigheter vars uppdrag omfattar bland annat exekutiva försäljningar, stöldgods, illegal handel och penningtvätt, där ädelmetallarbeten kan förekomma. Utredningen har konstaterat att dessa aktörer tidigare inte haft kännedom om RISEs verksamhet och ackreditering inom ädelmetallområdet, samarbetat med RISE eller nyttjat dess tjänster inom detta område.

Tillgång till dessa analyser är viktigt för att säkerställa tillförlitlighet och noggrannhet inom områden som rör både konsumentskydd och rättslig utredning av oegentligheter eller bedrägerier. Bolagets expertis och ackreditering gör det möjligt att upprätthålla kvalitet och säkerhet i hanteringen av ädelmetaller, samtidigt som myndigheter och andra aktörer får ett stöd i tillsyns- och kontrollarbetet. Att uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå läggs på RISE är därför av stort värde för staten, eftersom det bidrar till att upprätthålla en viktig samhällsfunktion.

Enligt utredningens bedömning bör uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå upprätthållas parallellt med ett fortsatt öppet system inom vilket aktörer ges möjlighet att anmäla intresse för att utföra uppdragen och, under förutsättning att fastställda krav uppfylls, utses till kontrollorgan eller kontrollbyrå. Som redovisats ovan har dock detta förfarande inte fungerat tillfredsställande, och det bedöms inte sannolikt att marknaden på längre sikt kommer att kunna tillhandahålla dessa tjänster.

Utredningen föreslår att regeringen i ägaranvisningen anger att RISE ska ha det långsiktiga uppdraget att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå för ädelmetallarbeten, samt att RISE som ackrediterat laboratorium ska kunna utföra metallanalyser även i andra relevanta sammanhang. RISE ska säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande kvalitetsstandarder och att nödvändig ackreditering upprätthålls.

I utredningen har framkommit att det särskilda uppdraget att verka som kontrollorgan och kontrollbyrå inom ädelmetallområdet förmodligen inte bedöms rymmas inom RISE nuvarande samhällsuppdrag. En sådan utökning av uppdraget aktualiserar därför frågan om hur förändringen då bör förankras. Utvidgningen innebär att RISE tilldelas en särskild och långsiktig roll i det nationella systemet för kontroll av ädelmetallarbeten och därmed ges en central funktion av

nationell betydelse inom ett område som präglas av offentligt ansvar, konsumentskydd och behov av långsiktig stabilitet.

Mot denna bakgrund kan finnas skäl för regeringen att inhämta riksdagens ställningstagande genom en proposition, där regeringen kan redovisa sin bedömning av behovet av ett utökat samhällsuppdrag, beskriva uppdragets inriktning och omfattning samt ange de budgetära konsekvenserna som följer av förslaget. Ett riksdagsbeslut i detta sammanhang kan därmed utgöra en tydlig grund för regeringen att därefter, genom ägarstyrning och kompletterande beslut, närmare precisera uppdraget att RISE ska verka som kontrollorgan och kontrollbyrå inom ädelmetallområdet.

5.2.2 Finansiering

Förslag

Utredningen föreslår att RISE tillförs medel om högst 1 100 000 kronor per år i syfte att upprätthålla nödvändig kunskap och kompetens samt säkerställa tillgång till relevant teknisk utrustning för uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå.

Utredningen bedömer att behovet av statligt stöd efter fem år kan tillgodoses genom ett lägre årligt belopp. Mot denna bakgrund föreslås att en översyn genomförs efter fem år i syfte att bedöma behovet och omfattningen av finansiering inom ramen för uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå.

Utredningen föreslår vidare att regeringen tillför medel för ändamålet inom utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:3, i form av stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-de minimis).

RISE är ett statligt ägt aktiebolag och statens forskningsinstitut och innovationspartner. Bolaget har i uppdrag att stärka Sveriges konkurrenskraft och bidra till en hållbar samhällsutveckling genom att bedriva tillämpad forskning, utveckling, innovation samt test-, provnings- och demonstrationsverksamhet i samverkan med näringsliv, akademi och offentlig sektor¹². Uppdraget preciseras genom statens ägaravisningar och följs upp inom ramen för den årliga ägardialogen.

¹² RISE, <https://www.ri.se/sv/om-rise>. Hämtat 2026-01-18.

RISE bedriver även certifierings-, kontroll- och laboratorieverksamhet samt tillhandahåller teknisk expertis inom ett brett spektrum av områden, bland annat inom ädelmetallområdet där RISE är den enda aktören med ackreditering för ädelmetallanalyser. Verksamheten bedrivs i huvudsak på konkurrensutsatta marknader, men RISE har samtidigt ett särskilt samhällsuppdrag att upprätthålla kompetens och infrastruktur av nationellt intresse, även inom områden där marknadens efterfrågan är begränsad. Som ackrediterad kontrollbyrå/ackrediterat kontrollorgan verkar RISE på en konkurrensutsatt marknad.

När Sverige gick med i EES beslutade riksdagen att teknisk provning och kontroll skulle ingå i ett öppet system, där alla kompetensbedömda organ hade möjlighet att konkurrera om uppdragen och utföra provningar och certifieringar. Detta innebar att den monopolställning som Statens provningsanstalt haft inom ädelmetallområdet upphörde. Den obligatoriska kontrollstämplingen hade redan avskaffats och kontrollstämpling var frivillig, därmed skulle verksamheten med kontroller och kontrollstämpling av ädelmetallarbeten alltså betraktas som rent privaträttslig. De företag som ville få ädelmetallarbeten kontrollstämplade fick vända sig till ett kontrollorgan för att köpa den tjänsten. Relationen mellan kontrollorganet och dess kunder skulle vara rent kontraktsmässig och staten skulle inte längre bestämma avgifterna för kontrollstämpling. Kontrollorganet skulle själv sätta sina priser för de tjänster som man tillhandahåller.

Inom ramen för utredningen har en kartläggning genomförts av hur andra länder arbetar inom ädelmetallområdet. Kartläggningen visar att i flera länder har staten utsett en offentlig aktör till kontrollorgan/-byrå för att ansvara för kontroll och kontrollstämpling. Finansieringen har ordnats på delvis olika sätt men gemensamt för majoriteten av de lösningar som utredningen tittat på är att de tjänster som kontrollbyråerna och kontrollorganen tillhandahåller finansieras genom att kunderna betalar för tjänsterna. Statlig finansiering kan utgå för verksamhetens basverksamhet och grundbemanning samt för andra uppgifter exempelvis kontroller och analyser i anslutning till tillsynsuppdrag.

Det kan iakttas att kontrollbyråernas ekonomiska situation kan påverkas av hur regelverken är utformade. I länder där den obligatoriska kontrollstämplingen har avskaffats förefaller byråerna ha större svårigheter att uppnå lönsamhet. I de länder där kontrollstämpling fortfarande är obligatorisk finns däremot en garanterad kundbas,

vilket verkar ge mer stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar för verksamheten.

Kontrollorganen och kontrollbyråer bedriver alltså en verksamhet som är beroende av efterfrågan. Det innebär att man behöver hantera frågor som rör ekonomisk flexibilitet, risken för underskott och hur finansieringen kan anpassas till förändringar i efterfrågan över tid. Samtidigt måste man upprätthålla den kompetens och förmåga som krävs för att utföra kontroller, metallanalyser och kontrollstämpling, vilket är resurskrävande.

RISEs ädelmetallverksamhet finansieras i dag genom intäkter från avtalskunder. Verksamheten är avsedd att vara självfinansierad, men de nuvarande intäkterna är inte tillräckliga för att täcka kostnaderna. Det föreligger ett även betydande behov av investeringar och reinvesteringar i analys- och laboratorieutrustning, liksom av kontinuerlig kompetensutveckling för personalen. Därtill behövs en större redundans i personalstyrkan för att minska verksamhetens sårbarhet och för att uppfylla ädelmetallkonventionens krav. Det är även viktigt att RISE har resurser för att kunna delta i samarbetet inom konventionen.

Den minskande efterfrågan på kontrollstämpling, i kombination med behovet av investeringar i ny teknik, kompetensutveckling och en grundbemanning för service och underhåll av den tekniska utrustningen, medför sammantaget betydande svårigheter att uppnå ekonomisk bärkraft för verksamheten.

Kontrollorganets uppdrag är en del av det statliga systemet för teknisk kontroll och bidrar till att säkerställa tillförlitlighet och kvalitet i handeln med ädelmetallarbeten. Enligt utredningens bedömning är tillkommande statlig finansiering nödvändig för att garantera ett långsiktigt, robust och rättssäkert system för kontrollstämpling, samt för att RISE ska kunna upprätthålla den specialiserade kompetens och laboratoriekapacitet som krävs för metallanalyser. Statlig finansiering kan därmed motiveras som en insats för att stödja grundläggande infrastruktur i ett system där efterfrågan på kontrollstämpling kan variera över tid och där verksamheten är av begränsad omfattning men av betydelse för många aktörer.

När offentliga medel används för att stödja en ekonomisk verksamhet på ett sätt som ger mottagaren en selektiv ekonomisk fördel jämfört med andra aktörer på marknaden betraktas detta som statsstöd. Detta omfattar exempelvis stöd som riktas till ett enskilt företag, en viss bransch eller en specifik sektor. För att en åtgärd ska utgöra

statligt stöd krävs dessutom att den kan snedvrída eller riskerar att snedvrída konkurrensen samt att den påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater. Sådana stöd är som huvudregel förbjudet, offentligt stöd endast lämnas till företag om det är förenligt med bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, (EUF-fördraget). Det finns godtagbara undantag från förbudet. Sådant stöd får i normalfallet lämnas endast om det ryms inom ett gruppundantag, omfattas av de minimis-reglerna eller har notifierats och godkänts av EU-kommissionen.

Ett viktigt undantag från huvudregeln är möjligheten att ge stöd för att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).¹³ SGEI tar sikte på samhällsviktiga tjänster som staten har ett legitimt behov av att säkerställa, även när dessa inte kan bedrivas på kommersiellt hållbara villkor¹⁴. SGEI-stöd kan ges med stöd av kommissionens SGEI-beslut¹⁵ vilket typiskt sett handlar om stöd till relativt stora verksamheter, med ett tröskelvärde på 20 miljoner euro.

SGEI-de minimis

SGEI-stöd kan även lämnas med stöd av reglerna om SGEI-de minimis. SGEI-de minimis avser stöd till företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, enligt EU:s regelverk (artikel 106.2 i EUF-fördraget¹⁶ samt kommissionens förordning om SGEI-de minimis¹⁷).

Det totala stödet via SGEI-de minimis som ett företag kan ta emot under en treårsperiod får inte överstiga 750 000 euro¹⁸. Detta anses vara så litet stöd att det varken snedvrider eller hotar att snedvrída

¹³ Engelsk förkortning för Services of General Economic Interest.

¹⁴ Art. 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

¹⁵ Kommissionens beslut (EU) 2025/2630 av den 16 december 2025 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om upphävande av beslut 2012/21/EU.

¹⁶ Artikel 106.2 "Företag som anförtröts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse."

¹⁷ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-de minimisförordningen).

¹⁸ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832, art. 3.2.

konkurrensen eller påverka handeln, och betraktas alltså inte som ett statsstöd. Treårsperioden räknas från det datum då företaget erhållit laglig rätt till stödet, och vid beviljande av nytt stöd måste allt stöd som företaget mottagit under de senaste tre åren räknas ihop för att säkerställa att gränsen inte överskrids.

Stödet ska vara tydligt och lätt att följa, så att det blir enkelt för både företaget och myndigheterna att ha koll på hur mycket stöd som faktiskt ges. Från och med den 1 januari 2026 måste medlemsstater registrera all sådan de minimis-stöd i ett centralt register så att det går att kontrollera att taket inte överskrids. Under de första tre åren som registret tillämpas i Sverige ska dock ett parallellt system med information och intyg användas. Stödgivaren ska informera mottagaren om att stödet beviljas enligt förordningen, och företaget som erhåller stödet ska intyga att det inte har mottagit fler SGEI-de minimis-stöd som tillsammans överskrider det fastställda stödtaget. Stödgivaren ska vidare dokumentera att villkoren i förordningen har följts och bevara dokumentationen i tio år från beviljandet.¹⁹

Stödformen SGEI-de minimis kännetecknas av en moderat reglering och en relativt enkel administrativ hantering. I SGEI-de minimis-förordningen anges de verksamhetsområden som inte kan beviljas stöd, främst primärproduktion, bearbetning och försäljning av livsmedel²⁰. RISE verksamhet som kontrollorgan och kontrollbyrå utgör en grundläggande del av infrastrukturen för kontroll och kvalitets-säkring i handeln med ädelmetallarbeten och omfattas inte av de verksamhetsområden som enligt förordningen utesluter stöd.

Det aktuella stödbeloppet ligger tydligt inom de gränser som fastställts för SGEI-de minimis, vilket innebär att stödet kan lämnas utan att det räknas som traditionellt statsstöd. Genom att ge stödet i form av ett kapitaltillskott förenklas beräkningen av kumulering, vilket ytterligare underlättar den administrativa hanteringen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att SGEI-de minimis är ett ändamålsenligt instrument för att tillföra statlig finansiering och stödja RISE i att upprätthålla den kompetens och de tekniska resurser som krävs för det kvalificerade uppdraget och kontrollverksamheten inom ädelmetallområdet. På så sätt kan verksamheten fortsatt tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁹ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832, art. 6 samt 7.

²⁰ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832, art. 1.

Med dagens finansiering, som består av intäkter från befintliga avtalskunder samt tillskott från RISE övriga verksamhet, är bemanningen för ädelmetallkontrollen begränsad till cirka 0,5 årsarbetskraft. Den befintliga bemanningen måste kunna utföra analyser och provning samt upprätthålla ackrediteringen, vilket innefattar jämförelseemätningar, bevittningar, internrevisioner med mera.

Den nuvarande personalstyrkan är inte tillräcklig för att uppfylla samtliga krav inom ackrediteringen och de förväntningar som följer med rollen som kontrollorgan och kontrollbyrå. Analysen av resursbehovet visar att ett tillskott motsvarande minst 0,5 årsarbetskraft är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullföljas på ett ändamålsenligt sätt. Utöver detta behövs investeringar i utrustning för att kunna svara upp mot den tekniska utvecklingen och kraven inom ädelmetallområdet.

Enligt RISE bedömning skulle verksamheten, för att möta de beskrivna behoven av personalförstärkningar, fasta kostnader och erforderliga investeringar, behöva ett årligt stöd om cirka 1 100 000 kronor under de närmaste fem åren för att uppnå ett resultat i balans. Bedömningen utgår från ett scenario där de nuvarande avtalskunderna även fortsättningsvis förblir kunder hos RISE under en längre period. RISE bedömer vidare att behovet av stöd efter fem år kommer att kvarstå, men att det då kan tillgodoses med en lägre årlig summa.

Utredningen delar RISE bedömning av behovet av tillskott av finansiering för fullföljande av uppdraget och föreslår att RISE årligen ska tillföras medel om högst 1 100 000 kronor samt att en översyn genomförs efter fem år i syfte att bedöma behovet av fortsatt finansiering och dess omfattning inom ramen för uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå.

Medlen föreslås belasta utgiftsområde 24, anslag 1:3. UO24 – Näringsliv. Utredningen föreslår att stödet ges i form av SGEI-de minimis enligt Kommissionens förordning (EU) 2023/2832.

6 Tillsyn

6.1 Inledning

Swedac har ansvaret för att utöva tillsyn över alla aktörer i Sverige som yrkesmässigt hanterar ädelmetallarbeten¹. Syftet med tillsynen är att säkerställa att ädelmetallarbetena som tillverkas eller säljs uppfyller de lagstadgade kraven på finhalt och korrekt stämpling så att konsumenterna kan lita på märkningen. Swedacs ansvar omfattar tillsyn av handeln med ädelmetallarbeten, namnstämpelregistret² samt upprätthållandet av behovsanpassade föreskrifter.

Lagstiftningen om handel med ädelmetallarbeten gäller för alla led i kedjan av yrkesmässig försäljning, såväl vid introduktion av ett ädelmetallarbete på marknaden som i de efterföljande försäljningsleden. Detta innebär att tillsynen omfattar samtliga nivåer av sådan yrkesmässig handel, även pantbanker, auktionshus och verksamheter inom den cirkulära ekonomin. I tillsynsarbetet kan detta innebära vissa utmaningar eftersom det förekommer att dessa aktörer fungerar som försäljningsplattformar där privatpersoner förmedlar sina ädelmetallarbeten, utan att företaget eller butiken självt står som ägare till varorna. Detta kan medföra svårigheter vid ansvarsutkrävande, exempelvis i fråga om huruvida produkterna uppfyller kraven på stämpling eller angiven finhalt. Denna problematik behöver i regel analyseras närmare i de enskilda fallen, eftersom de rättsliga förutsättningarna kan variera. Swedac har enligt 14 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten ett tydligt lagstöd för att utöva tillsyn även i dessa situationer. Bestämmelsen ger Swedac rätt till tillträde till lokaler samt att begära de upplysningar, handlingar och varuprover som behövs för att fullgöra tillsynsuppdraget. Dessa befogenheter ger myndig-

¹ 13 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten, 5 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

² 10 § lagen (1999:779).

heten förutsättningar att fastställa vem som är att betrakta som säljare och huruvida lagen är tillämplig på den aktuella försäljningen.

Tillsynen över handeln med ädelmetallarbeten bedrivs i dag främst genom fysiska tillsynsbesök hos handlare. Besöken är oftast oanmälda och genomförs efter förberedelser, exempelvis genom kartläggning av aktörer i ett visst geografiskt område och kontroll av deras registrering i namnstämpelregistret. Besöken kan även vara förannmälda, i vilket fall ansvarig på företaget informeras om att tillsyn kommer att ske inom en viss tidsperiod. Vid samtliga tillsynsbesök närvarar alltid två medarbetare från Swedac. Myndigheten kan dessutom köpa in smycken från både fysiska och nätbaserade butiker för att analysera om den angivna finhalten stämmer överens med den faktiska finhalten.

Tillsynen inriktas i första hand mot aktörer som saknar registrerad namnstämpel, men även handlare med registrerad stämpel kan bli föremål för tillsynsinsatser, exempelvis när det är geografiskt eller riskmässigt motiverat. Vid tillsynsbesök informeras näringsidkaren om gällande regelverk. Tillsynen omfattar också att Swedac tar ut stickprov, kontrollerar produkter, stämplars och övriga krav enligt lag samt dokumenterar resultaten. Eventuella brister kommuniceras muntligt på plats och följs upp skriftligen. Vid behov kontaktar Swedac även andra aktörer i leveranskedjan, exempelvis tillverkare när det finns behov av att klarlägga märkningens ursprung.

När brister konstateras ges handlaren normalt möjlighet att vidta rättelse, till exempel genom att registrera en namnstämpel inom viss tid. Swedacs erfarenhet är att många brister beror på bristande kännedom om regelverket och att handlare ofta rättar till avvikelser efter information och dialog. Efter att avvikelserna åtgärdats kan tillsynsärendet avslutas.

Om brister kvarstår finns möjlighet för Swedac att besluta om försäljningsförbud för produkter som inte uppfyller kraven. I vissa fall kan ett sådant beslut kombineras med vite för att säkerställa att bristerna åtgärdas³.

Vid ikraftträdandet av den nuvarande lagen om handel med ädelmetallarbeten tillfördes Swedac flera nya verksamheter, bland annat ansvaret för namnstämpelregistret samt tillsynen avseende handeln med ädelmetallarbeten. I förarbetena konstaterades att det skulle krävas resurser för att bedriva en väl fungerande tillsyn samt för att administrera registerhållningen. Det bedömdes vidare att den tillkom-

³ 15 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

mande verksamheten borde kunna finansieras genom de årsavgifter som tas ut för registerhållningen, vilket också blev den modell som sedermera infördes. Ackrediteringen skulle finansieras genom avgifter som tas ut för ackrediteringen.⁴

Tillsynen av handel med ädelmetallarbeten är i dag avgiftsfinansierad, men det är alltså endast aktörer som har en namnstämpel registrerad som finansierar tillsynen. Tillsynsobjekten utgörs dock inte enbart av de aktörer som har en aktiv namnstämpel och som bidrar med avgiftsintäkter. Det faktiska tillsynskollektivet är inte möjligt att med säkerhet identifiera efter att den tidigare registreringsplikten för handlare med ädelmetallarbeten tagits bort. Det saknas även tillämpliga SNI-koder för verksamheten, vidare har dessa handlare ingen särskild anmälningsplikt enligt någon annan lagstiftning som skulle kunna användas. För dessa aktörer som omfattas av lagstiftningen och tillsynen, tas inga avgifter ut.

Avgifterna för namnstämpelregistret finansierar alltså tillsyn och marknadskontroll av handeln med ädelmetallarbeten, hanteringen av namnstämpelregistret, upprätthållandet av behovsanpassade föreskrifter samt administration och utveckling av verksamheten. Efter samråd med Statskontoret får Swedac meddela föreskrifter om avgifter för namnstämpelregistret⁵, myndigheten får även besluta om namnstämpelavgifter. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader⁶.

Enligt Swedac planeras tillsynsverksamheten utifrån de avgiftsintäkter som erhålls, med krav på att uppnå full kostnadstäckning för den verksamhet som avgifterna är avsedda att finansiera. I Sverige är avgiften för att registrera en namnstämpel 845 kronor och därefter 845 kronor årligen för att fortsatt vara registrerad⁷. Avgifterna genererar årligen cirka 1 miljon kronor⁸ och blir därmed det kostnads-mässiga utrymmet för tillsynen. Det finns alltså en direkt korrelation mellan intäkterna från namnstämpelregistret och den möjliga omfattningen på Swedacs tillsynsverksamhet.

Frågan om att låta avgifterna för namnstämpelregistret finansiera både registerhållning och tillsyn är inte unik för Sverige, utan åter-

⁴ Prop. 1998/99:102, *Handel med ädelmetallarbeten*, s. 25 ff.

⁵ 5, 10 §§ lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten, 5 § förordning (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

⁶ 5, 20 §§ förordning (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

⁷ 2, 3 §§ STAFS 2025:7.

⁸ Uppgift från SWEDAC.

finns även i Danmark, fast den lösning som man valt ser annorlunda ut. I Danmark uppgår den årliga registreringsavgiften för namnstämpel till 2 067 DKK⁹, och är avsedd att täcka både kostnaderna för registerföringen och tillsynen av de företag som är registrerade. En skillnad jämfört med det svenska systemet är dock att avgifterna i Danmark inte används för att finansiera tillsyn av oregistrerade aktörer som enligt regelverket borde vara registrerade. Denna del av tillsynsverksamheten finansieras i stället genom statliga anslag.

6.1.1 Behov av förstärkt tillsyn

I dialogen med branschföreträdarna framkommer att en effektiv tillsyn av lagefterlevnaden bedöms vara av avgörande betydelse. Enligt en genomförd enkätundersökning anser drygt 93 procent av de svarande att Swedacs tillsynsverksamhet är av stor betydelse. Inom näringen finns en utbredd uppfattning om att oegentligheter och förekomsten av oseriösa aktörer är ett betydande problem som påverkar marknadens funktion och skapar osäkerhet. Det framhålls vidare att den pågående översynen av lagstiftningen inte kommer att få avsedd effekt om den inte följs upp genom en ändamålsenlig och konsekvent tillsyn. Mot denna bakgrund betonar branschföreträdarna vikten av en effektiv och tillräckligt omfattande tillsyn, liksom behovet av att vidta konkreta åtgärder mot de oseriösa aktörer som identifieras. Sammantaget uttrycker branschen ett tydligt önskemål om förstärkt tillsyn samt att Swedac ges befogenheter som möjliggör ett ändamålsenligt agerande vid överträdelser.

Swedac instämmer i näringslivets uppfattning att omfattningen av tillsynen inom handeln med ädelmetallarbeten behöver öka. Swedac uppger att intäkterna från avgifterna för namnstämpelregistret är begränsade, vilket i praktiken reducerar den omfattning av tillsyn som myndigheten har möjlighet att bedriva.

Den statistik som finns tillgänglig från Swedacs tillsyn över handeln med ädelmetallarbeten visar att tillsynen i dagsläget bedrivs i begränsad omfattning. Enligt uppgifter från Swedac visar statistik från 2019 till 2023 att omfattningen av tillsynen har varierat. Under Covid-pandemin 2020–2021 minskade antalet fysiska tillsynsbesök kraftigt, då Swedac avstod från butikskontroller. Antalet granskade

⁹ Prisliste pr. 01-01-2025, Ædelmetalkontrollen.

handlare har varierat mellan 4 och 49 per år, medan kontroller av e-handlare varit få eller helt uteblivit vissa år.

Tabellerna nedan redovisar dels genomförda tillsynsbesök, dels avslutade ärenden där endast besök med konstaterade avvikelser ingår. Besök utan brister hanteras som samlingsärenden och inkluderas inte i statistiken, vilket innebär att ärendestatistiken inte återspeglar alla tillsynsinsatser.

Statistiken speglar heller inte alltid när tillsynsåtgärder eller beslut faktiskt vidtogs, eftersom ett avslutat ärende kan avse beslut från tidigare år.

Under 2024 genomfördes sex tillsynsbesök hos fysiska handlare, och under 2025 fyra stycken. Inga besök har genomförts hos e-handelsaktörer under perioden.

Tabell 6.1 Genomförda tillsynsbesök samt avslutade tillsynsärenden¹⁰

Extern statistik – ädelmetallarbeten 2024				
Tillsynsbesök handlare ädelmetallarbeten				
Uppföljning tillsyner	T1	T2	T3	År
Besökta handlare	3	3	0	6
Besökta e-handlare	0	0	0	0
Utan avvikelse	2	3	0	5
Med avvikelse	1	0	0	1
Avvikelse/Handlare (%)	33,3 %	0 %	0 %	16,7 %

Extern statistik – ädelmetallarbeten 2024				
Avslutad handläggning handlare				
Åtgärder efter avvikelser	T1	T2	T3	År
Frivillig rättelse (FR)	0	0	1	1
Försäljningsförbud (FF)	0	0	0	0
Försäljningsförbud vid vite (FFV)	0	0	0	0
Överklagande	0	0	0	0
Utdömande av vite	0	0	0	0

¹⁰ Statistikuppgifter från Swedac.

Extern statistik – ädelmetallarbeten 2025

Tillsynsbesök handlare ädelmetallarbeten

Uppföljning tillsyner	T1	T2	T3	År
Besökta handlare	4	0	0	4
Besökta e-handlare	0	0	0	0
Utan avvikelse	3	0	0	3
Med avvikelse	1	0	0	1
Avvikelse/Handlare (%)	25,0 %	0,0 %	0,0 %	25,0 %

Extern statistik – ädelmetallarbeten 2025

Avslutad handläggning handlare

Åtgärder efter avvikelser	T1	T2	T3	År
Totalt antal avslutade tillsynsärenden	2	0	-	2
Frivillig rättelse (FR)	1	0	-	1
Försäljningsförbud (FF)	0	0	-	0
Försäljningsförbud vid vite (FFV)	1	0	-	1
Överklaganden	0	0	-	0
Utdömande av vite	0	0	-	0

Med hänsyn taget till de förklarade begränsningarna i statistiken kan man utläsa att avvikelser konstateras vid en inte obetydlig andel av de tillsynsbesök som genomförs. Under 2024 uppvisade cirka 17 procent av de besökta handlarna avvikelser, och under 2025 uppgick motsvarande andel till 25 procent. Att tillsyn i vissa fall leder till frivillig rättelse från handlarens sida, eller mer ingripande åtgärder som utfärdade försäljningsförbud, indikerar att det förekommer brister i regel efterlevnaden.

Statistiken visar att tillsyner i dag är starkt begränsad i omfattning. Swedac bedömer att den nuvarande verksamheten knappt uppfyller den nivå som krävs för att ge tillräcklig kännedom om marknaden och identifiera de största riskerna, samtidigt som den information som tillsyner genererar inte räcker för att dra säkra slutsatser om regel efterlevnaden på marknaden som helhet. För att myndigheten effektivt ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag krävs förutsättningar för strukturerade riskbedömningar. Långsiktigt behöver Swedac förstärka både sin omvärldsbevakning och marknadskännedom, baserat på erfarenheter från genomförda tillsynsaktiviteter, samt säkerställa resurser för laboratorieprovningar av finhalt och vidareutveckling av tillsynsmetoder och interna processer.

Avsaknaden av tillsyn mot e-handelsaktörer innebär dessutom att en stor del av marknaden i praktiken står utan en aktiv tillsyn. Swedac har identifierat flera utmaningar kopplade till e-handeln och har indikationer på att brister förekommer i större omfattning än vad den nuvarande tillsynen kan fånga, bland annat genom ärenden som man drivit mot en e-handelsaktör. Mot denna bakgrund bedömer Swedac att tillsynen mot e-handelsaktörer måste förstärkas betydligt för att säkerställa regel efterlevnad och marknadskännetecken.

Den finansieringskonstruktion som tillämpas för Swedacs tillsyn inom ädelmetallområdet, där intäkterna från namnstämpelavgifterna styr det budgetmässiga utrymmet för tillsynsarbetet har resulterat i begränsade tillgängliga resurser för tillsynen. Som en konsekvens uppgår Swedacs nuvarande bemanning för tillsynen till cirka 0,4 årsarbetskraft. Detta inkluderar bland annat arbetet med namnstämpelregistret, motsvarande cirka 0,15–0,20 årsarbetskraft, samt Sveriges engagemang i internationellt samarbete inom ramen för Ädelmetallkonventionen. Myndigheten har inte heller möjlighet att tillskjuta andra medel för tillsynsverksamheten utan är begränsad av dessa ramar.

Enligt Swedacs bedömning är denna bemanning otillräcklig för att genomföra en systematisk och riskbaserad tillsyn på ett effektivt sätt. Analysen av resursbehovet visar att ett tillskott motsvarande minst en årsarbetskraft är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullföljas på ett ändamålsenligt sätt. Detta är avgörande för att myndigheten ska kunna prioritera tillsynsinsatser och rikta dem mot de områden som bedöms ha högst risk, samt säkerställa en tillsyn som är tillräcklig över hela ädelmetallmarknaden.

Sammantaget delar utredningen dessa bedömningar och anser att det finns ett tydligt behov av att förstärka tillsynen inom ädelmetallområdet. Den tillsyn som Swedac kan utföra är, både till följd av myndighetens begränsade tillgängliga resurser och de instrument som står till buds inom tillsynsarbetet, så begränsad att den inte ger tillräcklig information för att det ska kunna dras några säkra slutsatser om regel efterlevnaden inom området eller för att identifiera var de största riskerna finns. Den ökande e-handeln skapar dessutom nya utmaningar, där aktörer kan agera över gränser, dölja sin identitet eller snabbt byta försäljningsplattform, vilket ytterligare försvårar spårbarhet och åtgärder.

För att säkerställa en effektiv tillsyn behöver tillsynsmyndigheten kunna arbeta både strategiskt och taktiskt. Sammantaget krävs både

ökade resurser och ändamålsenliga befogenheter för att tillsynen ska kunna identifiera oseriösa aktörer och vidta effektiva åtgärder vid överträdelser. En förstärkt tillsyn är därför nödvändig för att skapa trygghet för konsumenter och för att upprätthålla korrekta marknadsvillkor.

6.2 Tillsynsverksamheten bör finansieras via anslag och namnstämpelregistret via avgifter

Förslag

Swedac ska tillföras medel om högst 2 500 000 kronor årligen för att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med ädelmetallarbeten och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Regeringen ska tillföra medel för detta ändamål under utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 2:1, och ges i form av en förstärkning av Swedacs ordinarie förvaltningsanslag.

Namnstämpelregistret ska fortsatt finansieras genom avgifter, via specialdestination.

Bedömt behov av resurstillskott

Swedac bedömer att behovet av förstärkning samt förslaget om övergång till anslagsfinansiering för tillsynen av handeln med ädelmetallarbeten bör innebära en anslagshöjning om cirka 2 500 000 kronor per år för att möjliggöra en ändamålsenlig och långsiktigt hållbar tillsynsverksamhet. Avgiften för administration av namnstämpelregistret sänks och ska endast finansiera kostnader för registerhållningen.

Den tillkommande finansieringen innebär en förstärkning på 1,8 årsarbetskrafter och avser att täcka såväl direkta tillsynsinsatser som de stödande och strategiska aktiviteter som krävs för att Swedacs uppdrag inom området ska kunna bedrivas effektivt. Förstärkningen bedöms möjliggöra tillgång till nödvändiga personella resurser för planering, genomförande och uppföljning av tillsyn, inklusive ärendehanläggning och rättsligt arbete, samt bidra till utveckling och genomförande av ett mer systematiskt och riskbaserat tillsynsarbete. Vidare avses finansieringen täcka kostnader för provning och analyser i sam-

band med tillsyn och marknadskontroll, liksom resekostnader och andra direkta kostnader kopplade till tillsynsinsatser och deltagande i internationellt samarbete, inklusive arbete och möten inom ramen för ädelmetallkonventionen. Medlen ska även möjliggöra hantering av löpande frågor från berörda aktörer och andra intressenter samt fortlöpande omvärldsbevakning.

Tillsynsverksamheten bör finansieras via anslag

Huvudprincipen är att tillsyn ska finansieras genom anslag. Tillsynsmyndigheten får då anslagsmedel för att täcka de förvaltningskostnader som är kopplade till tillsynsverksamheten, vilket säkerställer att den har de likvida resurser som krävs för att fullgöra sina uppgifter.

I ESV:s rapport om tillsynsfinansiering¹¹ framhålls principer som bör vägleda beslut om finansieringsformer för tillsyn. En central princip är att eftersom tillsyn ofta innebär åtgärder som påverkar enskilda aktörer, bör statsmakterna fastställa tillsynens övergripande omfattning och inriktning. Detta säkerställer att tillsynen sker inom de ramar som lagstiftaren har fastställt och skapar tydlighet för de aktörer som omfattas av tillsynen. Det anses därför olämpligt att tillsynsmyndigheten själv bestämmer både omfattning och prioriteringar, eftersom det kan leda till osäkerhet om vilka åtgärder som kan vidtas. Om avgifter tas ut ska de redovisas mot inkomstitel, och intäkterna bör därför inte stå till myndighetens förfogande. På så sätt undviker man även misstankar om att myndigheten låter ekonomiska intressen gå före verksamhetens syfte. Det får aldrig skapas en bild av att tillsynen påverkas av var det är lättast att generera medel för att finansiera verksamheten. En sådan ordning harmonierar även med de slutsatser som Riksrevisionen redovisar i rapporten RiR 2025:9, där man uppmärksammar risker för bristande effektivitet när myndigheter både sätter avgifternas storlek och förfogar över intäkterna från offentlig-rättsliga avgifter.

Skattefinansiering medför även fördelar ur fördelnings- och konkurrenspolitiskt perspektiv. I princip gäller det även för andra typer av effekter som kan upplevas som negativa eller orättvisa då avgiftsbeläggning tillämpas. Om betalningsförmågan i avgiftskollektivet varierar mycket kan vissa avgiftskonstruktioner upplevas som orättvisa,

¹¹ ESV Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen.

eller till och med vara hämmande för objektens verksamhet. Det kan till exempel gälla höga fasta årliga avgifter som hämmar inträdet till eller tillväxten på en marknad. Det kan också handla om att samtliga tillsynsobjekt inom ett avgiftskollektiv inte kan identifieras. Det medför att en del objekt tvingas betala avgifter medan andra företag, som borde betala, slipper.

Avgifter som kan snedvrider konkurrensen på nationell eller internationell nivå undviks också vid skattefinansiering. Konkurrensförmågan hos tillsynsobjekt kan påverkas av att olika avgifter tillämpas inom landet eller i länder med konkurrerande företag. Konkurrenskraften kan även påverkas trots att avgiften är densamma. Det gäller främst då tillsynsobjekten är av varierande storlek.

Det finns ytterligare skäl att föredra anslagsfinansiering framför avgiftsfinansiering. Generellt medför avgiftsfinansiering högre administrativa kostnader för myndigheten jämfört med fullständig skattefinansiering. Utöver kostnader för fakturering kan avgiftsbeläggning även kräva resurser för information till företagen om avgifternas storlek, betalningsvillkor och liknande. Dessutom behöver avgiftssystemet kontinuerligt underhållas och anpassas till förändringar i omvärlden, vilket ytterligare ökar den administrativa bördan. Anslagsfinansiering kan därmed bidra till en enklare och mer kostnadseffektiv hantering av tillsynen.¹²

En nackdel med enbart skattefinansiering kan vara att den inte frigör resurser på statsbudgeten på samma sätt som avgiftsfinansiering, som ibland är nödvändig för att säkra tillsynsresurser. Dessutom följer avgiftsfinansiering principen att den som orsakar kostnader för det allmänna också betalar dem, en princip som är central inom exempelvis miljö- och kärnteknikområdet.

Att tillsyn finansieras genom anslag kan även få en stor påverkan på tillsynsmyndighetens möjlighet att bedriva verksamheten. För tillsynsmyndigheten innebär anslagsfinansiering flera tydliga fördelar jämfört med avgiftsfinansiering. Den viktigaste är att finansieringen blir stabil och förutsägbar, eftersom anslagen beslutas i den ordinarie budgetprocessen och inte varierar med antalet tillsynsobjekt eller konjunkturläget. Detta ger myndigheten bättre möjligheter att planera långsiktigt och att upprätthålla en jämn tillsynsnivå över tid. Anslagsfinansiering stärker också myndighetens oberoende.

¹² ESV, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, s. 23.

Ädelmetalltillsynen är ett relativt litet men riskkänsligt område där flexibilitet är särskilt viktigt, både när det gäller vilka aktörer som granskas och hur omfattande tillsynen behöver vara över tid. För Swedac är det avgörande att kunna prioritera resurser utifrån risk och behov, samt att snabbt kunna omfördela resurser om riskbilden förändras. Det är även viktigt att Swedac kan upprätthålla och delta i det internationella samarbetet inom ädelmetallkonventionen. En förstärkning av det ordinarie förvaltningsanslaget skulle ge denna flexibilitet. Alternativet med ett särskilt eller mer öronmärkt anslag för ädelmetalltillsynen skulle öka transparensen kring hur mycket resurser som används för området och minska risken att medel används till annat. Samtidigt innebär en långtgående öronmärkning mindre handlingsutrymme för myndigheten och kan uppfattas som detaljerad styrning. Det kan också begränsa möjligheten att anpassa tillsynsinsatser efter aktuella risker och behov.

Utredningen bedömer sammantaget att en övergång från namnstämpelavgifter till anslagsfinansiering skulle främja en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Detta skulle också innebära att regeringen ges möjlighet att göra en samlad bedömning av hur mycket tillsyn som är motiverad, vilket bidrar till både legitimitet och tydliga prioriteringar. Utredningen föreslår därmed att Swedacs ordinarie förvaltningsanslag förstärks för att möjliggöra en förstärkt tillsyn. För att tydliggöra syftet och den förväntade omfattningen på tillsynen kan detta tydliggöras i regleringsbrev eller motsvarande.

Namnstämpelregistret ska finansieras via avgifter

Namnstämpelregistret föreslås fortsatt finansieras genom avgifter från de företag som är registrerade. I den föreslagna modellen skulle avgiften enbart täcka kostnader som direkt kan kopplas till registerhållning, administrativ hantering och utveckling av registret.

Utredningen bedömer att avgiften bör vara enhetlig, eftersom arbetsinsatsen vid registrering av namnstämpel, till skillnad från vid tillsyn, i allt väsentligt är densamma oberoende av aktörens storlek. Konstruktionen skapar förutsägbarhet för företagen. Genom att avgiften baseras strikt på de faktiska kostnaderna för registerförvaltningen kan detta också innebära att avgifterna blir lägre än i dag. Här är förslaget att Swedac liksom tidigare får disponera de inbetalda

avgifterna genom specialdestination. Frågan om specialdestination beslutas av riksdagen¹³.

6.2.1 Nuvarande finansieringsmodell inte lämplig

Vid ett bibehållande av den nuvarande finansieringskonstruktionen skulle ökade finansieringsresurser innebära att avgifterna för namnstämpelregistret skulle behöva höjas.

Frågan om själva avgifterna för namnregistret, och farhågor om att dessa skulle bli höga, har behandlats inför införandet av den nuvarande lagen om handel med ädelmetallarbeten. I propositionen säger regeringen att såvitt gäller avgifter för registreringen avser man säkerställa att dessa inte blir onödigt höga genom att föreskriva att dessa ska bestämmas efter samråd med Ekonomistyrningsverket¹⁴. Även i Näringsutskottets betänkande avseende propositionen kommer frågan om avgifter upp, och där anges att ”Enligt Regeringskansliet bedömer SWEDAC att de inkomster som registreringen av namnstämpel kommer att inbringa är tillfyllest för att finansiera tillsynen. Några intentioner att höja avgiften för registrering av namnstämpel finns därför inte, vilket utskottet noterar med tillfredsställelse. Utskottet förutsätter att avgiftssättningen hos SWEDAC följs upp på sedvanligt sätt”¹⁵.

Även inom utredningen har frågan om avgifterna för registrering och årsavgift i namnstämpelregistret diskuterats. Frågan har då inte handlat om att avgifterna är höga utan snarare att vad avgifterna ska finansiera, och huruvida den nuvarande årliga avgiften om 845 kronor är skälig eller om det finns utrymme för en justering i syfte att möjliggöra en mer omfattande och effektiv tillsyn. Som jämförelse har Danmark valt en modell där avgiften för registrering av namnstämpel ligger på en nivå som är nära tre gånger så hög som den svenska samtidigt som dessa avgifter endast finansierar tillsynen av företagen som återfinns i namnstämpelregistret.

Det är samtidigt av vikt att avgifterna inte fastställs på en nivå som blir betungande, med hänsyn till de registrerade företagens skiftande storlek och ekonomiska förutsättningar. Kollektivet omfattar såväl

¹³ 6 § Budgetlagen (2011:203).

¹⁴ Prop. 1998/99:102, s. 19.

¹⁵ 1999/2000:NU6, s. 9.

enmansföretag med begränsad omsättning som större bolag med mer omfattande verksamhet.

Mot denna bakgrund kan differentierade avgiftsnivåer övervägas, exempelvis baserade på antal anställda, omsättning eller andra relevanta nyckeltal, för att uppnå en mer rättvis och proportionerlig fördelning. Branschföreträdare har vidare påpekat att eventuella höjningar av namnstämpelavgifterna bör ske successivt, i flera steg, för att inte påtagligt belasta de mindre företagen. Däremot skulle en avgiftsnivå som i hög grad styrs av betalningsförmåga eller omsättning närma sig ett skatteuttag och vara svår att förena med principerna för avgiftsfinansiering.¹⁶ Ett sådant system skulle dessutom öka den administrativa bördan, både för företagen som behöver lämna och uppdatera uppgifter, och för Swedac som ansvarar för kontrollen.

Ett bibehållande av den nuvarande modellen, där avgifterna för namnstämpelregistret även finansierar tillsynen, skulle bygga vidare på en etablerad och välkänd lösning. Bemyndiganden, system och administrativa rutiner finns redan på plats, vilket bidrar till effektivitet och förutsägbarhet i tillämpningen. Modellen skapar även ekonomisk förutsägbarhet för de registrerade företagen, eftersom namnstämpelavgiften även täcker kostnader för eventuell tillsyn. Det finns dessutom en viss logisk koppling mellan registreringsavgiften och tillsynen, då avgiften både möjliggör affärsverksamhet och finansierar efterlevnadskontroll.

Konstruktionen för tillsynsfinansieringen innebär emellertid en betydande obalans i kostnadsfördelningen, en bedömning som delas av både branschföreträdare och tillsynsmyndigheten. Företag som har registrerat sin namnstämpel och erlägger avgiften bär även kostnaden för tillsynen av aktörer som inte är registrerade i namnstämpelregistret. Detta gäller såväl företag som inte har behov av namnstämpel och därmed inte ska vara registrerade, som företag som enligt gällande regelverk borde vara registrerade och därmed bidra ekonomiskt till tillsynen via namnstämpelavgiften. En höjning av namnstämpelavgiften i syfte att skapa ett större utrymme för tillsynen skulle dessutom förstärka denna obalans.

Utredningen finner mot denna bakgrund att den nuvarande finansieringsmodellen inte bör behållas.

¹⁶ ESV, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, s. 31.

6.2.2 Avgift för tillsyn?

Ett komplement eller alternativ till att avgifterna för namnstämpelregistret finansierar tillsynen skulle kunna vara att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn.

Grundförutsättningen för att en myndighet ska få ta ut avgifter för tjänster är att det följer av en lag eller förordning eller ett särskilt beslut av regeringen¹⁷. Det måste alltså finnas uttryckligt stöd i lag eller förordning för att ta ut avgifter för tillsyn av företag.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som har rätt att fatta beslut om att införa avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden.

Avgifter för tillsyn utgör så kallade belastande avgifter. Det vill säga avgifter som inte är frivilliga utan påförs genom lag eller förordning. En förutsättning för att avgiftsfinansiering ska kunna tillämpas är att det går att identifiera de aktörer som faktiskt ska betala avgiften. För tillsynsavgifter som riktas mot ett kollektiv av tillsynsobjekt är det därför viktigt att avgiftskollektivet är tydligt avgränsat och att dess ekonomiska förutsättningar står i rimlig proportion till avgiftens nivå¹⁸.

Avgiftsbelagd tillsyn kan antingen innebära att myndigheten tilldelas anslagsmedel för finansiering av kostnaderna för tillsynen samtidigt som de avgifter som tas ut från tillsynsobjekten inbetalas till inkomstitel eller att myndigheten disponerar de avgifter som tas ut av objekten för att direkt finansiera tillsynen.

Enligt gällande principer är huvudregeln anslagsfinansiering och bruttobudgetering av avgifter, vilket innebär att sådana inkomster budgeteras brutto i statens budget. Avgiftsintäkterna får därmed inte disponeras av myndigheten utan ska redovisas i sin helhet som statens inkomster. Specialdestination används endast i andra hand. Om riksdagen inte uttryckligen beslutat om specialdestination gäller därför bruttoföringsprincipen.

Vid specialdestination för avgifter får myndigheten behålla de avgifter som den tar ut för sina tjänster eller sin tillsyn. Intäkterna går då inte till den allmänna statskassan utan används direkt för att finansiera den verksamhet som avgiften avser. Riksdagen har fastställt riktlinjer för när det kan vara motiverat att en myndighet inom offentlig-rättslig verksamhet får disponera avgiftsintäkter. För att detta ska

¹⁷ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁸ ESV, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, s. 26.

vara möjligt krävs att avgifterna härrör från en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om efterfrågan är en konsekvens av rättsliga krav.

En tillsynsavgift ska även kopplas till en motprestation. För att vara säker på att ersättningen som tas ut av till exempel ett företag verkligen är en avgift måste motprestationen riktas direkt mot den betalande genom exempelvis prövning, faktisk tillsyn eller dylikt.¹⁹

Fördelen med att tillsynsmyndigheten skulle få rätt att ta ut särskilda avgifter för tillsyn är att det skulle innebära att de företag som faktiskt omfattas av tillsynen i högre utsträckning också bär kostnaderna för den.

Ett införande av tillsynsavgifter innebär dock inrättandet av en ny avgiftsform där Swedac får bygga upp ett nytt arbetssätt, ny administration, rutiner samt kommunicera detta till företag som berörs. Beroende på vad de olika avgifterna är tänkta att finansiera innebär detta att avgifter måste räknas om och fastställas utifrån nya parametrar, föreskrifter måste revideras och sannolikt behöver också nya föreskrifter utfärdas.

Utredningen har undersökt möjligheten att införa en särskild tillsynsavgift och identifierar framför allt två tänkbara modeller. Den första innebär att ordningen med namnstämpelavgifter som finansierar tillsyn av de registrerade företagen kompletteras med en tillsynsavgift som finansierar tillsynen av företag som inte är registrerade. Den andra varianten skulle innebära att de två olika avgifterna renodlas och används för två olika ändamål.

För båda dessa modeller kan avgifterna antingen budgeteras brutto, vilket innebär att intäkterna redovisas som statens inkomster, samtidigt som tillsynsmyndigheten erhåller anslag för att finansiera verksamheten. Detta säkerställer att myndigheten har tillgång till resurser för tillsyn utan att avgifterna direkt påverkar myndighetens budget, vilket främjar transparens och statlig kontroll över medelshanteringen. Alternativt kan specialdestination tillämpas, vilket innebär att myndigheten får disponera avgifterna direkt inom sin verksamhet. I detta fall används intäkterna för att finansiera just den verksamhet som avgiften avser, vilket kan ge större flexibilitet och möjlighet att anpassa resurserna efter den faktiska tillsynsbelastningen.

¹⁹ ESV, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, s. 4.

Namnstämpelavgifter finansierar tillsyn av registrerade aktörer och tillsynsavgifter finansierar tillsyn av oregistrerade aktörer

I Danmark används en tudelad finansieringsstruktur där avgifterna för registrering av namnstämpel finansierar tillsynen av de företag som är registrerade, medan tillsyn av aktörer som borde vara, men inte är, registrerade finansieras med statliga medel.

En möjlig svensk variant skulle kunna vara att låta tillsynen över företag som är registrerade i namnstämpelregistret finansieras genom namnstämpelavgifterna och samtidigt ge Swedac bemyndigande att ta ut särskilda tillsynsavgifter vid tillsyn av företag utanför registret. Det bör dock beaktas att Swedacs tillsyn även omfattar leverantörer och återförsäljare som inte namnstämplar sina produkter och därför inte är registreringsskyldiga. Om en modell liknande den danska skulle införas i Sverige skulle därför anslagsfinansierad tillsyn inte avse aktörer som underlåter att uppfylla en registreringsplikt, utan företag som enligt gällande rätt saknar skyldighet att vara registrerade och därmed inte bryter mot några bestämmelser genom att stå utanför registret.

En avgiftsmodell där tillsynskostnaderna även fördelas på dessa aktörer skulle innebära ett steg mot en mer rättvis finansiering av tillsynsverksamheten, eftersom även företag som inte finns i namnstämpelregistret men ändå omfattas av tillsynen då skulle bidra till finansieringen.

För de företag som är registrerade i namnstämpelregistret skulle denna modell fortsatt ha en hög grad av kostnadsförutsägbarhet, eftersom eventuella tillsynsinsatser avseende dessa företag fortsatt bekostas genom den årliga namnstämpelavgiften. För de företag som inte är registrerade skulle införandet av tillsynsavgifter innebära en tillkommande kostnad vid tillsynsinsatser.

Visserligen kan det anföras att nyttan av tillsynen till stor del är kollektiv. Genom att oseriösa aktörer identifieras och åtgärder vidtas stärks förtroendet för branschen som helhet och konkurrensvillkoren förbättras. Utredningen ser dock flera problem med konstruktionen. Det skulle finnas två helt olika avgiftsmodeller. För oregistrerade företag skulle avgiften tas ut i direkt anslutning till en tillsynsinsats och därmed ha karaktären av en tydlig motprestation. För företag som är registrerade i namnstämpelregistret skulle avgiften däremot fortsatt tas ut som en årlig registreringsavgift, samtidigt som endast

vissa av dem blir föremål för faktisk tillsyn. Motprestationen för dessa företag blir således mindre direkt.

En tillsynsavgift kan slå både hårt och slumpmässigt mot de aktörer som granskas ett visst år, även utan allvarliga avvikelser, samtidigt som andra inte omfattas alls. Swedac lyfter att den ekonomiska förutsägbarhet som skapas för de registrerade företagen riskerar att skapa en indirekt ”registreringsplikt”, där huvudmotivet för att ansöka om namnstämpel blir att undvika höga och svårförutsebara tillsynsavgifter vid tillsyn av oregistrerade aktörer. Därmed tilldelas registret en ekonomisk funktion som det inte är avsett för; det ska vara ett verktyg för spårbarhet och transparens, inte ett styrmedel för att undvika avgifter.

En ökad registrering skulle visserligen kunna förbättra Swedacs marknadskännedom, men det är osäkert om de aktörer som avsiktligt står utanför systemet skulle påverkas. Snarare finns risk att dessa vidtar ytterligare åtgärder för att undvika tillsyn.

Sammantaget bedöms konstruktionen olämplig, eftersom den skapar en ekonomisk obalans mellan registrerade och oregistrerade aktörer som inte står i rimlig proportion till de begränsade fördelar den kan ge.

Finansieringen bör vara konkurrensneutral för de företag som omfattas av tillsyn, så att avgiften varken gynnar eller missgynnar vissa aktörer inom branschen. Detta innebär att avgiftens nivå och utformning måste vara på ett sådant sätt att alla företag behandlas lika, oavsett storlek eller ekonomiska förutsättningar. De som ska betala avgiften bör vara tydligt definierade och identifierade, och i princip bör alla företag inom en bransch som står under tillsyn omfattas av avgiftsuttaget för att säkerställa rättvisa och förutsägbarhet.

Mot bakgrund av att utredningen inte bedömer denna modell som lämplig, utvecklas inte heller frågan om specialdestination eller anslagsfinansiering med bruttobudgetering av avgifter.

Namnstämpelavgifter finansierar namnstämpelregistret och tillsynsavgifter finansierar tillsynen

Ett tillvägagångssätt skulle vara att införa en tydligare avgränsning av avgiftsstrukturen, där avgiften för namnstämpel enbart avser att täcka kostnader för registerhållning, administrativ hantering och utvecklingskostnader. För tillsynsverksamheten skulle särskilda tillsyns-

avgifter tas ut av de företag som blir föremål för tillsynsinsatser oberoende av om företaget är registrerat i namnstämpelregistret eller ej.

Modellen innebär att avgiften för namnstämpelregistret fastställs uteslutande utifrån de kostnader som är direkt kopplade till registerhanteringen, detta skulle sannolikt leda till ett reducerat kostnadsunderlag för namnstämpelavgifterna och därmed lägre avgifter jämfört med i dag. Samtidigt kan företagen i namnstämpelregistret komma att belastas både med namnstämpelavgift och, vid tillsyn, en separat tillsynsavgift. Även om eventuellt lägre namnstämpelavgifter kan lindra den ekonomiska bördan, medför denna lösning en ökad osäkerhet vad gäller kostnadsförutsägbarheten för dessa företag. För de företag som inte återfinns i namnstämpelregistret skulle modellen medföra en tillkommande kostnad vid tillsynsinsatser.

Branschföreträdare har påpekat att de kraftigt varierande ekonomiska förutsättningarna bland företag som omfattas av lagen om handel med ädelmetallarbeten kan göra tillsynsinsatser mot små företag till en oproportionerlig ekonomisk börda. Differentierade tillsynsavgifter skulle kunna minska denna ekonomiska asymmetri.

Tillsynsavgifter kan utformas på flera sätt: som en rörlig avgift baserad på exempelvis omsättning eller hanterad volym, eller som en tidtaxa per arbetad timme. Konstruktionerna kan även kombineras och förenas med villkor som minimibelopp, maximibelopp eller särskilda tillägg. Ytterligare en möjlig modell är en fast årsavgift som kompletteras med tidtaxa för extraarbete. En fast årsavgift förutsätter dock att tillsynskollektivet är identifierat och det skulle endast vara möjligt för de registrerade företagen²⁰.

En modell med tillsynsavgifter bedöms dock ha flera svagheter. Tillsynsavgiften blir direkt kopplad till själva tillsynsbesöket, vilket kan uppfattas som en ekonomisk sanktion även när inga allvarliga brister konstateras. Det kan upplevas som orättvist om samma avgift tas ut oavsett om allvarliga avvikelser föreligger eller inte. Om avgiften differentieras utifrån avvikelser måste förhållandet till andra sanktioner, exempelvis vite eller sanktionsavgift, analyseras noggrant för att undvika dubbelbestraffning.

Sammanfattningsvis bedöms denna modell med renodlade avgifter ha betydande nackdelar. Acceptansen hos näringslivet riskerar att bli låg, och enligt Swedac bedöms modellen inte stärka inte möjligheterna till riskbaserad tillsyn. Däremot bedöms den kunna skapa

²⁰ ESV, Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, s. 28 ff.

kraftiga reaktioner vid höga avgifter, särskilt i situationer där tillsynen behöver intensifieras.

Mot bakgrund av att utredningen inte bedömer denna modell som lämplig, utvecklas inte heller frågan om specialdestination eller anslagsfinansiering med bruttobudgetering av avgifter.

6.3 Ytterligare befogenheter för en effektiv tillsyn

Förutom behovet av att se över finansieringen av tillsynen finns det även behov av att se över de instrument som står till förfogande för tillsynsmyndigheten i arbetet.

Utredningen har identifierat flera områden inom tillsynen där Swedacs nuvarande mandat i påtaglig grad begränsar möjligheterna till en effektiv kontroll, särskilt i fråga om den nätbaserade handeln. Den snabba tillväxten av digitala försäljningskanaler, där försäljning ofta sker genom internationella plattformar eller via kortlivade annonser, innebär att nuvarande verktyg inte alltid är tillräckliga för att säkerställa efterlevnaden av regelverket. Tillsynen försvåras även av att ansvarsförhållandena inte alltid är tydliga och att aktörer snabbt kan byta identitet eller försvinna från marknaden.

Därtill finns ett behov av att kunna vidta mer ingripande åtgärder vid allvarlig misskötsel eller systematiska överträdelser. Swedacs nuvarande möjligheter att agera är i huvudsak begränsade till förelägganden och förbud, som i sin tur kan förenas med vite. Dessa är framåt-syftande åtgärder och fångar inte upp överträdelser som redan har begåtts. Det innebär att allvarliga och upprepade regelbrott i praktiken inte alltid leder till någon sanktion, vilket riskerar att urholka regleringens genomslag och att missgynna seriösa aktörer. Utredningen behandlar därför frågan om ett kompletterande system med sanktionsavgifter.

6.3.1 Namnstämpel bör kunna avregistreras

Förslag

En namnstämpel ska få avregistreras om innehavaren har avlidit eller, om innehavaren är en juridisk person, har upphört, eller om avgift för registreringen inte har betalats inom föreskriven tid, eller om namnstämpeln har använts i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Innan beslut fattas om avregistrering på grund av utebliven betalning eller otillåten användning av namnstämpel ska innehavaren ges tillfälle att vidta rättelse, om det inte är uppenbart obehövligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avregistrering av namnstämplat.

En namnstämpel ska endast få avregistreras för överträdelser som skett efter ikraftträdandet.

För att ett ädelmetallarbete av guld eller platina ska få saluhållas eller säljas i Sverige krävs att arbetet antingen är ansvarsstämplat, det vill säga försett med namnstämpel i kombination med finhaltsstämplat, eller kontrollstämplat. Namnstämpel är alltid obligatorisk när arbetet är försett med ett svenskt ortsmärke eller en svensk årsbeteckning²¹.

För att en namnstämpel ska få användas måste den vara godkänd och registrerad, och registreringen förutsätter betalning av en avgift till Swedac. Registreringen av namnstämpeln är frivillig. Ett alternativ till namnstämpling är att låta ett ackrediterat kontrollorgan utföra kontrollstämpling av ädelmetallarbetet. Ansökningsförfarandet är enkelt och begränsas i huvudsak till att säkerställa att den sökta stämpeln uppfyller utformningskraven,²² att stämpeln enligt Swedacs föreskrifter är tillgänglig och inte under karens, samt att risken för förväxling med andra stämplat eller märken inte är för stor.²³ Enligt Swedac fungerar den nuvarande prövningen ändamålsenligt och man bedömer att det inte finns något behov av att utöka prövningen av registreringsansökan.

²¹ 6 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

²² 13 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

²³ 3, 5 och 8 §§ STAFS 2008:8.

Namnstämpelregistret fungerar som ett viktigt instrument för att upprätthålla förtroendet och tilliten i systemet. Namnstämpelns syfte är att identifiera den som ansvarar för ädelmetallarbetet och finhaltstämplingen. När en aktör väljer att använda namnstämpel skapas en tydlig koppling mellan en identifierbar ansvarig aktör och de varor som tillhandahålls, genom registreringen av namnstämpeln säkerställs möjligheten att spåra den ansvarige samt att förväxling med andra namnstämplat förhindras. Att detta system fungerar korrekt är avgörande för att upprätthålla förtroendet för handeln med ädelmetallarbeten och för att konsumenter ska kunna känna trygghet vid köp. För att syftet ska uppnås krävs att namnstämpelregistret hålls aktuellt och endast omfattar namnstämplat för aktörer som uppfyller kraven enligt lagstiftning och Swedacs föreskrifter.

Enligt Swedacs föreskrifter finns det möjlighet att överföra en namnstämpel till en annan tillverkare eller importör. Detta förutsätter att innehavaren av den registrerade namnstämpeln ansöker om att registreringen överförs till en ny innehavare.²⁴ En förutsättning för en sådan överföring är att den nya innehavaren övertar ansvaret för de arbeten som den tidigare innehavaren har stämplat. Enligt Swedac fungerar bestämmelsen väl vid ordnade överlåtelser, exempelvis när en verksamhet säljs och det finns en tydlig efterträdare som är beredd att ta över både verksamheten och det ansvar som följer av tidigare stämpling.

Det finns även möjlighet att frivilligt ansöka om avregistrering av en namnstämpel. Ansökan ska göras hos Swedac. Efter avregistrering kan namnstämpeln inte registreras för någon annan innehavare under en period av 20 år. Den ursprungliga tillverkaren eller importören som har avregistrerat namnstämpeln har dock möjlighet att återuppta registreringen inom den angivna karensperioden.²⁵ Reglerna syftar till att skydda namnstämplatarnas unika identitet och samtidigt ge den ursprungliga innehavaren möjlighet att återta den vid behov. Syftet med karensregeln är att säkerställa att en och samma stämpel inte cirkulerar mellan olika aktörer över tid, utan att den under sin aktiva period tydligt är knuten till en specifik innehavare.

I kontakterna med näringen påtalas kraftfullt betydelsen av att uppgifterna i namnstämpelregistret är korrekta för att tillsynen ska bli effektiv, och för att Swedac ska kunna vidta åtgärder mot oseriösa

²⁴ 6 § STAFS 2008:8.

²⁵ 7 och 8 §§ STAFS 2008:8.

aktörer. Man lyfter även vikten av att Swedac har befogenheter att avregistrera de aktörer som inte ska finnas i registret. Även resultatet av den enkätundersökning som utredningen genomfört bekräftar att detta har en hög prioritet, drygt 96 procent av de tillfrågade företagen uppger att man ser detta som viktigt eller mycket viktigt.

Nuvarande regelverk medger att tillsynsmyndigheten ingriper genom förelägganden, förbud och eventuellt vite, men det förekommer situationer där dessa åtgärder inte är tillräckliga för att återupprätta förtroendet för en specifik stämpel. För att namnstämpelregistret ska kunna hållas aktuellt och pålitligt finns behov av att tillsynsmyndigheten utan innehavarens medgivande kan avregistrera namnstämplat för aktörer som inte uppfyller gällande krav eller uppvisar misskötsel. En sådan åtgärd minskar risken för att en missbrukad stämpel fortsatt används som en indikator på kvalitet. Under sådana omständigheter är det angeläget att ha möjlighet att avregistrera stämpeln, även om avgifter fortsatt erläggs.

Åtgärderna bör begränsas till kvalificerade situationer och baseras på ett väl underbyggt beslutsunderlag. Utredningen har identifierat nedan beskrivna situationer där avregistrering kan bli aktuell; vid uteblivna avgiftsbetalningar, dödsfall eller konkurser där verksamheten i praktiken har upphört och ingen tydlig efterträdare finns som kan överta ansvaret för stämpeln. Möjlighet till avregistrering bör även finnas vid allvarig eller upprepad misskötsel, till exempel systematiska brister som återkommande konstaterats i tillsynsärenden trots vidtagna åtgärder, allvarig brottslighet kopplad till användningen av namnstämpeln som fastställts genom lagakraftvunnen dom, eller betydande missbruk av stämpeln. Syftet med avregistreringen är att förhindra fortsatt användning av stämplat utan ansvarig innehavare samt att upprätthålla förtroendet för systemet och handeln med ädelmetallarbeten. Ett tydligt regelstöd för avregistrering i dessa situationer är centralt för tillsynens effektivitet och för marknadens tillit.

Avregistrering av en namnstämpel bör föregås av en noggrann utredning och en väl avvägd proportionalitetsbedömning, med hänsyn till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Åtgärden är ingripande, eftersom den innebär att företaget utan sitt samtycke eller begäran förlorar rätten att använda namnstämpeln. Avregistrering av namnstämpel innebär dock inte att aktören uteslås från marknaden. Enligt gällande lagstiftning måste ädelmetallarbeten av guld eller platin, vid försäljning eller saluföring, förutom finhaltsstämpel vara för-

sedda med en registrerad namnstämpel eller ett kontrollmärke. Detta innebär att företag som fått sin namnstämpel avregistrerad i stället kan låta ett kontrollorgan eller en kontrollbyrå utföra kontrollstämpling av ädelmetallarbetena.

För att Swedac ska kunna meddela föreskrifter om avregistrering av namnstämplat krävs ett uttryckligt stöd i lag eller förordning. I dagsläget saknar både lagen och förordningen om handel med ädelmetallarbeten bestämmelser om avregistrering av namnstämplat samt om rättsverkningarna av exempelvis utebliven betalning. Swedac kan därför inte, inom ramen för gällande regelverk, införa materiella regler eller sanktionsliknande åtgärder genom föreskrifter.

Utredningen föreslår därför att Swedac bemyndigas att avregistrera namnstämplat vid utebliven betalning, eller när det av andra skäl inte är godtagbart att en namnstämpel fortsatt är registrerad och kan användas. Bestämmelser om avregistrering av namnstämpel samt bestämmelse om rätt för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om avregistrering av namnstämplat föreslås införas i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

Obetalda avgifter

Återkommande problem med uteblivna betalningar har aktualiserat behovet av att överväga tydligare regler för om och på vilket sätt en namnstämpel ska kunna avregistreras på grund av obetald avgift.

Att det förekommer att företag med registrerade namnstämplat inte betalar de avgifter som krävs, men ändå fortsätter använda stämpelein, har uppmärksamats både av tillsynsmyndigheten Swedac och av branschföreträdare. De uteblivna betalningarna medför en administrativ belastning för Swedac i arbetet med att försöka driva in fordringar, samtidigt som myndigheten förlorar intäkter som annars skulle finansiera bland annat tillsynsverksamheten. Den största konsekvensen är emellertid den påverkan detta har på förtroendet för namnstämplingen och för namnstämpelregistret som helhet. Detta aktualiserar frågan om behovet av en tydlig reglering av förutsättningarna för avregistrering vid utebliven betalning, i syfte att säkerställa en rättssäker och ändamålsenlig hantering.

I den nuvarande lagstiftningen framgår endast att innehavaren ska betala en avgift vid registrering samt en årlig avgift så länge registreringen består.²⁶

Enligt ädelmetallagstiftningen har Swedac ett bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter i syfte att precisera och konkretisera hur lagen och tillhörande förordning ska tillämpas i praktiken. Inom ramen för detta bemyndigande har Swedac bland annat utfärdat föreskrifter som reglerar registrering och utformning av namnstämpel samt fastställer avgifternas storlek för registrering i namnstämpelregistret.²⁷ Den som har en namnstämpel registrerad är enligt gällande föreskrifter skyldig att betala en årlig avgift för bibehållen registrering. Avgiften uppgår i dag till 845 kronor per år och namnstämpel, i enlighet med Swedacs föreskrifter om registrering av namnstämpel.²⁸

I föreskrifternas 4 § finns bestämmelser om dröjsmålsränta samt hänvisning till bestämmelserna om bevakning och indrivning av statliga fordringar. Däremot saknas reglering av vilka konsekvenser som inträder om avgiften inte betalas. Enligt 7 § i samma föreskrifter kan avregistrering av en namnstämpel enbart ske på initiativ av innehavaren, genom att en ansökan om detta lämnas in till Swedac. Denna begränsning innebär att det saknas ett tydligt förfarande för att hantera fall där betalning uteblir, vilket i praktiken kan försvåra en ändamålsenlig förvaltning av registret.

Dödsfall och konkurs

Det finns även andra skäl till avregistrering, exempelvis vid dödsfall eller konkurs. I dessa situationer kan innehavaren i praktiken ha upphört, utan att det finns någon naturlig motpart för kommunikation om stämpelns fortsatta användning. Det är osäkert huruvida ett konkurs- eller dödsbo driver verksamheten vidare på ett ordnat sätt, eller om någon efterträdare är villig att inträda i det ansvar som följer med en överföring. Enligt nuvarande lydelse i Swedacs föreskrifter krävs dessutom att överföringen initieras av innehavaren själv. Detta innebär att bestämmelsernas utformning kan behöva omprövas och, vid

²⁶ 10 § lagen (1999:799) om handel med ädelmetallarbeten.

²⁷ 11 § lagen (1999:799) om handel med ädelmetallarbeten samt 5 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

²⁸ 2 och 3 §§ STAFS 2025:7.

behov, anpassas för att tydliggöra tillämpligheten vid konkurser, dödsbon eller andra situationer där verksamheten upphör.

Om namnstämpelregistret inte kan hållas aktuellt finns risk för att en namnstämpel kvarstår som aktiv trots att den tidigare innehavaren inte längre driver någon verksamhet och inte kan ta ansvar för stämpelns användning. I praktiken kan stämpelverktyget även hamna hos någon annan som fortsätter använda det utan att vara registrerad som innehavare, vilket riskerar att underminera systemets tillförlitlighet.

Även om dessa situationer i många fall kan hanteras genom dialog med dödsbodelägare, konkursförvaltare eller andra berörda parter, kan detta frivilliga förfarande inte ersätta behovet av en uttrycklig bestämmelse som reglerar situationer där faktisk innehavare saknas, och där en överföring av namnstämpeln inte kan initieras av Swedac eller någon ny aktör.

Möjligheten för Swedac att, när innehavaren upphört och ingen ordnad överföring kan genomföras, besluta om avregistrering skulle bidra till ett mer aktuellt och pålitligt register. Det skulle också minska risken för att namnstämpel utan ansvarig innehavare används av aktörer som är svåra att nå eller kontrollera. För att Swedac ska kunna föreskriva en ny grund för avregistrering krävs dock uttryckligt rättsligt stöd i förordning eller lag som medger sådana bestämmelser.

Allvarligt missbruk och återkommande misskötsel

Det föreligger vidare ett behov av att möjliggöra beslut om avregistrering av namnstämpel vid kvalificerad misskötsamhet.

Åtgärden bör avse tydligt avgränsade situationer där det finns ett väl underbyggt beslutsunderlag som visar att den aktuella stämpeln inte längre bör vara i bruk. Exempel på sådana situationer, och som Swedac observerat, kan utgöras av aktörer som upprepade gånger förekommer i tillsynsärenden och där bristerna är allvarliga och systematiska trots förelägganden eller andra vidtagna åtgärder, allvarlig brottslighet kopplad till verksamheten som konstaterats genom laga-kraftvunnen dom, exempelvis bedrägeri, penningtvätt eller organiserad brottslighet där namnstämpeln används som led i brottsupplägget, samt missbruk av stämpeln i praktiken, som utlåning av namnstämpeln till tredje part som säljer varor med lägre finhalt än den deklarerade, eller annat nyttjande av stämpeln för att ge intryck av kvali-

tetssäkring som inte föreligger. De illustrerade situationerna utgör inte en uttömmande beskrivning eller redogörelse, men de visar på fall där stämpelns fortsatta giltighet kan motverka regleringens syfte och äventyra förtroendet för systemet.

Enligt Swedac fungerar ansökningsförfarandet väl, och myndigheten bedömer inte att det finns behov av att införa någon form av allmän lämplighetsprövning i samband med registreringsansökan. Det identifierade behovet avser i stället de situationer där det i tillsynsarbetet framkommer att en registrerad namnstämpel används på ett sätt som inte är förenligt med regelverket eller som i övrigt ger anledning att ifrågasätta om stämpeln bör kvarstå i registret.

6.3.2 Tillsynsmyndigheten bör tillåtas göra dolda testköp

Förslag

Tillsynsmyndighetens ska få rätt att köpa ädelmetallarbeten under dold identitet (testköp) som ett nödvändigt led i en effektiv tillsyn.

Om det inte är oskäligt, ska tillsynsmyndigheten få besluta att säljaren ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet. Tillsynsmyndigheten ska i så fall erbjuda säljaren att ta tillbaka produkten.

Tillsynsmyndighetens beslut om att säljaren ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet ska kunna överklagas.

Swedac ansvarar för tillsyn över alla aktörer i Sverige som yrkesmässigt befattar sig med ädelmetallarbeten²⁹. Tillsynen syftar till att tillgodose både konsumenternas intressen och behovet av en väl fungerande marknad för näringsidkare. Genom tillsynen säkerställs att produkter som tillhandahålls på marknaden har korrekt finhalt och att konsumenterna kan förlita sig på märkningen. Tilläggas kan att även om tillsynens syfte är att säkerställa varornas halt av ädelmetaller kan det även finnas hälsoaspekter för det fall metallanalyser av ädelmetallarbetena visar förekomst av nickel eller andra hälsovådliga metaller i legeringarna. Detta ligger dock inte inom Swedacs ansvarsområde

²⁹ 13–14 §§ lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten samt 5 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

utan är en fråga för Kemikalieinspektionen³⁰. Tillsynen ger också tillfälle att informera näringsidkare om gällande regelverk och därigenom bidra till efterlevnaden av regelverket.

Swedac genomför regelbundna kontroller av finhalt och stämplat hos utvalda handlare och tillverkare, både oanmält och efter förhandsbesked. Som en del av tillsynen kan Swedac även köpa in ädelmetallarbeten från fysiska butiker och e-handelsplattformar för att analysera och verifiera finhalten.

Näringsföreträdare lyfter att man ser det som mycket problematiskt att det bedrivs handel på internet med varor som man uppfattat utges för att vara ädelmetallarbeten och som felaktigt stämplat med bland annat kontrollstämplar, eller där det saknas stämpling som gör varan spårbar.

Behovet av en effektiv kontroll av e-handel har lyfts även i den nationella strategin för marknadskontroll där detta är ett prioriterat område för marknadskontrollrådets³¹ verksamhet.³² Även inom ädelmetallkonventionens samarbete har frågan hög prioritet och man har därför skapat en särskild arbetsgrupp som arbetar med frågan för konventionens länder.³³

Köp i fysiska butiker innebär mestadels inte några praktiska svårigheter när det gäller att dölja syftet med köpet eller att skydda anonymiteten hos den som gör själva köpet. Det finns emellertid praktiska utmaningar vid de inköp av varuprover som görs i tillsynen, framför allt avseende e-handel. Där är det ofta nödvändigt att köparen uppger både namn och adress för att betalning och leverans ska kunna ske. Det kan också vara nödvändigt att köparen legitimerar sig för att kunna hämta ut en vara, och vissa försäljningsrutiner kräver även att personnummer anges. Som tillsynsmyndighet har Swedac anledning att misstänka att man vid insamling av underlag som bevis för att regleringen inte följs, kan bli tilldelade så kallade "golden samples". Detta innebär att tillsynsobjektet identifierat att det är tillsynsmyndigheten som agerar och därför levererar ett ädelmetallarbete som uppfyller samtliga krav, vilket kan försvåra möjligheten att identifiera regelöverträdelser.

Det kan inte anses rimligt att enskilda tjänstemän ska utföra myndighetsåtgärder genom att agera under sitt privata namn. När det

³⁰ 5 b § förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

³¹ 5 § förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.

³² Nationell strategi för marknadskontroll 2022–2025 Sverige, Utrikesdepartementet, s. 29.

³³ Working Group on E-Commerce (WG-ECOM), Hallmark convention.

gäller namn och kontaktuppgifter bör situationen i stället kunna hanteras genom att tjänstemannen använder ett påhittat namn och neutrala kontaktuppgifter. För att sådana köp ska kunna genomföras dolt måste myndigheten alltså lämna oriktiga uppgifter.³⁴

Ett effektivt instrument som införts i andra tillsynsregleringar och som vissa myndigheter³⁵ får använda i sina tillsynsuppdrag är möjligheten till så kallade dolda testköp. Detta innebär att tillsynsmyndigheten inte ger sig till känna vid själva köpet och handlaren vet därmed inte att köpet är gjort i tillsynssyfte.

Myndigheten är sedan skyldig att underrätta näringsidkaren när testköpet väl har ägt rum. Testköpet är visserligen redan genomfört och det finns ingen möjlighet för näringsidkaren att överklaga åtgärden. Underrättelsen bidrar dock till att göra det dolda inslaget mindre påtagligt genom att näringsidkaren får vetskap om detta i efterhand.

Oftast kombineras rätten att göra dolda köp med en möjlighet att besluta att tillsynsobjektet ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet. Tillsynsmyndigheten ska i så fall erbjuda näringsidkaren att ta tillbaka produkten. Bakgrunden till detta är att även om myndigheten uppträder som konsument vid ett testköp, så är den inte konsument i egentlig mening. Myndigheten kan därmed inte göra gällande de civilrättsliga rättigheter som tillkommer en konsument, till exempel möjligheten att utöva ångerrätt. Om detta inte regleras särskilt skulle tillsynsmyndigheten vara betalningsskyldig för produkten och skyldig att följa andra villkor som kan finnas i avtalet.³⁶ I flertalet av de aktuella tillsynsregleringarna har det införts en möjlighet för näringsidkare att överklaga beslut där tillsynsmyndigheten ålägger dem att ersätta kostnaden för ett genomfört testköp.

Det finns för närvarande inget uttryckligt stöd i regelverket för handel med ädelmetallarbeten som ger Swedac rätt att genomföra så kallade dolda testinköp som en del av sin tillsynsverksamhet. Frågan har inte heller behandlats i förarbetena till lagstiftningen. Avsaknaden av en tydlig reglering innebär visserligen inte att sådana åtgärder är uttryckligen förbjudna, men det aktualiserar frågor om rättssäkerhet och lämplighet.

³⁴ Prop. 2019/20:120, *Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet*, s. 61 ff.

³⁵ Exempelvis Konsumentombudsmannen, 8 d § lagen (2020:339) om ändring i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden samt Läkemedelsverket, lagen om ändring i läkemedelslagen 14 kap. 2 a § (2015:315).

³⁶ Prop. 2019/20:120, s. 64.

Ett vägledande avgörande från Justitieombudsmannen (JO), rörande provköp av folköl, understryker att dold myndighetsutövning kan vara problematisk. JO framhåller att insyn och möjligheten till kontroll begränsas när myndighetsutövning sker utan den granskning som normalt följer av öppenhet. Särskilt betonas att rättssäkerhetsaspekterna väger tungt när sådana åtgärder saknar stöd i befintliga rättsregler. Dessutom pekar JO på att uppgifter som innebär myndighetsutövning inte bör överlätas till privatpersoner, om inte ansvarsförhållandena är tydligt fastställda.³⁷

För aktörer som yrkesmässigt bedriver handel med ädelmetallarbeten, särskilt via nätbutiker och digitala försäljningsplattformar, skulle användningen av dolda testköp i tillsynen visserligen utgöra ett ingrepp i det enskilda intresset. Samtidigt bör framhållas att sådana åtgärder, om de används, måste omgärdas av tydliga försiktighetsprinciper och rättssäkerhetsgarantier. Användningen av dolda metoder i myndighetsutövning förutsätter en noggrann avvägning mellan tillsynsintresset och den enskildes rätt till insyn och rättssäker behandling.

I förarbetena till den svenska lagstiftningens anpassningar av bestämmelser om marknadskontroll, vilka genomför och kompletterar EU:s produktlagstiftning samt följer EU:s marknadskontrollförordning,³⁸ anges att en marknadskontrollmyndighet som avser att införskaffa ett varuprov i första hand bör överväga möjligheten att genomföra ett öppet köp där myndigheten framträder som köpare. Först om det inte bedöms möjligt att nå det avsedda resultatet genom ett öppet köp, alltså till exempel att myndigheten inte får den produkt som har efterfrågats eller beställts, bör dold identitet användas för att införskaffa ett eller flera varuprov.³⁹

Regeringen gör i propositionen bedömningen att myndigheten bör ha inlett en tillsynsåtgärd mot den aktuella näringsidkaren för att ett testköp över huvud taget ska kunna genomföras. I kravet på att testköpet ska vara nödvändigt ligger att möjligheten att agera dolt utgör en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. I kravet på att testköpet ska vara nödvändigt ligger att möjligheten att agera dolt ska vara en grundläggande

³⁷ Justitieombudsmannen (JO), 2009-12-18, dnr 2972-2009.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

³⁹ Prop. 2020/21:189, *Anpassningar till EU:s marknadskontrollsförordning*, s. 42.

förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv. Inför ställningstagandet till om ett testköp ska ske ska myndigheten också göra en proportionalitetsbedömning enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900). Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. En förutsättning för tillämpning av befogenheten ska vara att testköpet är nödvändigt för tillsynen. Regeringen bedömer vidare att tillsynsmyndigheten inte behöver underrätta näringsidkaren i förväg om ett testköp kan komma att genomföras. Däremot bör näringsidkaren informeras när testköpet väl har ägt rum, med hänsyn till principen om öppenhet i myndighetsutövning.⁴⁰

För det fall det skulle krävas uppgivande av personnummer till exempel vid leverans av testköp skulle det krävas att myndigheten använder ett särskilt framtaget fingerat personnummer. Det är i praktiken inte möjligt för en myndighet att skapa ett fiktivt personnummer för detta ändamål utan uttryckligt stöd i lag. I propositionen om nya befogenheter på konsumentskyddsområdet⁴¹ framhålls att möjligheten att agera under fingerade personuppgifter bör vara restriktiv. En sådan ordning förekommer i dag endast i situationer där en person riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa, frihet eller frid.

Utredningen finner att tillsynsåtgärder i öppna former även fortsättningsvis bör utgöra utgångspunkten för tillsynen över handeln med ädelmetallarbeten. För att tillsynen ska kunna riktas dit den gör störst nytta föreslås dock att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att agera under dold identitet när det är motiverat. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att i varje enskilt fall pröva om särskilda omständigheter talar för att ett köp bör ske under dold identitet i stället för i öppna former, samt att dokumentera detta ställningstagande på ett lämpligt sätt.

Utan möjlighet till dolda testköp riskerar tillsynen av e-handeln att även fortsättningsvis vara svår att genomföra och i delar bli utan verkan. Möjligheten till dolda köp bedöms därför vara av betydelse för att stärka tillsynens effektivitet och rättssäkerhet. Utredningen

⁴⁰ Prop. 2019/20:120, s. 63.

⁴¹ Prop. 2019/20:120, s. 61 ff.

bedömer samtidigt att det vid dolda inköp av ädelmetallarbeten i e-handel inte finns skäl att tillämpa fingerade personnummer.

I linje med regeringens bedömning⁴² anser utredningen att dolda testköp endast bör genomföras efter att tillsynsmyndigheten formellt har inlett ett tillsynsärende mot den aktuella näringsidkaren. Därigenom säkerställs att åtgärden vidtas inom ramen för pågående tillsyn och i syfte att inhämta underlag för myndighetens bedömning av verksamheten. Att ett tillsynsärende har inletts innebär att myndigheten internt har fattat beslut om tillsyn och vidtar åtgärder inom ärendet, utan att näringsidkaren vid denna tidpunkt behöver ha underkänts om tillsynen. När testköpet väl har ägt rum ska näringsidkaren underrättas.

Vidare föreslår utredningen att tillsynsmyndigheten, om det inte är oskäligt, ska kunna besluta att tillsynsobjektet ersätter myndigheten för kostnaden för produkten vid testköp. I sådana fall bör myndigheten erbjuda näringsidkaren möjlighet att ta tillbaka produkten.

Sammantaget anser utredningen att det är motiverat att tillsynsmyndigheten har uttryckliga befogenheter att kunna utföra dolda inköp, och föreslår att det införs bestämmelser om att tillåta dolda testinköp i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. Vidare föreslås att det ska vara möjligt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut om att försäljaren ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet. Utredningens bedömning är att 16 § i samma lag rymmer denna möjlighet.

⁴² Prop. 2019/20:120, s. 63.

6.3.3 Tillsynsmyndigheten bör få ta ut administrativa sanktionsavgifter

Förslag

Tillsynsmyndigheten ska få besluta om att ta ut en sanktionsavgift av den som salufört eller sålt ädelmetallarbeten som saknar föreskrivna stämplat, eller har felaktig finhaltsstämpel. Sanktionsavgift ska även få tas ut av den som har använt en namnstämpel eller kontrollstämpel i strid med nämnda lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Sanktionsavgiften ska kunna bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och omfattning, om aktören tidigare har överträtt motsvarande bestämmelser samt vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

En sanktionsavgift ska få beslutas senast tre år från det att överträdelsen upphörde.

En sanktionsavgift ska inte kunna beslutas när den påstådda överträdelsen är föremål för förundersökning om brott som kan leda till straff eller redan har prövats av domstol.

En sanktionsavgift ska inte heller kunna beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande vid vite enligt denna lag om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Sanktionsavgift ska inte kunna utgå för överträdelser som inträffat före lagändringen.

Sanktionsavgiften ska kunna bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Avgiften ska kunna sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.

Sanktionsavgifter ska betalas in till Kammarkollegiet.

Avgiften faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fattades.

Tillsynsmyndighetens beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas.

Enligt utredningens bedömning finns det skäl att komplettera den nuvarande tillsynsregleringen i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten med möjligheter att ta sanktionsavgifter för vissa överträdelser av lagen.

I dag har Swedac möjlighet att meddela förelägganden och förbud samt att förena dessa med vite. Detta utgör ett viktigt verktyg för att driva fram rättelse när brister upptäcks i verksamheten. Vitesinstitutet är emellertid framåtsyftande; det aktualiseras först om en aktör inte följer ett beslut om föreläggande eller förbud. Åtgärden är således inriktad på att styra framtida beteenden och inte på att reagera mot överträdelser som redan har ägt rum.

Detta innebär att det i dag saknas ett ändamålsenligt instrument för situationer där en aktör under en längre tid har brutit mot regelverket, men där bristerna upphör först när tillsynsmyndigheten ingriper. När aktören rättar sig efter ett föreläggande eller förbud aktualiseras inte vitet, oavsett hur omfattande eller långvarig den tidigare överträdelsen har varit. I praktiken kan detta framstå som att en tidigare överträdelse inte medför någon ekonomisk konsekvens, under förutsättning att aktören upphör med det felaktiga beteendet framåt i tiden.

För återkommande eller systematiska överträdelser, exempelvis upprepade brister i fråga om finhalt eller märkning, framstår detta som särskilt otillräckligt. Vite ger visserligen möjlighet att hantera fortsatt underlåtenhet att följa myndighetens beslut, men markerar svagt mot den ursprungliga överträdelsen och de ekonomiska fördelar som aktören redan kan ha tillgodogjort sig.

Frågan om administrativa sanktionsåtgärder har behandlats i utredningen om en enhetlig och effektiv marknadskontroll,⁴³ där det konstaterades att användningen av administrativa sanktioner motiveras bland annat av att de skapar förutsättningar för ett effektivare sanktionssystem, bättre utnyttjande av rättsväsendets resurser och ger möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Utredningen lyfte även fram skillnaden mellan vitesinstrumentet och administrativa sanktionsavgifter där sanktionsavgifter i likhet med straff är en tillbakaverkande sanktion, den aktualiseras som en följd av ett inte önskvärt beteende. Viten syftar däremot till att tvinga fram ett önskat agerande och har därför en helt annan konstruktion. Först om den vitesskyldige inte uppfyller en skyldighet som en behörig myn-

⁴³ SOU 2020:49, *Enhetlig och effektiv marknadskontroll*.

dighet har specificerat döms vitet ut. Vitet är således ett mer konstruktivt handlingsdirigerande styrmedel än till exempel sanktionsavgift och straff och kan dömas ut för såväl juridiska som fysiska personer⁴⁴. Sanktionsavgifter skulle i detta avseende fylla en tydlig funktion. Genom att koppla en sanktionsavgift till själva överträdelsen, oberoende av om aktören i ett senare skede följer ett föreläggande, skapas en faktisk ekonomisk konsekvens när regelverket inte efterlevs.

Sanktionsavgifter förekommer i dag inom flera olika rättsområden och är reglerade i ett stort antal lagar och förordningar. De används som ett verktyg för att säkerställa efterlevnad av regelverk inom exempelvis miljö-, livsmedels-, spel- och arbetsmiljöområdet.⁴⁵

Regleringen avseende beräkning och utformning av administrativa sanktionsavgifter är inte enhetlig utan varierar mellan olika verksamhetsområden. Bestämmelserna återfinns som regel i den tillämpliga lagen, ofta kompletterad med närmare föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Sanktionsavgifternas utformning tar sin utgångspunkt i överträdelsens karaktär och det syfte som sanktionen är avsedd att fylla. Avgifterna kan fastställas som ett bestämt belopp för en viss typ av överträdelse, de kan bestämmas inom ett angivet beloppsintervall där hänsyn tas till överträdelsens allvar eller om överträdelsen har upprepats, eller beräknas som en andel av företagets omsättning eller den ekonomiska nytta som överträdelsen har medfört. I flera regelverk föreskrivs även ett högsta belopp för avgiften i syfte att motverka oproportionerliga konsekvenser. Ofta kombineras flera av dessa modeller för att uppnå en avvägning mellan förutsebarhet, proportionalitet och effektivitet.

Reglerna om finhalt, kontroll och märkning av ädelmetallarbeten är nationella och baseras inte på EU-harmoniserade produktkrav. Det finns alltså inget EU-direktiv eller EU-förordning som harmoniserar området på samma sätt som inom vissa andra områden.⁴⁶ Även om ädelmetallområdet inte omfattas av harmoniserad produktlagstiftning gör sig i stort sett samma överväganden gällande som inom de produktområden där sanktionsavgifter redan tillämpas.

⁴⁴ SOU 2020:49, s. 490 ff.

⁴⁵ Exempelvis 30 a § livsmedelslagen (2006:804), 10–11 §§ spellagen (2018:1138) samt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG (maskindirektivet).

Syftet med lagstiftningen är att säkerställa att produkter uppfyller utlovad finhalt och är korrekt märkta samt att motverka vilseledande affärsmetoder och illojal konkurrens.

Överträdelser av regelverket kring handel med ädelmetallarbeten kan var för sig vara begränsade, men kan sammantaget få betydande ekonomiska effekter både för konsumenter och för seriösa aktörer, exempelvis vid brister i märkning eller när aktörer återkommande underlåter att följa förelägganden. Erfarenheter från andra produktområden, redovisade bland annat i nämnda utredning om marknadskontroll, visar att ett system som i huvudsak bygger på straffrättsliga sanktioner ofta inte är ändamålsenligt för tillsynsmyndigheterna. Även för marknadens aktörer kan ett sådant system uppfattas som mindre lämpligt. Åtalsanmälningar leder ofta inte vidare till åtal eller fällande dom, och handläggningstiderna är långa. Detta riskerar att försvaga regleringens styrande effekt och kan även minska benägenheten att anmäla överträdelser. Det finns inte skäl att anta att förhållandena på ädelmetallområdet skulle skilja sig i något väsentligt avseende.

Inom andra rättsområden har lagstiftaren i sådana situationer bedömt sanktionsavgifter som särskilt ändamålsenliga. Ett system med sanktionsavgifter minskar även risken för att seriösa aktörer missgynnas. Om överträdelser sällan leder till ingripanden skapas i praktiken konkurrensfördelar för aktörer som systematiskt åsidosätter regelverket. En tydlig och förutsebar ordning med sanktionsavgifter bidrar därmed till mer likvärdiga konkurrensförhållanden på marknaden. För att regelverket ska få avsedd effekt skulle det vara verkkningsfullt att även tidigare överträdelser möts av en reaktion som är förutsebar, proportionerlig och tillräckligt avskräckande. Ett system med administrativa sanktionsavgifter bedöms mot denna bakgrund kunna komplettera befintliga föreläggande- och vitesmöjligheter och bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn av området.

Administrativa sanktionsavgifter möjliggör en snabbare och mer konsekvent hantering av regelavvikelser. När samma myndighet ansvarar både för tillsyn och beslut om sanktioner kan ärenden handläggas effektivare och i nära anslutning till identifierad risk, vilket ökar sannolikheten för att konstaterade avvikelser leder till faktisk påföljd. Avgifterna kan schabloniseras, är enklare att tillämpa än straffrättsliga sanktioner och kräver mindre omfattande utredningsinsatser. Systemet kan utformas så att avgiftens storlek står i proportion till

överträdelsens allvar, vilken bestämmelse som överträtts samt om överträdelserna är upprepade.

Samtidigt som systemet med sanktionsavgifter är effektivt och relativt enkelt att tillämpa jämfört med andra sanktionsinstrument, finns risker kopplade till dess användning. Avgifterna kan uppfattas som oproportionerliga eller godtyckliga om reglerna för fastställande är otydliga. Bristande tydlighet kan skapa osäkerhet hos berörda aktörer och försvåra förutsebarheten av ekonomiska konsekvenser vid en överträdelse. En inkonsekvent tillämpning kan dessutom missgynna seriösa aktörer och undergräva förtroendet för tillsynssystemet.

Rättssäkerhet är grundläggande inom all myndighetsutövning och utgör en förutsättning för att beslut ska uppfattas som rättvisa, förutsägbara och legitima. För att minimera potentiella risker med sanktionsavgifter är det viktigt att avgifterna utformas utifrån transparenta grunder. Avgiftens storlek bör stå i proportion till överträdelsens allvar, om överträdelserna är en upprepning samt vilken bestämmelse som åsidosatts. Tillämpningen bör vara konsekvent över tid och mellan olika aktörer för att säkerställa likabehandling och förutsebarhet. Systemet bör dessutom vara administrativt hanterbart för myndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör kunna ta ut administrativa sanktionsavgifter

För en effektiv marknadskontroll bedömer utredningen att det inte är tillräckligt att tillsynsmyndigheten genom förelägganden och förbud kan ålägga ekonomiska aktörer att vidta åtgärder framåt i tiden. Det skulle även vara viktigt att myndigheten har möjlighet att ingripa mot redan begångna överträdelser av produktrelaterade krav.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Swedac ges möjlighet att ta ut sanktionsavgifter som ett komplement till befintliga verktyg som förelägganden, förbud och vite.

Ett system med sanktionsavgifter bedöms skapa en mer heltäckande och effektiv tillsyn, ge förutsebara och proportionerliga reaktioner på överträdelser samt bidra till att motverka illojal konkurrens och främja korrekta affärsmetoder på ädelmetallmarknaden. Genom att kombinera sanktionsavgifter med befintliga befogenheter stärks Swedacs möjligheter att upprätthålla regelverket och säkerställa en rättvis och effektiv marknadskontroll.

De överträdelser som enligt utredningens förslag ska kunna föranleda sanktionsavgift tar i första hand sikte på lagens konsumentskyddande syfte. Utredningen föreslår att sanktionsavgift ska kunna beslutas när en näringsidkare åsidosätter bestämmelserna i lagen om handel med ädelmetallarbeten genom att saluföra eller sälja ett ädelmetallarbete som saknar föreskrivna stämplat eller som har en felaktig finhaltsstämpling. Om ett ädelmetallarbete saknar märkning förlorar konsumenten möjlighet att bedöma varans finhalt samt att identifiera eller spåra tillverkare eller importör. En felaktig finhaltsstämpling innebär att konsumenten vilseleds beträffande varans verkliga finhalt och värde.

Utredningen föreslår även att sanktionsavgift ska kunna tas ut vid felaktig användning av namnstämpel eller kontrollstämpel, eftersom dessa stämplat är centrala för spårbarhet och konsumentskydd vid handel med ädelmetallarbeten. Namnstämpeln möjliggör identifiering av tillverkare eller importör, medan kontrollstämpeln garanterar att arbetet uppfyller föreskrivna krav på finhalt. En felaktig användning kan vilseleda såväl konsumenter som näringsidkare, försvåra tillsynsmyndighetens arbete samt undergräva förtroendet för märkningssystemet.

Det är möjligt att överväga om sanktionsavgift även bör kunna tillämpas vid andra typer av överträdelser. En sådan utvidgning riskerar emellertid att minska regelverkets tydlighet och förutsebarhet, särskilt om det kombineras med ett system baserat på strikt ansvar. Utredningen bedömer att andra former av bristande efterlevnad i stället bör hanteras genom de befintliga tillsynsåtgärderna, som förelägganden eller vite. Genom att klart specificera vilka överträdelser som kan medföra sanktionsavgift blir regelverket mer lättförståeligt, samtidigt som risken för att avgiften tillämpas utanför sitt avsedda område minskar.

Överträdelsen åläggs objektivt

I förarbetena till lagen om ackreditering och teknisk kontroll⁴⁷ anger regeringen att den grundläggande principen är att skyldigheten att betala sanktionsavgift uppstår när en överträdelse kan konstateras objektivt. Det innebär att strikt, eller ”objektivt”, ansvar normalt gäl-

⁴⁷ Prop. 2010/11:80, *Ny lag om ackreditering och teknisk kontroll*, s. 78 ff.

ler som huvudregel för avgiftsplikt. Regeringen understryker vidare att systemet måste vara både effektivt och rättssäkert, vilket förutsätter att de objektiva omständigheter som utlöser sanktionsavgift är tydliga och lätta att fastställa både för den tillämpande myndigheten, för den som avgiften riktas mot och, i ett bredare perspektiv, för allmänheten. Även inom andra områden finns exempel på att sanktionsavgifter kan tas ut oavsett om överträdelsen varit uppsåtlig eller oavsiktlig.⁴⁸

För att ett system med strikt ansvar ska fungera måste reglerna samtidigt innehålla tillräckliga garantier för proportionalitet. Ett system med tydliga bedömningsgrunder och exempelvis ett beloppsspänn skapar goda förutsättningar för proportionerliga och enhetligt tillämpade sanktionsavgifter, men kan inte förutse eller fånga alla situationer som kan uppkomma inom tillsynen. Det kan därför finnas behov av en uttrycklig möjlighet att helt eller delvis sätta ned sanktionsavgiften när ett fullt uttag skulle framstå som oskäligt. En sådan nedsättningsregel, som även förekommer i andra lagstiftningsområden,⁴⁹ syftar till att säkerställa att avgiften, trots strikt ansvar, inte blir oproportionerlig. Regeln ger utrymme att beakta överträdelser av begränsad omfattning, oavsiktliga fel utan faktisk påverkan på marknaden eller särskilda omständigheter som annars skulle göra ett fullt avgiftsuttag alltför ingripande.

Utredningen finner inte skäl att frånga huvudregeln om strikt ansvar. Sanktionsavgift bör därför kunna åläggas oavsett om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, samtidigt som det finns en tydlig möjlighet att sätta ned avgiften när ett fullt uttag skulle framstå som oskäligt. En sådan lösning bedöms fungera väl även inom handeln med ädelmetallarbeten.

Utformning av sanktionsavgifternas nivå

Vid utformningen av ett system med sanktionsavgifter är det viktigt att tydligt ange hur avgiftens storlek ska bestämmas. Ett välstrukturerat avgiftssystem bidrar till att beslut uppfattas som rättvisa och konsekventa. För att minska risken för oklarheter eller missförstånd bör avgifterna utformas så att det klart framgår hur bedömningar görs

⁴⁸ 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁴⁹ Exempelvis 27 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll, 8 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

och hur nivåerna fastställs. För tillsynsmyndigheten som ska tillämpa systemet vid beslut om sanktionsavgifter är det särskilt viktigt att regleringen är tillräckligt tydlig för en enhetlig och rättssäker tillämpning, samtidigt som den möjliggör anpassning av avgiften efter omständigheterna i det enskilda fallet.

Förarbetena till regelverken inom både ackreditering och marknadskontroll konstaterar att den eftersträlvade förutsebarheten inte kräver detaljreglering av sanktionsavgifternas nivå. Det kan räcka att lagen anger ramar och bedömningsgrunder, särskilt på områden där tillsynen är koncentrerad till en myndighet och regelverket är avgränsat.⁵⁰ Även i utredningen om en enhetlig och effektiv marknadskontroll förs en liknande argumentation där utredningen framhåller att sanktionsavgifter behöver vara förutsebara, och att regelverket därför bör innehålla ett lägsta och högsta belopp.⁵¹ Man framhåller även att lagen bör innehålla en exemplifierande, men inte uttömmande, uppräkningslista av de omständigheter som tillsynsmyndigheten ska beakta vid bedömningen av sanktionsavgiften för att tydliggöra principerna.

Beloppsspannet utgör en ram för vilka nivåer som kan tillämpas, medan bedömningsgrunder anger hur avgiften ska anpassas efter överträdelsens allvar och omfattning eller utifrån andra omständigheter som ska beaktas. Samtidigt kan tillsynsmyndigheter inom avgränsade, mindre rättsområden ha svårare att bygga upp en stabil praxis. När antalet ärenden är begränsat och vägledande domstolsavgöranden saknas kan det vara svårt att bedöma rimliga beloppsnivåer i olika situationer. Detta kan försvåra framtagandet av interna riktlinjer som upplevs som förutsebara, vilket talar för att beloppsspannet från början behöver ge tillräcklig vägledning.

Även för tillsynsobjekten är förutsebarhet viktigt. De behöver i rimlig utsträckning kunna bedöma vilka ekonomiska konsekvenser en överträdelse kan medföra. Ett tydligt beloppsspann underlättar detta, även om den exakta avgiften fastställs i det enskilda fallet.

En sanktionsavgift kan tas ut oavsett om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaksamhet, och tillsynsmyndigheten behöver i varje enskilt fall pröva avgiftens proportionalitet i förhållande till den aktuella förseelsen. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i en helhetsanalys där samtliga relevanta omständigheter vägs in vilket inne-

⁵⁰ Prop. 2010/11:80, s. 81 ff.

⁵¹ SOU 2020:49, s. 512 ff.

bär ett visst utrymme för skönsmässiga överväganden, anpassade till förhållandena i det enskilda ärendet.

Med utgångspunkt i gällande lagstiftning om sanktionsavgifter på andra områden, samt med beaktande av de slutsatser och rekommendationer som framkommer i de nämnda utredningarna och förarbetena, bedömer utredningen att följande omständigheter på ett lämpligt sätt bör beaktas och uttryckligen framgå av regleringen vid beslut om sanktionsavgifter.

Avgiftens storlek bör spegla överträdelsens svårighetsgrad

Sanktionsavgiftens storlek bör i första hand återspegla överträdelsens svårighetsgrad. Allvarigare överträdelser bör generellt medföra högre sanktionsavgifter än mindre allvarliga brister, samtidigt som upprepade överträdelser kan motivera en höjning av avgiften.

Det bör framgå att hänsyn ska tas till överträdelsens allvar, betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser samt om aktören tidigare har ålagts sanktionsavgift för liknande överträdelser. Med överträdelsens allvar avses både objektiva och subjektiva faktorer i det enskilda fallet, såsom skaderiskernas omfattning och karaktär, den ekonomiska aktörens avsikter och förutsättningar, samt eventuell ekonomisk vinning som kan ha uppstått till följd av överträdelsen.

Flexibilitet för ekonomiska hänsyn utan fast koppling mellan avgift och omsättning

Inom vissa områden har lagstiftaren valt att på olika sätt använda företags omsättning som parameter för beräkning av sanktionsavgiftens storlek.⁵² Enligt produktsäkerhetslagen får avgiften inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning, samtidigt som avgiften i övrigt bestäms inom ett angivet beloppsspann och med hänsyn till överträdelsens allvar.⁵³ I detta fall fungerar alltså omsättningen som

⁵² Exempelvis 2 § lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, 3 kap. 5–6 § konkurrenslagen (konkurrensskadeavgift), art. 83 6 p Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskydds-förordning).

⁵³ 40 och 41 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451).

en yttersta begränsning för proportionaliteten, snarare än som grund för själva beräkningen av avgiften.

I marknadskontrollutredningen behandlas frågan huruvida sanktionsavgifter bör kopplas till företagets omsättning. utredningen framhåller bland annat att kopplingen mellan företagets totala omsättning och den aktuella överträdelsen ofta är svag. Dessutom menar man att en ordning där avgiften beräknas direkt utifrån omsättningen kan bli administrativt komplicerad.⁵⁴

I denna fråga påpekar tillsynsmyndigheten att man ser nackdelar med att generellt koppla avgiften till omsättningen. En sådan modell kräver tillgång till tillförlitliga ekonomiska uppgifter och kan försvåra en snabb och effektiv handläggning, även om den inte nödvändigtvis kräver lika omfattande prövning som om frågan om uppsåt eller oaktsamhet skulle behöva utredas.

Samtidigt kan uppgifter om verksamhetens omfattning, inklusive omsättning, vara relevanta vid bedömningen av vad som utgör en proportionerlig sanktionsavgift i det enskilda fallet. Mot denna bakgrund menar utredningen att det, i stället för en ordning där avgiften systematiskt knyts till omsättningen, är mer ändamålsenligt med en modell som bygger på ett beloppsspann, i kombination med uttryckliga bedömningsgrunder, samt med flexibilitet för tillsynsmyndigheten att, inom ramen för den samlade bedömningen, beakta företagets ekonomiska förutsättningar vid fastställandet av sanktionsavgiftens storlek.

Tillsynsmyndigheten Swedac har möjlighet att ta ut administrativa sanktionsavgifter med stöd av lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Även om regleringen saknar en direkt koppling mellan sanktionsavgiftens storlek och tillsynsobjektets omsättning, har lagstiftaren valt att den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden ska kunna beakta vid avgiftsbestämningen. Detta kommer till uttryck i 26 §, där det anges att sanktionsavgiften, utöver bedömningen av den aktuella överträdelsen, ska fastställas med utgångspunkt i ”vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomi samt omständigheterna i övrigt”. Detta ger myndigheten förutsättningar att fatta proportionerligt avvägda beslut med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet.

En motsvarande modell för Swedacs uppdrag inom ädelmetalltillsynen skulle enligt utredningen kunna skapa förutsättningar för

⁵⁴ SOU 2020:49, s. 515.

en proportionerlig och nyanserad avgiftsbestämning. Genom att den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden kan beaktas minskar risken för att sanktionsavgiften blir oproportionerligt ingripande, särskilt för mindre aktörer, samtidigt som avgiften kan anpassas efter överträdelsens allvar och omständigheterna i det enskilda fallet. Därigenom ges tillsynsmyndigheten möjlighet att fatta väl avvägda beslut utifrån de uppgifter som finns tillgängliga i det enskilda ärendet, utan att detta förutsätter omfattande ekonomiska utredningar. Sammantaget innebär detta en ordning som förenar proportionalitet och rättssäkerhet med praktisk tillämpbarhet, utan att systemet knyts till en administrativt betungande omsättningsmodell. Att Swedac har etablerad erfarenhet av att tillämpa denna typ av avgiftskonstruktion talar ytterligare för att modellen skulle vara lämplig att införa även på ädelmetallområdet.

Beloppsspann bör anges

Sanktionssystemet behöver vara förutsebart, vilket underlättas om det är relativt enkelt att avgöra vilket belopp som gäller vid varje överträdelse. Att ange tillämpliga sanktionsavgifter i beloppsspann är vanligt förekommande inom flera regleringsområden, med varierande storlek på sanktionsavgifterna. Som exempel kan nämnas Produktsäkerhetslagen där spannet sträcker sig från 5 000 kronor till 5 000 000 kronor.⁵⁵ I regleringen kring ackreditering och teknisk kontroll, är spannet 5 000 kronor till högst 1 000 000 kronor.⁵⁶ I vissa regelverk finns dessutom en begränsning kopplad till näringsidkarens årsomsättning, exempelvis marknadsföringslagen som medger uttag av så kallad marknadsstörningsavgift i ett spann från 10 000 kronor till 4 procent av företagets årsomsättning.⁵⁷ De relativt höga maxbeloppen motiveras av att överträdelserna inom dessa områden kan innebära allvarliga risker för liv, hälsa och säkerhet.

Regleringen av ädelmetallarbeten tar inte sikte på att förebygga risker för liv och hälsa, säkerställa tillförlitligheten i ackrediteringssystemet eller hantera andra liknande skyddsintressen. Mot denna bakgrund bör beloppsspannet för sanktionsavgifter vid överträdelse

⁵⁵ 40 § produktsäkerhetslagen (2004:451).

⁵⁶ 26 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll samt 17 § förordningen (2011: 811) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵⁷ 29 och 31 §§ marknadsföringslagen (2008:486).

ser inom ädelmetallområdet vara mer återhållsamt än vad som gäller inom produktområdet i övrigt. Samtidigt finns det även på detta område ett tydligt behov av förutsebarhet och en likformig tillämpning av bestämmelserna om sanktionsavgifter. Beloppsspannet behöver därför utformas så att det ger tillräcklig vägledning för tillsynsmyndigheten, möjliggör rimlig förutsebarhet för marknadsaktörerna och samtidigt har en tillräckligt avhållande verkan för att säkerställa efterlevnaden av regelverket.

Tillsynsobjekten inom ädelmetallområdet utgör en heterogen grupp med mycket stor variation i både storlek och ekonomisk omsättning. Vidare är tillsynskollektivet och de aktörer som omfattas av tillsynen till viss del inte fullt kända. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att beloppsspannet för sanktionsavgifter utformas med tillräcklig flexibilitet så att det kan anpassas till både mindre aktörer och större företag.

Utredningen bedömer därför att ett medelstort intervall mellan minimi- och maxbelopp är motiverat, både för att skapa rimlighet i kostnaderna för tillsynsmyndighetens arbete med att utreda och besluta om sanktionsavgift och för att säkerställa att avgiften har en tillräckligt märkbar och preventiv effekt även för stora aktörer. Mot denna bakgrund föreslås att det lägsta beloppet sätts till 5 000 kronor och det högsta beloppet till 500 000 kronor. Utredningen föreslår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om hur avgiften ska beräknas inom det ovan angivna intervallet.

Begränsningar

För att undvika parallella förfaranden bör beslut om sanktionsavgift inte få fattas när den påstådda överträdelsen är föremål för förundersökning om brott som kan leda till straff eller redan har prövats av domstol. En sanktionsavgift bör inte heller kunna beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande vid vite enligt denna lag om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. En sådan ordning minskar risken för att den avgiftsskyldige drabbas av både straffrättsliga och administrativa sanktioner för samma gärning.

Enligt förslaget ska sanktionsavgifter inte kunna utgå för överträdelser som inträffat före lagändringen. Bestämmelsen säkerställer

att principen om lagbundenhet upprätthålls, så att ingen kan drabbas av administrativa påföljder för handlingar som vid tillfället inte var sanktionerade.

Vidare föreslår utredningen att beslut om sanktionsavgift bör kunna fattas senast tre år efter det att överträdelsen upphörde. En preskriptionsfrist av detta slag framstår som rimlig för berörda aktörer, samtidigt som tillsynsmyndigheten ges tillräcklig tid att utreda och handlägga ärenden på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Kommunicering och verkställighet

Beslut om sanktionsavgift är ingripande, vilket gör det särskilt viktigt att den som kan bli föremål för avgiften får kännedom om de omständigheter som ligger till grund för beslutet och ges möjlighet att bemöta dem innan beslut fattas. Detta säkerställs genom kommunikationsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen,⁵⁸ som innebär att parten ska få del av beslutsunderlaget och ges reell möjlighet att yttra sig.

Enligt 33 § samma lag anges att när en myndighet har meddelat ett beslut i ett ärende ska den så snart som möjligt underrätta parten om beslutets fullständiga innehåll. Ett beslut om sanktionsavgift får överklagas enligt 16 § lagen om handel med ädelmetallarbeten, parten ska därför även informeras om hur ett överklagande går till.

En myndighets beslut om sanktionsavgift utgör dock en så kallad exekutionstitel. Detta innebär att beslutet kan verkställas direkt,⁵⁹ oaktat att det går att överklaga.

En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom den tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i rätt tid ska den lämnas till indrivning. Avgiften tillfaller staten och faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft. Denna ordning överensstämmer med vad som gäller för administrativa sanktionsavgifter i andra jämförbara regelverk och bidrar till en enhetlig och förutsebar tillämpning.

Utredningen föreslår att sanktionsavgifterna ska betalas in till Kammarkollegiet, som har omfattande erfarenhet av hantering av sanktionsavgifter samt av att fungera som mottagare av statliga fordringar. Detta säkerställer att ärendena behandlas på ett effektivt och

⁵⁸ Förvaltningslagen (2017:900).

⁵⁹ 3 kap. 1 § p 6 a utsökningsbalken (1981:774).

tillförlitligt sätt och bidrar till en konsekvent och rättssäker hantering av avgifterna.

Förslaget innebär en tillkommande administrativ uppgift för myndigheten, men även om dess omfattning är svår att uppskatta bedöms den vara begränsad. Antalet överträdelser förväntas därutöver minska till följd av den avhållande effekt som införandet av sanktionsavgifter bedöms få.

Utredningen föreslår att bestämmelser om sanktionsavgifter införs genom nya paragrafer, 15 a–d §§, i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. Tillsynsmyndighetens beslut om sanktionsavgifter ska enligt förslaget kunna överklagas med stöd av 16 § nämnda lag.

Behov av ökade metallanalyser i tillsynen

Provning av ädelmetallarbeten utgör ett viktigt verktyg inom tillsyn och marknadskontroll. I många fall kan brister konstateras genom enklare kontrollformer, exempelvis genom okulär granskning för att säkerställa att ett arbete är korrekt märkt. Provning kan användas när det behöver fastställas om den angivna finhalten motsvarar arbetets faktiska innehåll, och detta inte kan avgöras genom en yttre kontroll.

I dag utförs provning inom ramen för Swedacs tillsyn av det ackrediterade organet RISE. Ett ackrediterat laboratorium kan tillämpa en rad olika provningsmetoder beroende på föremålets art och det syfte som provningen har. Bland de mindre ingripande metoderna återfinns strykprov⁶⁰ som ger information om metallhalten på arbetets yta, eller XRF-mätning, en röntgenundersökning som ger snabb information om metallens sammansättning till varierande djup. För mer noggranna analyser kan kuppelation användas, där föremålet smälts ned och metallinnehållet grundligt analyseras. Ackrediteringen säkerställer att analyserna genomförs enligt fastställda och kvalitetssäkrade metoder, vilket är avgörande för att resultaten ska ha ett högt bevisvärde, särskilt i ärenden som kan leda till förelägganden eller domstolsprovning.

Provning används dock sparsamt inom tillsynen. Under perioden 2019–2021 anlidade Swedac RISE för provning av finhalten hos 30 ädel-

⁶⁰ Strykprov innebär att föremålet dras mot en så kallad probersten, vilket lämnar ett metalliskt streck. Färganalys av strecket används för att bedöma ädelmetallens finhalt. För ökad exakthet kan probersyra, som kungsvatten, användas för att se om metallen löses upp eller förblir på stenen. Källa Swedac.

metallarbeten, samtliga av guld. Dessa arbeten härrörde från tillsyn av 18 olika handlare, varav tio var e-handlare. Efter detta har inga ytterligare provningar genomförts.

Användningen av provning begränsas till stor del av kostnadsaspekter. Laboratorieanalyser är mer kostnadskrävande än exempelvis okulär besiktning av stämplar. Samtidigt menar branschföreträdare att det föreligger ett tydligt behov av att metallanalyser används i större utsträckning, eftersom ädelmetallarbeten, särskilt vid e-handel, ibland misstänks ha en lägre metallhalt än den som uppges. Näringsidkare har genom egna analyser funnit att den angivna metallhalten hos produkter som saluförs som ädelmetallarbeten många gånger understiger den faktiska halten, och i vissa fall har den undersökta produkten inte innehållit någon ädelmetall alls. Mot denna bakgrund efterfrågar branschorgan mer frekventa provningar av finhalt i tillsynen.

Utredningen instämmer i denna bedömning och anser att omfattningen av provning och metallanalyser inom tillsynen behöver öka för att regelefterlevnaden ska kunna följas upp på ett effektivt och rättssäkert sätt. En sådan förstärkning förutsätter att Swedac tillförs utökad finansiering för att täcka kostnaderna för ett ökat antal metallanalyser. Möjligheten att genomföra fler provningar är också av central betydelse för att de nya befogenheter som föreslås i betänkandet ska kunna tillämpas fullt ut och därigenom bidra till en mer ändamålsenlig, effektiv och stärkt tillsyn.

6.3.4 Inget förslag om befogenhet att ta bort innehåll från onlinegränssnitt

I tillsynsarbetet har Swedac konstaterat att e-handeln skapar särskilda utmaningar för tillsynen på ädelmetallområdet.

Aktörer kan vara etablerade i tredjeland, dölja sin identitet eller snabbt byta försäljningsplattform, vilket försvårar spårbarhet och begränsar effekten av traditionella tillsynsåtgärder. Vissa av dessa förhållanden liknar de situationer som beskrivs i anslutning till marknadskontrollförordningen,⁶¹ och som skulle kunna motivera långtgående ingripande åtgärder, exempelvis när det rör vilseledande märk-

⁶¹ Artikel 14.4 k Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

ning eller annan reglerad avvikelse och när inga andra effektiva medel står till buds för att eliminera en allvarlig risk.

Ädelmetallregleringen skiljer sig från de produktområden som omfattas av bestämmelser om ingripande mot onlineinnehåll. Lagstiftningen är inte harmoniserad inom EU, och dess huvudsakliga syften är att säkerställa korrekt finhalt, motverka vilseledande märkning samt upprätthålla goda konkurrensvillkor. Därför är paralleller till reglering som syftar till att hantera risker för liv och hälsa begränsade.

Mot denna bakgrund framstår behovet av långtgående befogenheter att ingripa direkt mot onlinegränssnitt, såsom nedtagning av innehåll eller blockering av åtkomst, som begränsat jämfört med andra delar av produktlagstiftningen. En sådan ordning skulle dessutom kräva omfattande proportionalitetsbedömningar och noggrant beaktande av de undantag i de svenska genomförandebestämmelser som följer av yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

Utredningen har även noterat att förordningen om digitala tjänster (DSA)⁶² tillhandahåller ett särskilt regelverk för digitala plattformar och ger behöriga myndigheter omfattande möjligheter att ingripa mot olagligt innehåll. Swedac omfattas inte av kretsen av behöriga myndigheter enligt DSA och kan därför inte själv använda de tillsynsverktyg som förordningen tillhandahåller. Vid misstanke om överträdelser, exempelvis försäljning av olagliga eller vilseledande produkter via digitala plattformar, kan Swedac dock lämna information vidare till de myndigheter som är behöriga enligt DSA. Denna möjlighet kan fungera som ett praktiskt komplement till myndighetens ordinarie tillsyn.

Eventuella bestämmelser som medför direkta ingripanden mot onlinegränssnitt bör hanteras med stor återhållsamhet och endast införas om det tydligt kan visas att åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till de problem som ska åtgärdas.

Sammantaget bedömer utredningen att utvecklingen på ädelmetallområdet främst bör inriktas på att stärka Swedacs befogenheter gentemot de ekonomiska aktörerna. Detta kan ske genom ändamålsenliga bestämmelser om förelägganden, förbud och administrativa sanktionsavgifter, som ger myndigheten effektiva verktyg för tillsyn och efterlevnad.

⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

Mot denna bakgrund lämnas inget förslag om att ge myndigheten befogenhet att ta bort innehåll från onlinegränssnitt.

6.4 Övrigt

6.4.1 Bemyndigande att föreskriva om avgift för kontrollstämpling bör tas bort

Förslag

Bemyndigande för Swedac att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling ska upphävas.

Enligt 5 § andra stycket förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten får Swedac meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling, men denna möjlighet har hittills inte utnyttjats.

I äldre reglering, lagen (1974: 283) om handel med arbeten av guld, silver eller platina, fanns en bestämmelse i 18 § som innebar att en kontrollavgift skulle utgå för undersökning, kontrollstämpling eller kontrollbevis. Vid denna tid var kontrollstämpling obligatorisk och kontroll samt kontrollstämpling utfördes av Statens provningsanstalt, SP. Avgiften skulle täcka de kostnader som uppkom för probering, kontrollstämpling samt utfärdande av kontrollbevis.⁶³

När den nya regleringen trädde i kraft genom lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten, föreskrevs i 11 § att avgift skulle erläggas till kontrollorganet i samband med kontroll enligt den dåvarande 8 §, vilken avsåg kontrollstämpling efter granskning av finhalten i ett arbete. Samma paragraf innehöll även en bestämmelse om att avgift skulle betalas för registrering av namnstämpel hos kontrollorganet. I den vid tiden gällande förordningen (1987:423) om handel med ädelmetallarbeten fanns ett bemyndigande för Swedac att meddela föreskrifter om avgifter för registrering av namnstämpel enligt 11 §. Däremot saknades motsvarande bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling, trots att avgiften föreskrevs i lagen.

⁶³ Prop 1974:43, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om handel med arbeten av guld, silver eller platina, m.m.*, s. 40.

I förarbetena till den nuvarande lagen framgår att ädelmetallområdet skulle integreras i det öppna systemet för teknisk provning och kontroll. Syftet med denna förändring var att avskaffa statliga monopol inom teknisk kontroll till förmån för ett konkurrensutsatt system där kompetenta organ ackrediteras för att utföra specifika uppgifter. Som en följd av detta innehåller lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten inte längre någon bestämmelse motsvarande den i 1986 års lag, där avgifter till kontrollorganet reglerades. I stället betraktas relationen mellan kontrollorganet och dess kunder som rent kontraktsrättslig, vilket innebär att kontrollorganet själv fastställer priserna för de tjänster man tillhandahåller.

För det fall att föreskrifterna skulle vara avsedda att reglera förhållandet mellan Swedac och de ackrediterade kontrollorganen har utredningen inte kunnat finna att några sådana föreskrifter har meddelats. Swedacs kostnader för verksamhet kopplad till ackreditering finansieras i stället genom avgifter som tas ut direkt från de organ som ackrediteras. Dessa organ betalar en avgift till Swedac i samband med den initiala bedömningen samt en årlig avgift för den fortlöpande tillsynen inom ramen för ackrediteringssystemet.

Utredningen kan därmed inte identifiera vilka kostnader som avgiften för kontrollstämpling är avsedd att täcka. Mot denna bakgrund framstår det som oklart vad Swedacs bemyndigande att ta ut avgifter för kontrollstämpling faktiskt avser. Det förefaller som att detta bemyndigande kommit att kvarstå av misstag i samband med tidigare revideringar av lagstiftningen, trots att det inte längre varit avsett att gälla. Utredningen föreslår därför att bemyndigandet för Swedac att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling ska upphävas.

7 Kartläggning av andra länder

Inom ramen för utredningen har en kartläggning genomförts av relevanta regelverk och tillämpningar i ett urval av konventionsländer. Undersökningen har omfattat EES-länderna Finland, och Portugal, samt Storbritannien och Schweiz, som inte är EES-anslutna. Svar har inkommit från Finland, Storbritannien och Schweiz, medan Portugal inte besvarat förfrågan.

Som kompletterande underlag har även resultat från en tidigare, i huvudsak motsvarande, kartläggning genomförd av Swedac inhämtats. Denna omfattade Norge, Danmark, Kroatien och Irland. För Danmark, Norge och Kroatien har ytterligare information insamlats inom ramen för förevarande utredning. Intervjuer har dessutom genomförts med representanter för Tukes i Finland och Justervesenet i Norge samt ädelmetallkonventionens sekretariat.

Kompletterande förfrågan om hur tillsynen organiseras och finansieras har ställts till Danmark, Finland, Norge samt Storbritannien.

Nedanstående landtexter utgör sammanfattningar av uppgifter som i varierande omfattning inkommit genom det utsända frågeformuläret samt de kompletterande frågor som har ställts via intervjuer och e-post.

En central frågeställning har varit att utreda huruvida något land inom ramen för ädelmetallkonventionen tillämpar ett system som medger att kontrollstämpling får utföras av tillverkare eller leverantörer själva, utan att kontrollbyråns personal är närvarande.

Kartläggningen visar att de undersökta länderna i allt väsentligt följer ädelmetallkonventionens bestämmelser och att de nationella regelverken till stor del är anpassade till dessa. I de flesta fall är ansvaret för att utöva kontrollverksamhet, eller att utse kontrollorgan, förlagt till en statlig myndighet eller aktör.

När det gäller finansieringsmodellerna för kontrollbyråernas verksamhet framkommer en varierad bild. Struktur, ansvarsfördelning

och huruvida kontrollstämpling är obligatorisk eller inte påverkar hur verksamheterna organiseras och finansieras. I samtliga länder finansieras kontrollverksamheten åtminstone delvis genom avgifter. Det förekommer även statlig finansiering, som i vissa fall är begränsad till initial uppbyggnad, medan det i andra fall rör sig om permanent statlig finansiering och där avgiftsintäkterna direkt går in på statsbudgeten.

En iakttagelse som utredningen gör är att kontrollbyråerna i länder där kontrollstämpling är frivillig förefaller ha svårare att uppnå ekonomisk bärkraft, jämfört med länder där kontrollstämpling är obligatorisk. I sistnämnda fall har kontrollbyråerna en säkerställd kundbas, vilket verkar skapa mer stabila ekonomiska förutsättningar.

Inget av de kartlagda länderna tillåter att kontrollstämpling av ädelmetallarbeten utförs av tillverkare eller leverantörer själva.

7.1 Kartläggning

Frågor i kartläggningen

Frågor

1. Kan man se några särskilda utmaningar i sin nationella lagstiftning i relation till ädelmetallkonventionen? I detta avseende – kan de se några särskilda utmaningar angående de krav som ställs på kontrollbyrån?
2. Har staten upprättat någon form av ramverk (exempelvis finansiering eller huvudmannaskap etc.) som garanterar tillgången till en kontrollbyrå i landet, eller är tillgängligheten beroende av intresserade privata aktörer?
3. Finns det i den nationella lagstiftning en öppning som gör det möjligt för en tillverkare att stämpla/gravera ädelmetallföremålen med
 - det gemensamma kontrollmärket CCM-stämpeln?
 - den nationella kontrollstämpeln?

7.1.1 Finland

Finlands nationella lagstiftning om ädelmetallarbeten överensstämmer i stort sett med kraven i ädelmetallkonventionen, med vissa skillnader i den tekniska kravställningen. Kraven för kontrollorgan och kontrollbyråer är tydligt definierade, utmaningar kan dock uppstå när kontrollbyrån måste tillämpa olika regler vid märkning med den finska kontrollstämpeln och CCM-stämpeln.

Ädelmetallkontrollförordningen¹ tillåter kontrollbyråer att sluta avtal med tillverkare om att endast använda certifierat och spårbart material och därmed förenkla den officiella stämplingsprocessen. Man lyfter även möjligheten till provtagning och stämpling on-site i tillverkarens lokaler. Tillverkarna stämplar med den nationella kontrollstämpeln och CCM-stämpeln samtidigt under övervakning, det vill säga en anställd på kontrollbyrån måste alltid vara närvarande och utföra vissa stickprovskontroller.

För närvarande finns inte några kontrollbyråer i Finland som utför stämpling av ädelmetallarbeten, så stämpling eller CCM-märkning är för närvarande inte möjlig i Finland. Tullverket, som var tänkt att ansvara för kontrollkontoret, skulle ha finansierat verksamheten genom avgifter från kunder. Under de första två åren hade dock statlig finansiering varit nödvändig för att täcka kostnader för utrustning, lokaler och expertlöner. Förväntningen var att kontrollkontoret inte skulle bli lönsamt inom de första två åren, men att verksamheten skulle bli självkostnadsfinansierad efter denna period. Enligt finsk lagstiftning ska statens avgifter för offentligrättsliga prestationer motsvara den totala kostnaden för prestationen (självkostnadsvärde).

Lagstiftningsprocessen för att etablera kontrollbyrån avslutades dock i april 2024 när det blev klart att projektet inte skulle få någon statlig finansiering. Enligt uppgift från Tullverket har det inte funnits några förändrade förutsättningar i budgeten för 2025.

Tillsyn

Ansaret för tillsynen ligger hos Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes). Tukes fungerar som marknadskontrollmyndighet och säkerställer att ädelmetallartiklar uppfyller kraven i den finska lagen om

¹ Statsrådets förordning om ädelmetallarbeten 114:2000. (Finsk förordning.)

ädelmetallprodukter (1029/2000). Den övergripande styrningen av denna verksamhet sker genom Arbets- och näringsministeriet.

Marknadskontrollen bedrivs genom besök i fysiska butiker, webb-butiker, mässor och andraförsäljningskanaler. Antalet inspektioner och ärenden varierar från år till år beroende på projekt och prioriteringar. Under åren 2018 och 2019 genomfördes 61 respektive 50 inspektioner. Under Covid 19-pandemin 2020 och 2021 sjönk antalet inspektioner till 17 respektive 11 stycken. Under åren 2022–2023 genomfördes dock cirka 300 inspektioner som en del av ett särskilt tillsynsprojekt.² Dessa inspektioner fokuserade bland annat på korrekt märkning, efterlevnad av minimihalt för ädelmetall samt noggrannhet hos vågar. Även andra smycken än ädelmetallsmycken ingick i projektet. Under 2024 genomfördes 20 inspektioner.

Tillsynen utgör en del av Tukes lagstadgade uppgifter och finansieras till cirka 90 procent av staten. Tillsynen av ädelmetaller omfattar 1,5 heltidstjänster. Det finns ingen separat avgiftsbaserad kontrollverksamhet, eftersom kontrollstämpling av ett officiellt kontrollorgan inte har utförts i Finland sedan 2021.

Marknadstillsynsmyndigheter har under vissa lagstadgade villkor möjlighet att förvärva produkter för kontroll med antagen identitet. Finland har en horisontell vägledning för etablering av rutiner för detta, baserad på lagstiftning, EUPCN-riktlinjer³ och nationell praxis. Tukes har ännu inte tillämpat denna metod.

7.1.2 Storbritannien

I Storbritannien uppges den nationella lagstiftningen i huvudsak vara anpassad till kraven i ädelmetallkonventionen, vilket innebär att regelverket bedöms fungera väl och medför få utmaningar. Detta gäller även kontrollbyråerna, som är etablerade och nära samordnade, vilket bidrar till en enhetlig och effektiv tillämpning av regelverket.

Den brittiska lagstiftningen etablerar ett organ, kallat British Hall-marking Council, vars huvuduppgift är att säkerställa att det finns behöriga stämpelkontor/kontrollorgan i Storbritannien. Kontroll-

² Brister i ädelmetallprodukter konstaterades vid Säkerhets- och kemikalieverkets tillsyn, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) 2023.

³ EUPCN (EU Product Compliance Network), https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation/eu-product-compliance-network_en.

stämpling med den brittiska kontrollstämpeln och CCM-stämpeln kan endast utföras av en av de fyra brittiska kontrollbyråerna.

I Storbritannien finansieras kontrollorganen för ädelmetaller genom avgifter som tas ut för kontrollstämpling och det förekommer inte någon statlig finansiering.

Tillsyn

”The Hallmarking Act”,⁴ är den brittiska lag som reglerar kontroll och märkning av arbeten av guld, silver, platina och palladium. Tillsynen över lagen är i första hand ett ansvar för de lokala tillsynsmyndigheter, Trading Standards-enheterna,⁵ som ansvarar för att säkerställa efterlevnaden av ett brett spektrum av konsument- och marknadsregler. Verksamheten omfattar bland annat tillsyn över konsumentskydd, produktsäkerhet, märkning, måttenheter, prissättning och vilseledande marknadsföring. Inom ramen för detta ansvar ingår även tillsyn över efterlevnaden av Hallmarking Act, det vill säga kontroll av att reglerna om ädelmetallmärkning följs.

Trading Standards-enheterna arbetar både förebyggande och kontrollerande genom exempelvis inspektioner, provtagning, rådgivning till företag samt utredning av misstänkta överträdelser.

Ädelmetallkontroll utgör dock inte ett prioriterat tillsynsområde inom dessa verksamheter, vilket medför att tillsyns- och kontrollinsatserna varierar avsevärt mellan olika geografiska områden. London Assay Office har därför på eget initiativ finansierat tillsynsverksamhet i syfte att öka aktiviteten inom området.

Det finns inga tillgängliga uppgifter om hur många inspektioner som genomförs.

7.1.3 Schweiz

Den schweiziska lagstiftningen reviderades delvis 1994 i väntan på ett EU-direktiv som slutligen inte implementerades, och man ser inte några egentliga svårigheter kopplat till ädelmetallkonventionen. Konventionen uppfattas som ett bra redskap för att undanröja handelshinder, samt som forum för samverkan kring provtagning och

⁴ Hallmarking Act 1973 (1973 c. 43).

⁵ <https://www.gov.uk/guidance/trading-standards-enforcement-of-hallmarking-law>.

regler för märkning. Kontrollmärkning med CCM-stämpel är i huvudsak frivillig för smycken.

Man ser inte heller någon generell svårighet för kontrollbyråerna. För mindre analyskontor med liten praktisk erfarenhet och begränsade ekonomiska förutsättningar kan kompetenskraven bli en utmaning. För tillverkare anges tiden, kostnaderna för logistik och säkerhet förmodligen vara de största utmaningarna, varför större aktörer i Schweiz har kontrakt med kontrollbyråer om stämpling on-site.

Även om kontrollbyråerna i Schweiz i första hand kan drivas av näringslivet, kommuner eller kantoner och förbundsmyndigheterna endast bedriver sådan verksamhet i subsidiär form, är i dag alla kontrollbyråer utom en delar av den schweiziska Tullmyndigheten. Kontrollbyråns tjänster gentemot näringslivet finansieras genom avgifter. Kontrollstämpling med både CCM- och nationella kontrollstämpeln görs enbart av kontrollbyrån, eller i närvaro av personal från kontrollbyrån.

7.1.4 Norge

I Norge är tredjepartsmärkning av ädelmetallarbeten inte obligatorisk. Däremot finns möjlighet till märkning med CCM-stämpeln, för marknadstillträde vid export. Den norska regleringen refererar direkt till ädelmetallkonventionen när det gäller kraven för märkning med CCM-stämpeln. Det finns därför inga motsättningar mellan den norska regleringen och konventionen.

Justervesenet, som är Norges utsedda kontrollbyrå, är en statlig myndighet och har därigenom statlig grundfinansiering. Aktivitet hos byrån har dock varit mycket begränsad och under de senaste åren har det inte förkommit någon aktivitet alls vid kontoret. Man har därför inte bedömt det vara ekonomiskt försvarbart att hålla laboratorieverksamheten för ädelmetallprovning i drift, det finns inte några ekonomiska ramar som täcker sådan verksamhet. För att hålla kostnaderna på en rimlig nivå har all laboratorietestning utförts av underleverantörer och märkning har skett "off-site". Den enda laboratorieverksamhet som rör ädelmetaller som för närvarande är i drift vid analyskontoret är XRF-screening som används för övervakningsverksamhet och för screening. Vid kontrollstämpling med CCM-stämpeln följer man konventionens tekniska beslut. Man har utövat så kallad "off-

site”-märkning, men detta kräver att en representant från kontrollbyrån är närvarande någon gång under eller efter att märkena har applicerats. Det finns inget arrangemang som gör att märkningen kan appliceras helt av tillverkaren enligt konventionens regler.

Tillsyn

Justervesenet (Norges metrologitjeneste) är den myndighet som enligt lag har ansvar för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i lagen och förordningen om handel med ädelmetaller. Myndigheten är ett direktorat under Närings- och fiskeridepartementet.

Kostnaderna för tillsynen finansieras genom en årlig avgift som erläggs av aktörer på leverantörssidan, såsom återförsäljare, importörer och agenter.

Sedan 2011 har Justervesenet genomfört 30–40 inspektioner per år och utifrån resultaten informerat branschen om de krav som gäller. För kommande år planeras en intensifiering av tillsynen, inklusive provtagning och analys, för att ytterligare säkerställa efterlevnad av regelverket.

7.1.5 Irland

Medlemskapet i ädelmetallkonventionen har inte inneburit några utmaningar för den nationella lagstiftning som reglerar ädelmetallstämpling i Irland. Staten upprätthåller en rättslig ram som reglerar ädelmetallstämpling i Irland, vilket utförs av Dublin Assay Office. Kontrollbyrån Company of Goldsmiths of Dublin tillhandahåller tjänster för stämpling till handeln och allmänheten som vill få föremål av ädelmetall stämplade av Dublin Assay Office. Ingen tillverkare kan stämpla ädelmetallarbeten, detta får endast utföras av Company of Goldsmiths of Dublin.

7.1.6 Kroatien⁶

Kroatien ser inga särskilda utmaningar i sin nationella lagstiftning som strider mot konventionens regler. Under 2015 gjordes ändringar i den kroatiska lagen om kontroll av ädelmetaller (stämpellagen). Under antagandet av lagen försökte Kroatien harmonisera sin nationella lagstiftning med reglerna i konventionen, så att det inte skulle bli några avvikelser, särskilt eftersom Kroatien redan var i färd med att ansluta sig till konventionen.

Den kroatiska kontrollbyrån, State Office of Metrology, är ett statligt organ med ansvar för att kontrollera ädelmetallarbeten. State Office of Metrology har fyra filialkontor, vilket säkerställer regional täckning i hela Kroatien. Huvudkontor finns i huvudstaden Zagreb. Tillverkarnas är skyldiga att stämpla finhalt och tillverkarstämpel. Enligt kroatisk lagstiftning är det dock bara den statliga kontrollbyrån som kan kontrollstämpla, tillverkare har inte denna möjlighet.

De avgifter som juvelerare betalar in till statens budget i Republiken Kroatien är inte kopplade till de medel som Statens metrologi-kontor (SOM) får från statens budget. Avgifter som kunderna betalar till kontrollbyrån kopplas inte till SOM:s driftskostnader. Dessa kostnader täcks i stället helt och hållet av statens budget, oavsett hur mycket som betalas in av kunderna.

Statens budget antas för nästa år under andra halvan av det nuvarande året och inkluderar alla statliga organ, inklusive SOM. Det kan uppstå problem om oförutsedda kostnader inte beaktas vid planeringen, vilket gör att de avsatta medlen för SOM blir otillräckliga. En annan risk är att regeringen besluta om att minska de begärda medlen för SOM.

7.1.7 Danmark⁷

Danmark uppger att det inte föreligger något problem med den nationella lagstiftningen kontra ädelmetallkonventionen. När det gäller kontrollbyråerna så nämns kraven på rätt utrustning och bristande kontrollerfarenhet som de främsta utmaningarna.

⁶ Information från Swedacs undersökning samt ytterligare informationsinhämtning som utredningen gjort.

⁷ Information från Swedacs undersökning samt ytterligare informationsinhämtning som utredningen gjort.

Konventionsstämpling sker i enlighet med reglerna i ädelmetallkonventionen och innebär att samtliga produkter eller provexemplar inom en smälta testas vid en kontrollbyrå innan märkning sker. I Danmark är med CCM-stämpel frivillig. Märkningen kan ske antingen med CCM-symbolen eller den danska kontrollstämpeln. Efterfrågan på denna typ av kontrollstämpling är dock begränsad. En återkommande orsak som uppges av tillverkare är de relativt höga kostnaderna då avgiften baseras på den arbetstid som kontrollbyrån lägger på kontrollen. Eftersom det i Danmark saknas ett system för obligatorisk nationell kontrollstämpling påverkar detta både efterfrågan och prisbilden negativt.

Vad gäller den nationella märkningen är det tillverkaren själv som ansvarar för att produkten förses med tillverkarstämpel och en korrekt finhaltsmärkning. Enligt den nationella lagstiftningen är det obligatoriskt att produkter av ädelmetall ska vara märkta med både tillverkarstämpel och angiven finhalt. Tillverkaren ansvarar därmed för att den angivna finhalten motsvarar den faktiska metallhalten i produkten.

Tillsyn

Tillsynsansvaret ligger hos den danska kontrollbyrå, som årligen genomför cirka 450 kontroller av produkter i syfte att verifiera att märkningarna är korrekta och att deklarerad finhalt överensstämmer med innehållet. Vid kontrollerna granskas även andra aspekter, exempelvis otillåtna kombinationer av metaller enligt CCM-konventionens bestämmelser. Det är viktigt att notera att de produkter som testas i detta sammanhang inte förses med kontrollbyråns stämpel, utan kontrollerna utförs enbart i syfte att säkerställa efterlevnad av nationell lagstiftning.

Kontrollbyrå anlitas genom en anbudsgivningsprocess. Dock är det endast ett företag som lämnat anbud på upphandlingen, och detta företag har haft rollen som kontrollbyrå i cirka 30 år. Det finns ingen möjlighet för tillverkare att själva genomföra kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. Kontrollbyrå erbjuder endast mekanisk stämpling, inte laserstämpling. Den danska kontrollbyrå är alltså inte en offentlig myndighet utan verkar som en fristående organisation genom ett kontrakt med staten, som löper över fyra år. Finansieringen av verksamheten bygger på två kompletterande system.

Den första delen består av en årlig avgift på 2 067 DKK som erläggs av tillverkare som har en registrerad tillverkarstämpel. Dessa medel används för att driva registreringssystemet samt för tillsyn av registrerade aktörer. Den andra finansieringskällan utgörs av statliga medel. I budgeten för 2025 uppgår det statliga anslaget till 1,2 miljoner DKK. Dessa medel är avsedda att täcka kostnaderna för tillsyn av oregistrerade tillverkare som enligt lag borde vara registrerade.

8 Konsekvensutredning

8.1 Syftet med utredningen

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan ha i flera olika avseenden. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns bestämmelser i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Därutöver framgår det av utredningens direktiv att utredningen har haft i uppdrag att granska lagstiftningen om handel med ädelmetallarbeten och föreslå åtgärder för att modernisera regleringen så att den blir effektiv och ändamålsenlig för både aktörer på marknaden och konsumenter. Syftet har varit att utarbeta ny lagstiftning som säkerställer konsumentskyddet utan att begränsa teknisk utveckling eller handel på den fria marknaden. Uppdraget har omfattat en bedömning av värdet för tillverkare, importörer, användare och allmänheten av fortsatt kontrollstämpling med kattfoten och CCM-stämpeln, en utredning av behovet av fortsatt medlemskap i ädelmetallkonventionen och konsekvenserna av ett eventuellt utträde samt framtagande av de författningsförslag som krävs för att genomföra förändringarna.

Genom tilläggsdirektiv har utredningens uppdrag utvidgats till att omfatta en analys av tillsynen över regelverkets efterlevnad. I detta har ingått att bedöma behovet av en förstärkt tillsyn, föreslå åtgärder för att stärka och finansiera tillsynsverksamheten samt lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska vidare redovisa förslagens konsekvenser för företag, konsumenter och enskilda samt för det allmänna. Konsekvensanalysen ska även omfatta kulturella aspekter, såsom frågor rörande kattfoten. Förslagen ska vara kostnadsberäknade och, om de bedöms medföra

intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska förslag lämnas till hur dessa ska finansieras.

8.2 De aktuella problemen och den eftersträlvade förändringen

Utredningens direktiv, som i sin helhet redovisas i bilagorna 1 och 3, innehåller en övergripande beskrivning av problembilden.

Den svenska regleringen av handeln med ädelmetallarbeten är i flera avseenden ålderstigen. Den senaste mer genomgripande översynen genomfördes 1999 och innebar endast begränsade förändringar i förhållande till den tidigare lagen (1986:985) om handel med ädelmetallarbeten. Flera centrala bestämmelser har därmed varit i kraft i närmare fyrtio år och är utformade för en handelsstruktur som i många avseenden har förändrats sedan dess.

Utredningens uppdrag är att analysera vilka delar av regelverket som behöver uppdateras och på vilket sätt, för att säkerställa att lagstiftningen är effektiv och ändamålsenlig när det gäller konsumentskydd och marknadens integritet. Samtidigt ska reglering och tillsyn utformas så att de är praktiskt genomförbara och inte medför onödiga administrativa eller ekonomiska bördor för näringslivet.

Utredningen har identifierat ett antal utmaningar inom de sakområden som omfattas av direktiven. Dessa utmaningar avser såväl regleringens materiella innehåll som de organisatoriska och praktiska förutsättningarna för de aktörer som ansvarar för tillsynen och för kontrollen av ädelmetallarbeten. I kapitlen 3–6 behandlas mer ingående de utmaningar som är kopplade till det nuvarande regelverket, de förändringar som eftersträvas samt utredningens förslag. I förekommande fall redovisas också alternativa förslag som inte valts, tillsammans med en motivering till detta.

8.3 Specialregleringen avseende handel med ädelmetallarbeten ska kvarstå

Portalfrågan i denna översyn är om den särskilda regleringen av handeln med ädelmetallarbeten fortsatt är motiverad.

Regleringen har främst ett konsumentskyddande syfte. Utan den skulle det bli både svårare och dyrare för konsumenter att säkerställa korrekt finhalt, och avsaknaden av en tillsynsmyndighet skulle försvåra identifiering av ansvariga aktörer och motverkandet av oegentligheter på marknaden. Kontakter med företag och branschorganisationer visar att en total avreglering saknar stöd, och undersökningar visar att tydliga regler och effektiv tillsyn anses nödvändiga för att upprätthålla efterlevnad och marknads förtroende.

Regleringen stödjer även handelns funktion och en väl fungerande inre marknad. Utan tillsyn skulle import och export påverkas negativt, eftersom produkter på den internationella marknaden förväntas uppfylla krav på finhalt och korrekt stämpling.

Det finns även ett allmänt samhällsintresse. Lagstiftningen möjliggör åtgärder mot oseriösa aktörer och har betydelse för angränsande områden, exempelvis Polismyndighetens hantering av stöldgods. Polisen och Skatteverket har påvisat kopplingar mellan handeln med ädelmetallarbeten och organiserad brottslighet, där bland annat guld används som värdebärare vid penningtvätt.

Mot bakgrund av detta bedöms specialregleringen fylla en central funktion för att upprätthålla konsumentskydd, säkerställa en förutsägbar och fungerande marknad samt stödja myndigheternas tillsyn och kontrollinsatser, både nationellt och internationellt.

8.4 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

De förslag som lämnas avser både åtgärder i form av lagändringar och tillskott av finansiering. Vidare finns även förslag om att ingen åtgärd ska vidtas och att nuvarande ordning ska fortsätta utan förändring.

Om den tillåtna avvikelser i finhalten kvarstår finns risk för att den blir ett handelshinder för svenska exportföretag. EU-domstolens praxis fastslår att obligatorisk ommärkning i importlandet inte är tillåten när varor redan är korrekt märkta enligt exportlandets regler, förutsatt att märkningen är begriplig för konsumenten och att kon-

trollen motsvarar importlandets krav. Mot denna bakgrund kan den svenska finhaltsregleringen påverka om svensk kontrollstämpling av ädelmetallarbeten accepteras i andra EES-länder och i ädelmetallkonventionens medlemsländer där negativ avvikelse inte tillåts.

Utredningen bedömer att konsekvenserna av att palladium fortsatt står utanför ädelmetallagstiftningen är begränsade, men inte försumbara. Köpare av palladiumarbeten omfattas inte av samma konsumentskydd som för andra ädelmetaller, vilket innebär att arbetet kan sakna spårbarhet och uppgift om finhalt. Detta kan i sin tur påverka marknadens förtroende för svenska ädelmetallarbeten. Bristen på reglering och ansvarsstämpling kan dessutom begränsa svenska företags möjligheter till export, eftersom märkning och kontroll av finhalt inte följer samma standard som för övriga ädelmetaller.

Om den föreslagna lagändringen om att annan än kontrollorganet i vissa fall får kontrollstämpla med kattfoten inte genomförs väntas detta få stora konsekvenser för de företag som i dag själva får kontrollstämpla. En sådan återgång skulle innebära betydande logistiska utmaningar som kan påverka konkurrenskraften. En sådan förändring skulle dessutom påverka kontrollstämplingen med vår äldsta konsumentmärkning, kattfoten. Stämplingen med kattfoten har pågått sedan 1754 men har under de senaste åren successivt minskat, och enligt utredningens bedömning kommer kontrollstämpling med kattfoten sannolikt att upphöra om lagändringen inte genomförs.

Den minskade efterfrågan på kontrollstämpling, tillsammans med behovet av investeringar i ny teknik, kompetensutveckling och grundbemannning, gör det svårt för RISE att uppnå ekonomisk bärkraft och begränsar myndighetens möjlighet att långsiktigt behålla nödvändig kompetens och laboratoriekapacitet. Om inget långsiktigt uppdrag tilldelas en kvalificerad aktör finns en reell risk att Sverige står utan fungerande kontrollorgan och kontrollbyrå. Konsekvenserna skulle bli att Sverige inte skulle kunna uppfylla sina åtaganden enligt ädelmetallkonventionen, och ädelmetallarbeten skulle inte kunna kontrollstämpas med kattfoten eller CCM-stämpeln, vilket försvårar företagens export, ökar kostnader och leveranstider.

Om Swedac inte får den föreslagna förstärkningen avseende tillsynsverksamheten, varken i form av tillkommande anslagsfinansiering eller ytterligare befogenheter, kommer tillsynen fortsatt att vara begränsad med ett otillräckligt konsumentskydd som följd. Med låg risk att upptäckas ökar sannolikheten för överträdelser av regelverket.

Eftersom e-handeln växer snabbt innebär samma nivå på resurserna inte att tillsynen kan upprätthållas, den faktiska effekten blir i stället att tillsynen av e-handeln försämras över tid. Sammantaget riskerar det att leda till minskad transparens på marknaden och snedvriden konkurrens. Den nuvarande finansieringsmodellen, där namnstämpelavgifterna finansierar tillsynen, ger inte tillräckliga intäkter och leder till en orättvis fördelning av kostnader för tillsynen. Den begränsar Swedacs handlingsutrymme och försvårar uppföljning av aktörer som agerar över gränser eller under dolda identiteter. Vidare saknas verktyg i tillsynen. Det saknas i dag förutsättningar att på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt upprätthålla ett aktuellt namnstämpelregister som enbart omfattar näringsidkare med rätt att använda stämpeln. Sammantaget riskerar detta att minska både konsumenternas och företagens förtroende för systemet och kan påverka Sveriges internationella handelsrelationer, eftersom andra länder förlitar sig på att informationen är korrekt och möjliggör spårbarhet vid import av svensktillverkade ädelmetallarbeten. Utan möjligheten till dolda testköp blir tillsynen av e-handeln särskilt svår att genomföra. Det är svårt att köpa in varor för kontroll utan att tillsynsobjektet upptäcker det, vilket kan leda till att särskilt anpassade "golden samples" levereras. Avsaknaden av sanktionsavgifter innebär vidare att överträdelser, som felaktigt stämplade ädelmetallarbeten eller angiven felaktig finhalt, inte medför några direkta ekonomiska konsekvenser för de ansvariga aktörerna, vilket kan skapa incitament för illojalt agerande. För marknadsaktörer kan detta leda till en snedvriden konkurrens, där aktörer som systematiskt bryter mot regelverket får ekonomiska fördelar gentemot seriösa företag. De verktyg i tillsynen som finns i dag är inriktade på att företagen ska rätta sig i framtiden. Detta leder till mindre effektiv tillsyn och fördröjda reaktioner på överträdelser, vilket minskar regleringens genomslag och förtroendet för marknadskontrollen.

Avseende bestämmelsen om att ackreditering av kontrollorgan ska ske enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll föreslås att den ska kvarstå. Förslaget innebär inte någon förändring.

När det gäller Sveriges medlemskap i ädelmetallkonventionen föreslås att ingen förändring görs utan att arbetet fortsätter som tidigare.

8.5 Konsekvenser av de förslag som lämnas

För företag

Förslaget att avskaffa den tillåtna negativa avvikelser av finhalten bedöms inte få några negativa praktiska konsekvenser. Enligt utredningen efterfrågas och används möjligheten till negativ avvikelse inte i praktiken. En möjlig effekt av förslaget är förbättrade exportföretsättningar och därmed ökade intäkter, även om dessa effekter inte kan kvantifieras av utredningen.

Det med förra förslaget sammanhängande förslaget att finhaltstämpeln ska utgöras av siffror som anger arbetets lägsta finhalt i tusendelar påverkar företag som tillverkar eller importerar sådana arbeten. Förslaget innebär att kostnader kan uppstå för ny stämpel eller ny ritning för laserstämpling. Utredningen bedömer dock dessa kostnader som marginella, även för små företag.

Förslaget att införa krav på ansvarsstämpling för ädelmetallarbeten av palladium påverkar de företag som tillverkar eller importerar sådana arbeten och som i dag inte redan ansvarsstämplar dem. Kravet innebär ett nytt arbetsmoment och eventuellt kostnader för ny stämpel eller ny ritning för laserstämpling. Mot bakgrund av den begränsade produktionen och importen av palladiumarbeten bedöms dock kostnaderna som marginella, även för små företag. Vissa företag ansvarsstämplar redan sina palladiumarbeten, och för dessa innebär förslaget ingen förändring. En möjlig effekt är förbättrade exportmöjligheter av palladiumarbeten och ökade intäkter, utredningen kan dock inte kvantifiera detta.

Utredningen föreslår att kontrollstämpling, under vissa förutsättningar, ska kunna utföras av företagen själva samt att finhalten ska kunna kontrolleras på ett ädelmetallarbete eller på prov av en metallegering. För RISE:s avtalskunder innebär detta att nuvarande ordning kan bibehållas utan ytterligare kostnader eller praktiska konsekvenser, samtidigt som deras exportmöjligheter säkras. För övriga företag innebär förslaget möjlighet att bli avtalskunder hos RISE och, under vissa villkor, själv kunna utföra själva kontrollstämplingen. Detta kan bidra till ökade exportmöjligheter, särskilt till marknader med krav på obligatorisk kontrollstämpling.

Förslaget om att RISE får ett långsiktigt uppdrag som kontrollorgan, och för detta en årlig anslagsfinansiering, innebär för de företag som är avtalskunder att man har en fortsatt tillgång till kontroll-

stämpling, för övriga företag innebär förslaget att det fortsatt finns möjlighet att bli avtalskund och få tillgång till kontrollstämpling.

Förslagen om att det fortsatt ska krävas ackreditering av Swedac för kontrollstämpling med lilla riksvapnet bedöms inte innebära några konsekvenser för företag. Samma gäller förslaget om utformningen av en kontrollbyrås identitetsstämpel, som endast innebär en anpassning av regleringen till dagens praxis.

Utredningen föreslår att Sverige förblir medlem i ädelmetallkonventionen. För företag som använder CCM-stämpling innebär detta fortsatt tillgång till stämpeln, och en framtida möjlighet att kunna CCM-stämpla för de företag som inte gör det i dag. Generellt ger det svenska medlemskapet företag också indirekt tillgång till teknisk utveckling, information om regelverksförändringar och pågående harmoniseringsarbete, vilket kan påverka produktutveckling, kvalitets-säkring och marknadsstrategier.

Förslagen om förstärkt tillsyn och utökade befogenheter för Swedac bedöms få flera olika konsekvenser för företag. Generellt innebär förslagen mer tillsyn, att fler företag omfattas av insatser samt fler och mer effektiva åtgärder mot överträdelse. Det skulle även innebära att företag inom e-handeln i högre utsträckning blev föremål för tillsynsinsatser, inklusive dolda testköp. Tillsynen blir skattefinansierad, vilket medför en kostnadslättnad för företag med registrerad namnstämpel, medan övriga företag inte påverkas av detta ekonomiskt. Vid överträdelse ges Swedac möjlighet att vidta verk-ningsfulla åtgärder, som avregistrering av namnstämplat och uttag av sanktionsavgifter. Avregistrering av en namnstämpel är en ingripande åtgärd för det berörda företaget, men innebär inte att företaget ute-stängs från marknaden. Enligt gällande regler har företaget fortsatt möjlighet att anlita ett ackrediterat kontrollorgan eller en kontroll-byrå för kontrollstämpling av ädelmetallarbeten. För företag som blir föremål för dolda testköp gäller som huvudregel att köpesumman ska återbetalas till tillsynsmyndigheten, samtidigt som företaget får tillbaka den sålda varan. Åtgärderna bedöms därmed i praktiken neu-tralisera varandra kostnadsfritt.

Införandet av sanktionsavgifter vid överträdelse förväntas bidra till ökad konkurrensneutralitet och skapa en mer förutsägbar och rätt-vis marknad för seriösa företag, där regelverkets krav upprätthålls och återkommande överträdelse bemöts proportionerligt. För företag som bryter mot reglerna skapas en faktisk och direkt ekonomisk kon-

sekvens när regelverket inte efterlevs, där kostnaden står i proportion till överträdelsens allvar och omfattning. Sanktionsavgifterna fungerar som ett avskräckande medel och bidrar till att stärka både efterlevnaden av reglerna och förtroendet för marknadskontrollen.

För konsumenter och enskilda

Generellt kan sägas att flera av de förslag som utredningen behandlar stärker konsumentskyddet och påverkar konsumenterna positivt, direkt eller indirekt.

Förslaget om att palladiumarbeten ska omfattas av krav på ansvarsmärkning eller kontrollmärkning innebär att köpare av palladiumarbeten får samma konsumentskydd som för andra ädelmetaller med spårbarhet och säkerhet kring arbetets finhalt.

Lagändringen, där den tillåtna negativa avvikelsern av finhalt tas bort, säkerställer att ädelmetallarbeten av guld, silver och platina verkligen innehåller den angivna finhalten.

Förslaget om att tillverkare och importörer själva ska kunna utföra kontrollstämpling, samt förslagen om att RISE ska få ett långsiktigt uppdrag som kontrollorgan och kontrollbyrå med tillhörande finansiering, bedöms inte påverka konsumenterna direkt. Likaså bedöms inte Sveriges fortsatta medlemskap i ädelmetallkonventionen heller ha någon tydlig konsekvens för konsumenter. Förslagen bidrar däremot till en fungerande marknad för ädelmetallarbeten och säkerställer att kontrollsystemet kan upprätthållas.

Swedacs förstärkta tillsyn med effektivare verktyg vid överträdelser syftar till att främja korrekta affärsmetoder på ädelmetallmarknaden och därigenom minska risken för att konsumenter blir lurade eller utsatta för bedrägerier.

För det allmänna

För regeringen

De ekonomiska konsekvenserna för regeringen gäller framför allt finansiering av RISE uppdrag som kontrollorgan och förstärkningen av Swedacs tillsyn.

RISE föreslås tillföras högst 1 100 000 kronor per år under en femårsperiod för att kunna fullgöra uppdraget som kontrollorgan och kontrollbyrå. Medlen ska användas för att säkerställa nödvändig kompetens och tillgång till teknisk utrustning. Även efter femårsperiodens slut bedöms behovet av statligt stöd kvarstå, men det kan då tillgodoses med ett lägre årligt belopp efter en översyn av behovet.

Swedac föreslås årligen tillföras högst 2 500 000 kronor per år för att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med ädelmetallarbeten och tillhörande föreskrifter. Finansieringen syftar till att säkerställa en effektiv och långsiktigt hållbar tillsyn samt att upprätthålla marknadens förutsättningar för regelefterlevnad.

Förslaget att Swedac ska ges möjlighet att ta ut sanktionsavgifter innebär att de uttagna avgifterna tillfaller staten. Utredningen har dock inte kunnat göra någon kvantitativ uppskattning av de belopp som kan komma att genereras.

För RISE

Förslaget om palladium bedöms i nuläget inte få några konsekvenser för RISE. Det finns för närvarande ingen aktör i Sverige som är ackrediterad för kontrollstämpling av palladium, och enligt utredningen bedöms det inte heller finnas någon efterfrågan på sådan stämpling. Om efterfrågan skulle uppstå kan detta dock få konsekvenser för RISE. Det finns då behov av att ackreditera kontrollorgan eller kontrollbyråer för ändamålet, varvid eventuella kostnader för ackreditering skulle belasta den berörda aktören, vilket sannolikt skulle vara RISE.

Förslaget om förändrad finhalt bedöms inte få några praktiska eller ekonomiska konsekvenser.

Förslaget att RISE avtalskunder under vissa villkor själva ska kunna utföra kontrollstämpling och att kontroll av finhalt kan ske på prov av en ädelmetallegering innebär att den etablerade ordningen kan bibehållas. Förslaget bedöms därför inte medföra några direkta konsekvenser för RISE. Det kan dock leda till att fler kunder sluter avtal med RISE för att själva kunna kontrollstämpla, vilket kan innebära ökade intäkter för RISE samt att stämplingen med kattfoten ökar, eller åtminstone inte fortsätter minska.

Förslaget om att Swedac ensamt ska ackreditera de kontrollorgan som får använda den nationella kontrollstämpeln är den i dag rådande ordningen och förslaget bedöms inte få några konsekvenser.

Samma gäller förslaget om utformningen av en kontrollbyrås identitetsstämpel, som endast innebär en anpassning av regleringen till dagens praxis.

Generellt bedöms dock att för det fall de lämnade förslagen innebär en förändring av ackrediteringens omfattning, kan detta medföra behov av en översyn av RISE ackreditering eller, i förekommande fall, att en ny ackreditering genomförs.

Förslaget om att Sverige fortsatt ska vara medlem i ädelmetallkonventionen innebär inte några förändringar, men bedöms säkra RISE möjlighet att delta i tekniska samarbeten och jämförelsemätningar, vilket bidrar till att svenska analysmetoder hålls uppdaterade och konkurrenskraftiga i takt med ny teknik.

Förslaget om att RISE ska tilldelas ett långsiktigt uppdrag som kontrollorgan, med tillkommande statlig finansiering, säkerställer att RISE kan bedriva en stabil och effektiv verksamhet inom ädelmetallkontrollen. RISE kommer att kunna genomföra nödvändiga investeringar och reinvesteringar i analys- och laboratorieutrustning samt kompetensutveckling för personalen. Det skapar också förutsättningar för en reduktion i personalstyrkan, vilket minskar verksamhetens sårbarhet och säkerställer att kraven i ädelmetallkonventionen uppfylls samtidigt som det möjliggör ett aktivt deltagande i konventionens samarbete. Förslaget innebär att RISE behöver säkerställa att man har ackreditering för uppdraget.

Förslagen om stärkt anslagsfinansiering för Swedacs tillsynsuppdrag och ökade befogenheter innebär att Swedac får möjlighet att genomföra fler metallanalyser inom ramen för tillsynsarbetet, vilket i motsvarande omfattning bedöms leda till ökade intäkter för RISE.

För Swedac

För Swedac innebär förslaget om palladium att marknadstillsynen kommer att omfatta ytterligare ädelmetallarbeten. Försäljningen av palladiumarbeten är i dagsläget begränsad, varför förändringen inte bedöms medföra någon påtaglig ökning av tillsynens omfattning. De kostnader som kan uppstå till följd av den tillkommande tillsynen

bedöms därmed vara begränsade. Om det skulle bli aktuellt att ta fram nya föreskrifter för att etablera en kontrollordning för kontrollstämpling av palladiumarbeten, skulle detta innebära en mer omfattande arbetsinsats. Utredningen bedömer emellertid att det för närvarande inte finns någon efterfrågan på kontrollstämpling av palladium.

Förslaget om att inte tillåta negativ avvikelse av finhalt innebär att Swedac i tillsynen får ytterligare en faktor att beakta, eftersom det kan bli nödvändigt att avgöra om ett ädelmetallarbete är importerat eller tillverkat före eller efter lagändringen och därmed fastställa vilken lagstiftning som då gällde samt vilken finhalt som var tillåten.

Förslaget att RISE avtalskunder, under vissa förutsättningar, själva ska kunna utföra kontrollstämpling innebär att Swedac behöver meddela föreskrifter om villkor och förutsättningar för att ett kontrollorgan får tillåta att en tillverkare eller importör förser ädelmetallarbeten med kontrollstämpel.

Swedac kommer även att behöva anpassa sina föreskrifter med anledning av förslaget att den kontroll av finhalt som RISE utför ska kunna ske både på ädelmetallarbeten med eller utan finhaltsstämpling samt på prov av en ädelmetallegering.

Förslaget om att Swedac ensamt ska ackreditera de kontrollorgan som får använda den nationella kontrollstämpeln är den i dag rådande ordningen och förslaget bedöms inte få några direkta konsekvenser för myndigheten.

Generellt bedöms dock att för det fall de lämnade förslagen innebär en förändring av ackrediteringens omfattning, kan detta medföra behov av en översyn av RISE ackreditering eller, i förekommande fall, att en ny ackreditering genomförs.

Förslaget om att Sverige fortsatt ska vara medlem i ädelmetallkonventionen innebär inte några förändringar. Medlemskapet möjliggör dock fortsatt deltagande i arbetsgrupper samt i samarbete genom informationsutbyte, omvärldsanalys, teknikutveckling, kompetensuppbyggnad och samordnade insatser mot oegentligheter, vilket skapar mervärden för företag inom ädelmetallsektorn.

Förslagen om stärkt anslagsfinansiering för Swedacs tillsynsuppdrag och utökade befogenheter bedöms sammantaget ge myndigheten väsentligt förbättrade förutsättningar att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet inom ädelmetallområdet. Förslaget kommer att möjliggöra både utökade direkta tillsynsinsatser inklusive ett nytt verktyg i form av dolda testköp samt stödjande strategiska

aktiviteter. Myndigheten kommer att kunna genomföra systematiska och strukturerade riskbedömningar samt successivt stärka både omvärldsbevakning och marknadskännedom utifrån erfarenheter från tidigare tillsynsaktiviteter. Det skapar också förutsättningar för att säkra resurser för laboratorieprovning av finhalt samt för vidareutveckling av tillsynsmetoder och interna processer.

Vid överträdelser får Swedac befogenhet att vidta effektiva åtgärder, exempelvis avregistrering av namnstämplat och uttag av sanktionsavgifter, vilket får kännbara konsekvenser för de företag som bryter mot regelverket. Detta bedöms dessutom ha en avhållande effekt och främja regelefterlevnad i affärsverksamheten. För Swedac innebär sanktionsavgifter möjlighet att agera snabbare och mer konsekvent vid överträdelser, eftersom sanktionen kopplas direkt till överträdelsen. Hanteringen av sanktionsavgifter innebär en ny arbetsuppgift med osäker resursåtgång. Det kan inte med säkerhet bedömas i vilken utsträckning införandet av sanktionsavgifter kommer att minska behovet av andra tillsynsåtgärder, såsom förelägganden, förbud och beslut om vite. I vilken mån sådana åtgärder kan komma att ersättas eller kompletteras av sanktionsavgifter beror på hur regelverket tillämpas i praktiken.

Kammarkollegiet

Förslaget att sanktionsavgifter ska betalas till Kammarkollegiet innebär en tillkommande administrativ uppgift för hanteringen av avgifterna. Uppgiftens omfattning är i nuläget svår att bedöma, men den förväntas bli begränsad. Antalet överträdelser beräknas dessutom minska tack vare den avhållande effekt som risken att tvingas betala sanktionsavgift förväntas medföra.

8.5.1 Behov av speciella informationsinsatser

Utredningen bedömer att det finns behov av riktade och förstärkta informationsinsatser avseende vissa av de föreslagna lagändringarna, särskilt för företag vars verksamhet direkt påverkas av tvingande bestämmelser. Detta gäller bland annat att negativ avvikelser från finhalt inte är tillåten, att ädelmetallarbeten ska finhaltsstämplas i tusendelar

samt att palladiumarbeten med en finhalt på minst 500 tusendelar ska ansvarsstämpas eller kontrollstämpas.

Företagen behöver även informeras om de nya tillsynsbefogenheter som Swedac tilldelas, så att de är medvetna om att dolda testköp kan göras samt vilka åtgärder som kan vidtas vid överträdelser. Dessa omfattar bland annat avregistrering av namnstämplat samt uttag av administrativa sanktionsavgifter. Swedac bör ta en aktiv roll i detta arbete och, i samverkan med branschorganisationer, på ett effektivt sätt nå ut till de berörda marknadsaktörerna. Genom namnstämpelregistret har Swedac en naturlig kontaktyta mot de registrerade företagen, och informationen bör dessutom förstärkas i samband med tillsynsbesök.

Utöver detta bör företag informeras om möjligheten för kontrollorganet att avtala med tillverkare eller importörer om att dessa, under vissa villkor, själva kan utföra kontrollstämplingen. RISE bör här bidra genom att använda branschorganisationernas informationskanaler för att nå ut till intresserade aktörer.

För frågor där inga förändringar föreslås, exempelvis Sveriges medlemskap i ädelmetallkonventionen, att ackreditering enligt den svenska nationella ordningen endast kan utföras av Swedac, samt justeringen av bestämmelsen om utformningen av kontrollorganets identitetsstämpel, bedöms speciella informationsinsatser inte vara nödvändiga. Detsamma gäller förändringar som främst berör Swedacs och RISE:s finansiering samt RISE:s uppdrag som kontrollorgan och kontrollbyrå.

För att säkerställa att informationen om förändringarna når alla berörda ska den finnas lättillgänglig på relevanta myndigheters och offentliga aktörers webbplatser, främst Swedac och RISE.

Utredningen bedömer att de nödvändiga informationsinsatserna kan genomföras inom befintliga budgetar för Swedac och RISE och lämnar därmed inte något förslag om att särskild finansiering ska utgå.

8.5.2 Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Lagstiftningen på ädelmetallområdet är inte harmoniserad inom EU. Även om medlemskapet i ädelmetallkonventionen har medfört viss harmonisering mellan konventionens bestämmelser och medlems-

ländernas nationella lagstiftning, har Sverige fortfarande egna regler för stämpling och finhalt.

Förslagen innebär att det svenska regelverket för ädelmetallarbeten uppdateras och kompletteras, bland annat genom att palladium omfattas av regleringen, att avvikelse i finhalt inte tillåts och att vissa bestämmelser om stämpling och kontrollstämpling justeras. Förordningsförslagen preciserar därtill utformningen av finhaltsstämpeln som ska ange finhalten med siffror i tusendelar, utformningen för kontrollstämpel med "Pd" för palladiumarbeten samt ändrar utformningen av kontrollbyråns identitetsstämpel.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med gällande unionsrätt. De produkt- och märkningskrav som föreslås, bland annat uttryckssätt för finhalt och stämpelutformning, samt den kontroll- och ackrediteringsordning som knyts till stämplingssystemet är utformade med beaktande av den inre marknadens krav, särskilt kraven på icke-diskriminering och proportionalitet och principen om ömsesidigt erkännande. Regelverket innehåller mekanismer för att godta likvärdiga stämplat och kontroller från andra EES-länder, vilket begränsar risken för handelshindrande effekter. Den nationella kontrollstämpeln, kattfoten, utgör därutöver en särskild svensk kvalitets- och kontrollmarkör knuten till användningen av riksvapnet och ett nationellt ansvar för stämpelns integritet. Förslagen innebär inte att en sådan nationell kontrollstämpel behöver användas för att varor ska kunna saluföras, utan påverkar främst under vilka förutsättningar den svenska kontrollstämpeln får anbringas.

Ömsesidigt erkännande av produkter inom EU

Förordningen om ömsesidigt erkännande (EU 2019/515) anger främst hur nationella myndigheter ska agera när de avser att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande. Myndigheter ska därför beakta förordningens krav i sin löpande verksamhet, exempelvis vid prövning och bedömning av varor.

Principen om ömsesidigt erkännande aktualiseras när en medlemsstat har fastställt nationella produktkrav i lag eller förordning på ett område som inte är EU-harmoniserat. I sådana fall blir utgångspunkten att varor som lagligen saluförs i en annan medlemsstat ska kunna

tillhandahållas även på den egna marknaden, om inte ett avsteg kan motiveras.

Ömsesidigt erkännande kommer till uttryck i 5 § tredje stycket, 8 § tredje stycket, 9 § andra stycket i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten samt 15 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

Anmälan till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet och direktivet om tekniska föreskrifter

Eftersom förslagen innehåller både produktkrav och kontroll- eller förfarandeelement behöver de bedömas mot EU:s notifieringsregler, både enligt tjänstedirektivet och enligt direktivet om tekniska föreskrifter.

Enligt artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, det så kallade tjänstedirektivet, ska medlemsstaterna anmäla nationella krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater.

Förslagen avser i huvudsak varor genom finhalts- och märkningskrav. Samtidigt innehåller förslagen inslag som berör kontrollverksamhet, bland annat genom regler om kontrollstämpling och genom bemyndiganden att meddela föreskrifter om villkor och förutsättningar för att kontrollorgan ska kunna medge att annan aktör anbringar kontrollstämpel.

Utredningen bedömer att notifieringsfrågan enligt tjänstedirektivet ska beaktas i den fortsatta beredningen i den mån förslagen innebär nya eller ändrade krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater, till exempel kontrollorgan som tillhandahåller kontrolltjänster.

I samband med utredningen har även frågan om den nationella kontrollstämpeln lilla riksvapnet ("kattfoten") uppmärksamats ur ett tjänstedirektivsperspektiv. Det har bland annat aktualiserats om villkoren för att få använda kattfoten är nödvändiga och proportionerliga eller om de i praktiken kan skapa onödiga hinder för utländska aktörer som vill ackrediteras för att använda den svenska kontrollstämpeln, exempelvis genom oproportionerliga eller dubblerande krav jämfört med vad som redan följer av andra medlemsstaters ordningar. Samtidigt är kattfoten inte obligatorisk för importerade ädelmetall-

arbeten inom EES, och varor kan lagligen saluföras i Sverige om de är ansvarsstämplade, kontrollstämplade enligt en annan nationell ordning eller CCM-stämplade enligt ädelmetallkonventionens system. Utredningen bedömer att under förutsättning att samma villkor och service gäller för utländska och svenska aktörer som vill använda kattfoten är systemet formellt icke-diskriminerande.

Enligt det anmälningförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, det så kallade direktivet om tekniska föreskrifter, ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till EU-kommissionen.

Förslag i författningsförslagen som utgör tekniska föreskrifter (anmälan enligt 2015/1535)

Utredningen bedömer att följande föreslagna bestämmelser utgör anmälningsskyldiga tekniska föreskrifter, eftersom de innebär bindande krav på produkters egenskaper och/eller bindande krav på märkning/stämpling:

Lag (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten (föreslagen lydelse)

1 § utvidgning av tillämpningsområdet, bl.a. palladium, samt finhaltsnivåer och kopplad produktdefinition.

2 § produktkrav avseende ingående delar/material i ädelmetallarbeten, inklusive palladium.

3 § marknadstillträdesregel: vad som får ”utges för att vara” ädelmetallarbeten vid saluhållande/försäljning.

6 § krav på finhaltsstämpel och namnstämpel, alternativt kontrollstämpling, vid saluhållande/försäljning.

8 § kontrollstämplingens ordning som nära knyter an till produktmärkningen, inklusive medgivande att annan aktör anbringar kontrollstämpeln.

Förordning (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten (föreslagen lydelse)

8 § kombinerings av metaller och finhalter i arbeten, inklusive palladium.

9 § märkning av sammansatta arbeten och varaktig märkning av vissa delar.

14 § finhaltsstämpelns utformning: siffror i tusendelar.

18 § kontrollstämpelns utformning, inklusive "Pd" för palladium.

Förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. (föreslagen lydelse)

2 § utformning av kontrollbyrås identitetsstämpel och därtill hörande stämpelutformningsregler.

8.5.3 Utvärdering av förslagen

Utredningen föreslår att utvärderingen av förslagen ska genomföras samlat genom ett återrapporteringsuppdrag i Swedacs regleringsbrev. Som underlag kan statistik över stämplingar med kattfoten användas, där målsättningen bör vara att antalet stämplingar ökar eller åtminstone inte minskar över tid. Det kan även analyseras i vilken utsträckning fler företag har ingått avtal med kontrollorganet för att få möjlighet att stämpla med kattfoten.

När det gäller förstärkningen av Swedacs tillsyn, inklusive de nya befogenheterna, bör även denna följas upp och utvärderas genom särskilt återrapporteringsuppdrag i regleringsbrev eller liknande. Inom ramen för tillsynsarbetet bör det också finnas möjlighet att bedöma effekterna av kravet på att finhalt ska anges i tusendelar i kombination med borttagandet av negativ avvikelse, och om dessa förändringar leder till önskad effekt kring möjligheten att fastställa när ädelmetallarbeten av guld har tillverkats eller importerats.

Även frågan om påverkan på exporten bör utvärderas. Det finns i nuläget ingen lättillgänglig statistik som möjliggör en analys av vilken påverkan borttagandet av den negativa avvikelsen, införandet av krav på att palladium omfattas av regleringen, kraven på att finhalt ska anges i tusendelar samt att finhalt ska anges i tusendelar har haft. Utredningen föreslår därför att Swedac, i samverkan med bransch-

organisationer, genomför en enkätundersökning eller liknande för att kunna utvärdera dessa effekter.

Den samlade utvärderingen föreslås återrapporteras i Swedacs årsredovisning för år 2029. Detta ger förutsättningar för att lagändringarna ska ha varit i kraft under en viss tid samt ger Swedac tillräcklig tid att slutföra rekryteringar och administrativa förberedelser och att därefter bedriva det förstärkta tillsynsarbetet innan utvärderingen genomförs. Samtidigt ges RISE möjlighet att genomföra nödvändiga investeringar och kompetensutvecklingsinsatser för personalen samt att bedriva verksamheten under en inledande period. Återrapporeringen kan genomföras vid ett enskilt tillfälle eller under en rad år, i syfte att följa utvecklingen och bedöma effekterna av förändringarna över tid.

9 Ikraftträdande och övergångsregler

9.1 Ikraftträdande

Förslag

Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Tidpunkten har valts med beaktande av den tid som krävs för remissbehandling samt för beredning och utarbetande av proposition med lagförslagen. Det finns även behov av att förslaget om att RISE ska verka som kontrollorgan och kontrollbyrå förankras i riksdagen, varefter regeringen genom ägaranvisning kan ange RISE uppdrag inom ädelmetallområdet. Detta behöver beaktas i den tidsmässiga planeringen.

Som framgår av betänkandets konsekvensanalys, avsnitt 8.5.2., bedömer utredningen att flera av de föreslagna bestämmelserna i författningsförslagen utgör sådana tekniska föreskrifter som på utkaststadiet ska anmälas till EU-kommissionen enligt direktivet om tekniska föreskrifter. Detta gäller särskilt de förslag som innebär nya eller ändrade krav på finhalt, stämpling och kontrollstämpling, bland annat genom att palladium förs in i regelsystemet och genom ändringar av finhalts- och kontrollstämplars utformning. Efter att en sådan anmälan skett måste den anmälade medlemsstaten avvakta med att fatta beslut i tre månader.¹ Utredningen bedömer därmed datumet för ikraftträdandet behöver anpassas till anmälningsförfarandet.

Vidare bedöms det vara viktigt för de företag som berörs av ändringarna att dessa genomförs samlat, för att underlätta företagens

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

anpassning till de nya kraven. För vissa av lagändringarna, exempelvis borttagandet av den tillåtna negativa avvikelsen från finhalten samt förslaget om att finhalten ska anges i tusendelar, förutsätts att ikraftträdandet sker samtidigt och vid ett årsskifte för att de avsedda effekterna ska kunna uppnås.

Den föreslagna tidplanen ger tillsynsmyndigheten möjlighet att anpassa befintliga föreskrifter, upprätta nya vid behov samt vidta nödvändiga informationsinsatser för att säkerställa en korrekt och effektiv implementering.

9.2 Övergångsbestämmelser

Förslag

Beträffande de föreslagna ändringarna i lagen (1999:799) om handel med ädelmetallarbeten föreslås att äldre bestämmelser fortsatt ska tillämpas på palladiumarbeten som har tillverkats eller importerats före lagändringens ikraftträdande. Äldre regler om finhalt ska också tillämpas för ädelmetallarbeten som finhaltsstämplats före ikraftträdandet. Vidare föreslås att en namnstämpel endast får avregistreras för överträdelser som skett efter ikraftträdandet. På samma sätt föreslås att administrativa sanktionsavgifter endast får tas ut för överträdelser som inträffat efter ikraftträdandet.

Beträffande de föreslagna ändringarna i förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten föreslås även här att äldre bestämmelser ska tillämpas på arbeten av palladium som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska också gälla för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplats före ikraftträdandet. För de föreslagna ändringarna i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina föreslås att äldre bestämmelser ska gälla för ädelmetallarbeten som har stämplats med kontrollbyrås identitetsstämpel före ikraftträdandet.

Utredningen föreslår att äldre föreskrifter fortsatt ska gälla för vissa åtgärder som vidtagits före ikraftträdandet. Det innebär att äldre regler gäller för palladiumarbeten som tillverkats eller importerats innan ikraftträdandet, samt för ädelmetallarbeten där äldre regler om fin-

halt och finhaltsstämpel fortfarande ska tillämpas på arbeten som finhaltsstämplats före ikraftträdandet.

Syftet är att dessa arbeten fortsatt ska kunna saluföras och säljas i Sverige även efter att de nya reglerna trätt i kraft.

Beträffande förslagen om nya sanktionsmöjligheter i lagen om handel (1999:780) med ädelmetallarbeten föreslår utredningen att administrativa sanktionsavgifter endast får tas ut för överträdelser som inträffat efter ikraftträdandet. På samma sätt föreslås att en namnstämpel endast får avregistreras för överträdelser som skett efter ikraftträdandet. Bestämmelserna innebär därmed en tydlig avgränsning mot retroaktiv tillämpning.

För den föreslagna ändringen av kontrollbyråns identitetsstämpel föreslås att äldre bestämmelser ska gälla för ädelmetallarbeten som har stämplats med kontrollbyrås identitetsstämpel före ikraftträdandet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag tillämpas på yrkesmässig tillverkning av och handel med ädelmetallarbeten.

Med ädelmetallarbeten avses arbeten av guld, silver, platina *eller palladium* som innehåller, om arbetet är utfört av guld, 375 tusendelar eller mer fint guld, silver, 800 tusendelar eller mer fint silver, platina, 850 tusendelar eller mer fin platina, *palladium, 500 tusendelar eller mer fint palladium.*

Lagen gäller inte sådana arbeten som är avsedda uteslutande för medicinsk, vetenskaplig eller industriell användning eller uppenbarligen har antikvariskt värde.

Paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena återfinns i 3.2.1. samt 3.2.2.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att ädelmetallarbeten av palladium med en finhalt om minst 500 tusendelar omfattas av lagen. Därmed inkluderas palladiumarbeten i det konsumentskydd som, genom krav på spårbarhet och märkning, gäller för ädelmetallarbeten av guld och platina.

Andra stycket ändras också på så sätt att den tidigare möjligheten till negativ avvikelse från finhalten tas bort.

Syftet har varit att harmonisera den svenska finhaltsregleringen med den lagstiftning som gäller i övriga EES-länder och i de stater som är anslutna till Ädelmetallkonventionen.

2 §

I ett ädelmetallarbete får ingå, förutom delar av guld, silver, platina *eller palladium* samt legeringar av dessa metaller, delar av annan metall eller annat ämne under förutsättning att varje sådan del är lätt skönjbar och till utseendet tydligt skiljer sig från ädelmetallen.

Om tillverkningstekniska skäl föranleder det eller om det krävs för att arbetet skall fylla sin praktiska uppgift, får det även i annat fall ingå delar av annan metall eller annat ämne.

Paragrafen reglerar hur ädelmetallarbeten får innehålla delar av annan metall än ädelmetall. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

I *första stycket* har palladium lagts till i uppräknningen av vilka ädelmetaller som får ingå i ett ädelmetallarbete. Ändringen är en följdändring till att palladium, genom de föreslagna ändringarna i 1 §, ska omfattas av definitionen av ädelmetall.

3 §

När arbeten som innehåller guld, silver, platina *eller palladium* saluhålls eller säljs inom landet får endast arbeten som uppfyller kraven enligt 1 och 2 §§ utges för att vara ädelmetallarbeten eller vara utförda av guld, silver, platina *eller palladium*. Vid saluhållande eller försäljning av arbeten med lägre halt sådan metall får det anges att arbetet innehåller guld, silver, platina *eller palladium*. Det måste dock tydligt framgå att arbetet innehåller lägre halt ädelmetall än ett ädelmetallarbete.

Paragrafen anger vilka arbeten som får utges för att vara ädelmetallarbeten eller arbeten utförda av ädelmetall. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

Paragrafen ändras på så sätt att palladium läggs till i uppräknningen av vilka arbeten som omfattas av bestämmelserna. Ändringarna är följdändringar med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt denna lag.

Stämplat m.m.

6 §

Ett ädelmetallarbete av guld, platina *eller palladium* ska vid saluhållande eller försäljning vara försett med finhaltsstämpel och namnstämpel. Namnstämpel behövs inte om arbetet är kontrollstämpelat enligt 8 §. Namnstämpel

enligt 5 § andra stycket krävs dock alltid om arbetet är försett med ett svenskt ortsmärke eller en svensk årsbeteckning.

Om i ett ädelmetallarbete som saluhålls eller säljs ingår någon del av annan metall eller annat ämne enligt 2 §, skall detta vara angivet på denna del, om inte tillverkningstekniska hinder möter.

Paragrafen anger hur arbeten utförda av ädelmetall ska vara stämplade. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

Första stycket ändras på så sätt att palladium läggs till i uppräkningsen av de ädelmetallarbeten som ska vara försedda med stämplarna enligt lagen. Ändringen är en följdändring med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt denna lag. I texten har skall ändrats till ska.

8 §

En tillverkare eller importör kan låta ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften kontrollera *uppgiven finhalt* i ett ädelmetallarbete. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, *får* kontrollorganet bekräfta detta med en kontrollstämpel.

Finhalten kan även kontrolleras i ett prov av en ädelmetallegering. Om kontrollorganet finner att den uppgivna finhalten är riktig, får kontrollorganet förse ädelmetallarbeten som framställs ur den kontrollerade legeringen med kontrollstämpel.

Ett ackrediterat kontrollorgan får, efter att ha kontrollerat och funnit finhalten riktig i ett ädelmetallarbete eller i den legering av vilken arbetet framställs, medge att tillverkaren eller importören anbringar kontrollstämpeln på ädelmetallarbetet.

Kontrollorganet ska vara ackrediterat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Om arbetet inte kan kontrollstämplas utan att det skadas, får organet i stället utfärda bevis om att arbetet uppfyller fordringarna för kontrollstämpling.

Med kontrollstämpel enligt första stycket jämföras kontrollstämpel från ett kontrollorgan i något annat land inom EES under förutsättning att organet är oberoende och kontrollen kan bedömas som likvärdig.

Paragrafen anger vad som krävs för att kontrollstämpling av ädelmetallarbeten ska få utföras och vilken aktör som är behörig att utföra själva kontrollstämplingen. Paragrafen reglerar även hur kontroll och provtagning av finhalt får utföras inför kontrollstämpling. Övervägandena återfinns i 3.4.1.

Ändringen i *första stycket* innebär en utvidgning av den tillåtna metoden för att kontrollera finhalten. Kravet på att ett ädelmetallarbete ska vara försett med finhaltsstämpel inför kontroll har tagits bort. Enligt den nya lydelsen kontrolleras *uppgiven finhalt* i ett ädelmetallarbete, vilket innebär att kontroll även kan göras på ädelmetallarbeten där finhalten har angetts på annat sätt än genom finhaltsstämpling. Ändringen i *första stycket* där ordet *ska* är ersatt med *får* innebär att det inte föreligger något krav på att kontrollorganet ska kontrollstämpla när kontrollerad finhalt är riktig. Ändringen är en förutsättning för att kontrollstämpling ska kunna utföras även av någon annan än kontrollorganet. Se även ändringen i det nya tredje stycket.

Det *nya andra stycket* innebär att kontroll av finhalt även får göras på prov av en ädelmetallegering. Om analysen visar att finhalten är korrekt, får kontrollstämpling göras av de ädelmetallarbeten som framställs av den kontrollerade legeringen.

I det *nya tredje stycket* införs en ordning där ett behörigt kontrollorgan kan medge att en tillverkare eller importör själv anbringar kontrollstämpeln på ädelmetallarbeten. Detta förutsätter att kontrollorganet har kontrollerat och verifierat att finhalten är korrekt. Bestämmelsen innebär inte att tillverkaren eller importören får någon självständig rätt att kontrollstämpla arbeten. Kontrollstämplingen utförs för kontrollorganets räkning och utgör en del av kontrollorganets fullgörande av sitt uppdrag. Det fulla ansvaret för kontrollstämplingen ligger på kontrollorganet.

Avgift

10 §

För registrering enligt 5 § andra stycket skall en avgift betalas till det organ som svarar för registreringen. Avgiften skall betalas årligen så länge registreringen består.

Det organ som svarar för registreringen får besluta att en namnstämpel ska avregistreras om

- 1. innehavaren har avlidit eller, om innehavaren är en juridisk person, har upphört, eller*
- 2. avgift för registreringen inte har betalats inom föreskriven tid, eller*
- 3. namnstämpeln har använts i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

Innan beslut om avregistrering enligt andra stycket 2 eller 3 fattas ska innehavaren ges tillfälle att vidta rättelse, om det inte är uppenbart obehövt.

Paragrafen reglerar det registeransvariga organets rätt att ta ut avgifter för registrering i namnstämpelregistret samt årlig avgift för att kvarstå i registret. Övervägandena återfinns i 6.3.1.

Andra stycket är nytt och inför ett bemyndigande för det registeransvariga organet att under vissa omständigheter kunna avregistrera en namnstämpel utan innehavarens medgivande. Avregistrering kan göras om innehavaren har avlidit eller, i fallet med en juridisk person, har upphört, om avgift för registreringen inte betalas i tid, eller om namnstämpeln används i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Innan beslut om avregistrering fattas på grund av utebliven betalning eller felaktig användning ska innehavaren ges möjlighet att vidta rättelse, om det inte är uppenbart obehövt.

Bemyndiganden

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

1. meddela ytterligare föreskrifter om ansvarsstämplar, kontrollstämplar och annan märkning enligt denna lag,
2. fastställa avgifter enligt denna lag,
3. meddela föreskrifter om avregistrering av namnstämplat,
4. meddela närmare föreskrifter om de ackrediterade kontrollorganens verksamhet och de kontrollformer som skall användas i samband med kontrollstämpling,
5. meddela föreskrifter om villkor och förutsättningar för att ett ackrediterat kontrollorgan får tillåta att en tillverkare eller importör anbringar kontrollstämpel på ädelmetallarbeten.

Paragrafen bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter avseende kontroll, stämpling, rätten att ta ut avgifter samt för avregistrering av namnstämpel. Övervägandena återfinns i 3.4.1 samt 6.3.1.

Punkten 3, som är ny, ger rätt att meddela föreskrifter som reglerar hur avregistrering av namnstämplat får ske och förtydligar grunderna för en avregistrering enligt 10 §. Syftet är att säkerställa en enhetlig, rättssäker och förutsebar tillämpning av reglerna om avregi-

strering av namnstämplat samt att tydliggöra under vilka förutsättningar en sådan åtgärd får vidtas.

Punkten 4, har fått en annan placering i den numrerade listan, ordet skall har ändrats till ska, i övrigt har punkten oförändrat innehåll.

Punkten 5 är ny och ger rätt att meddela föreskrifter som reglerar villkoren för att ett ackrediterat kontrollorgan ska få tillåta att en tillverkare eller importör själv anbringar kontrollstämpel på ädelmetallarbeten. Syftet är att säkerställa att stämplingen sker under kontrollorganets ansvar och att kraven på kontroll och rättssäkerhet upprätthålls, så att systemets tillförlitlighet inte påverkas.

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

- 1. föreskriva om undantag från krav på ansvarsstämpling av arbeten där sådan stämpling har endast begränsad betydelse från konsumentskyddssynpunkt,*
- 2. föreskriva om annat undantag från denna lag, om det behövs på grund av överenskommelse med främmande stat.*

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna lag. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

Den tidigare första punkten är borttagen. Ändringen är en följd av att ädelmetallarbeten av palladium ska omfattas av lagen. Ändringen har medfört att numreringen av punkterna har ändrats, men innehållet i de nuvarande *punkterna 1 och 2* är oförändrat.

Tillsyn

14 a §

Om det är nödvändigt för tillsynen enligt denna lag, får tillsynsmyndigheten köpa produkter under dold identitet (testköp).

Säljaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Om det inte är oskäligt, får tillsynsmyndigheten besluta att säljaren ska ersätta myndigheten för vad som har betalats för produkten vid testköpet. Tillsynsmyndigheten ska i så fall erbjuda säljaren att ta tillbaka produkten.

Paragrafen är ny och ger tillsynsmyndigheten möjlighet att genomföra köp under dold identitet. Övervägandena återfinns i 6.3.2.

I *första stycket* bemyndigas tillsynsmyndigheten att genomföra testköp under dold identitet när det är nödvändigt för tillsynen enligt lagen. Syftet är att kontrollera att produkter säljs i enlighet med lagens krav, utan att säljaren har kännedom om tillsynen.

I *andra stycket* anges att säljaren ska underrättas om testköpet i efterhand så snart det kan ske utan att åtgärdens effekt minskar.

I *tredje stycket* regleras möjligheten för tillsynsmyndigheten att besluta om ersättning för testköp. Om det inte är oskäligt får myndigheten kräva att säljaren ersätter det belopp som betalats för produkten, och myndigheten ska då erbjuda säljaren att ta tillbaka produkten.

15 a §

Den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag får besluta om att ta ut en sanktionsavgift av den som har salufört eller sålt ädelmetallarbeten som

- 1. saknar föreskrivna stämplor enligt 6 §, eller*
- 2. har en felaktig finhaltsstämpel.*

En sanktionsavgift får även tas ut av den som har använt en namnstämpel eller kontrollstämpel i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor.

Paragrafen är ny och ger tillsynsmyndigheten rätt att ta ut administrativa sanktionsavgifter. Möjligheten att ta ut sanktionsavgifter innebär ett komplement till tillsynsmyndighetens befintliga verktyg som förelägganden, förbud och vite. Avgifterna knyts direkt till överträdelsen och säkerställer att även tidigare eller återkommande regelbrott får en faktisk ekonomisk konsekvens, oberoende av om aktören senare följer ett föreläggande. Därmed kompletteras vitet, som främst syftar till att driva rättelse framåt, med ett verktyg som reagerar på redan inträffade överträdelser. Övervägandena återfinns i 6.3.3.

I *första stycket* införs ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten att besluta om administrativa sanktionsavgifter vid vissa överträdelser av lagen om handel med ädelmetallarbeten. Avgifter kan tas ut av den som saluför eller säljer arbeten som saknar föreskrivna stämplor enligt 6 § eller som har felaktig finhaltsstämpel.

I *andra stycket* anges att avgift även får tas ut av den som använder en namnstämpel eller kontrollstämpel i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I *tredje stycket* anges att sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 och högst 500 000 kronor.

15 b §

Sanktionsavgiften ska bestämmas med hänsyn till

1. överträdelsens allvar och omfattning,
2. om aktören tidigare har överträtt motsvarande bestämmelser, och
3. vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur avgiften ska beräknas.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgiften.

I paragrafen, som är ny, klargörs vilka faktorer som ska beaktas vid fastställande av en sanktionsavgift. Övervägandena återfinns i 6.3.3.

I *första stycket*, *punkterna 1 och 2* anges att avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens omfattning och allvarlighetsgrad samt om överträdelsen är upprepad. Syftet är att avgiften ska bli proportionerlig i förhållande till överträdelsens art och eventuella återkommande överträdelser.

Punkten 3 anger att även den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden ska beaktas när avgiften bestäms med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, vilket minskar risken för oproportionerliga åtgärder, särskilt för mindre aktörer, och gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att fatta väl avvägda beslut utan omfattande ekonomiska utredningar.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen av sanktionsavgifterna. Syftet är att skapa möjlighet till ytterligare tydlighet och förutsebarhet i avgiftsuttaget samt att underlätta en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

I *tredje stycket* anges att avgiften får helt eller delvis sättas ned om överträdelsen är av mindre allvarlig karaktär, omständigheterna är ursäktliga eller det i övrigt framstår som oskäligt att ta ut avgiften. Bestämmelsen ska säkerställa att avgiften inte ska bli oproportionerlig. Den gör det möjligt att beakta överträdelser som är av begränsad omfattning, oavsiktliga fel som inte påverkat marknaden, eller andra

särskilda omständigheter som annars skulle göra ett fullt avgiftsuttag alltför ingripande.

15 c §

Beslut om sanktionsavgift får inte meddelas om den påstådda överträdelsen är föremål för förundersökning om brott som kan leda till straff eller har prövats i domstol.

En sanktionsavgift får inte heller beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande vid vite enligt denna lag om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

En sanktionsavgift får beslutas senast tre år från det att överträdelsen upphörde.

Paragrafen är ny och inför begränsningar i möjligheten att ta ut sanktionsavgifter. Bestämmelserna ska säkerställa en proportionerlig och rättssäker hantering av sanktionsåtgärder genom att motverka att samma överträdelse leder till flera påföljder samtidigt, exempelvis när den redan är föremål för brottsutredning, domstolsprövning eller ett föreläggande med vite. De bidrar också till ökad förutsebarhet och rättstrygghet för marknadsaktörer genom att fastställa en bortre tidsgräns för beslut om sanktionsavgifter. Övervägandena återfinns i 6.3.3.

I *första stycket* fastställs att beslut om sanktionsavgift inte får fattas om samma handling redan är föremål för brottsutredning eller har prövats i domstol.

I *andra stycket* anges att beslut om sanktionsavgift inte får meddelas för en överträdelse som redan omfattas av ett föreläggande med vite enligt denna lag, om samma överträdelse ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

I *tredje stycket* anges en preskriptionsfrist på tre år som räknas från den tidpunkt då överträdelserna upphörde.

15 d §

Sanktionsavgift ska betalas till Kammarkollegiet.

En beslutad sanktionsavgift ska betalas inom den tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid ska den lämnas för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Avgiften faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen, som är ny, reglerar sanktionsavgiftens hantering. Övervägandena återfinns i 6.3.3.

I *första stycket* anges till vilken myndighet avgiften ska betalas.

I *andra stycket* klargörs att underlåtenhet att erlægga avgiften i rätt tid medför att den kan drivas in enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

I *tredje stycket* anges att avgiften tillfaller staten, och för att säkerställa rättssäkerhet och förutsebarhet faller avgiften bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre föreskrifter gäller för arbeten av palladium som tillverkats eller importerats före lagändringens ikraftträdande.

3. Äldre föreskrifter om finhalt gäller för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplats före ikraftträdandet.

4. En namnstämpel får avregistreras endast för sådana överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

5. En sanktionsavgift får beslutas endast för sådana överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortsatt är tillämpliga på palladiumarbeten som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet av de nya reglerna. Syftet är att de arbeten av palladium som tillverkats eller importerats innan ikraftträdandet fortfarande ska få saluföras och säljas utan hinder av de nya kraven på finhalt och stämpling.

Enligt punkten 3 gäller de äldre reglerna avseende finhalt fortfarande för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplats innan de nya reglerna trädde i kraft. Syftet är att de ädelmetallarbeten av guld, platina och silver som finhaltsstämplats i enlighet med tidigare regler för finhalt fortfarande ska få saluföras och säljas utan hinder av de nya kraven på finhalt.

Punkten 4 klargör att en namnstämpel endast får avregistreras med anledning av överträdelser skett efter att de nya reglerna trätt i kraft. Bestämmelsen innebär en avgränsning mot retroaktiv tillämpning.

Av *punkten 5* följer att sanktionsavgifter endast kan åläggas för överträdelse som har skett efter att de nya reglerna trätt i kraft. Bestämmelsen innebär en avgränsning mot retroaktiv tillämpning.

10.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten

Allmänna bestämmelser

2 §

Vad som föreskrivs i lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten om att ett ädelmetallarbete av guld, platina *eller palladium* i vissa fall skall vara försett med ansvarsstämplar tillämpas inte på arbeten med en vikt på under ett gram. Lagen tillämpas inte heller på glasögonbågar, pennor, urboetter med tillbehör såsom byglar och remontrarkronor, beslag, musikinstrument samt guldslageri- och gulddragarbeten.

I paragrafen preciseras när krav på stämpling av ädelmetallarbeten är aktuellt, bestämmelsen undantar ädelmetallarbeten vars vikt understiger ett gram, vidare undantas vissa produkter som innehåller ädelmetall men som inte behöver ansvarsstämplas. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

I *första stycket* har palladium lagts till i uppräknningen av vilka ädelmetaller som omfattas av undantaget. Ändringen är en följdändring med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

Det *tidigare andra stycket* har tagits bort.

Bemyndiganden

5 §

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får efter samråd med Statskontoret meddela föreskrifter om avgifter för registrering som avses i 10 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

Paragrafen fastställer att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) får utfärda föreskrifter för avgifter för namnstämpelregistret. Övervägandena återfinns i 6.4.1.

Ändringen innebär att det tidigare andra stycket har tagits bort. I stycket bemyndigades Swedac att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollstämpling. Bemyndigandet har aldrig utnyttjats och dess syfte är oklart.

Sammansatta arbeten m.m.

8 §

Delar av guld eller silver som inte är ytbelagt och som uppfyller kraven enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten får ingå i ett ädelmetallarbete av platina *eller av palladium*.

Delar av sådant silver får ingå i ett ädelmetallarbete av guld endast om de genom sin färg tydligt skiljer sig från arbetets huvuddel.

Delar av samma ädelmetall med olika finhalt får sättas samman till ett ädelmetallarbete om det behövs av praktiska skäl.

Paragrafen preciserar under vilka förutsättningar ädelmetallarbeten får bestå av flera ädelmetaller eller kombinationer av ädelmetaller med olika finhalter, samt när sådana sammansättningar kan vara motive-
rade av praktiska skäl. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

I *första stycket* har palladium lagts till i uppräkningslistan av vilka ädelmetaller som omfattas. Ändringen är en följdändring med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten.

9 §

När ett ädelmetallarbetes halt av guld, silver, platina *eller palladium* bestäms ska endast den del räknas in vars halt skall bestämmas.

Om det är tekniskt möjligt skall varje del i ett sammansatt arbete av ädelmetall märkas med finhaltsstämpel.

Om ett arbete är sammansatt av ädelmetall och delar av annan metall eller annat ämne, skall det genom varaktig märkning eller på annat sätt framgå vilka delar som inte är av ädelmetall.

Paragrafen anger hur finhalt ska bestämmas och märkning av ädelmetallarbeten ska ske, så att arbetets sammansättning blir tydlig där varje del i sammansatta arbeten kan identifieras och det klart framgår vilka delar som inte består av ädelmetall. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

I *första stycket* har palladium lagts till i uppräkningslistan av vilka ädelmetaller som omfattas. Ändringen är en följdändring med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. I texten har skall ändrats till ska.

Stämplat m.m.

14 §

Finhaltsstämpelein ska ange den lägsta andelen ädelmetall i ädelmetallarbeten enligt 1 § lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. *Finhaltsstämpelein utgörs av siffror som utvisar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.*

Paragrafen reglerar hur finhalten får anges. Övervägandena återfinns i 3.3.1. Ändringen innebär att finhaltsstämplingens utformning har preciserats. I stället för ett allmänt krav på att finhalten ska anges på ett tydligt och lättläst sätt anges nu uttryckligen att finhaltsstämpelein ska bestå av siffror som utvisar arbetets lägsta halt i tusendelar.

Genom ändringen harmoniseras finhaltsstämplingen med bestämmelser och praxis i flertalet andra EES-länder samt i de stater som är anslutna till Ädelmetallkonventionen. I texten har skall ändrats till ska.

18 §

En kontrollstämpel utgörs av tre kronor i trepassformad sköld med ett efterföljande S för silverarbete, P för platinaarbete och Pd för palladiumarbete. Kontrollstämpelein ska åtföljas av det ackrediterade kontrollorganets identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll får besluta om undantag från reglerna i första stycket andra meningen om det finns särskilda skäl. Förordning (2001:1295).

Paragrafen reglerar hur kontrollstämpel ska vara utformad för respektive ädelmetall. Övervägandena återfinns i 3.2.1.

I *första stycket* har palladiumarbete samt förkortningen för palladium, Pd, lagts till i uppräkningslistan och beskrivningen av kontrollstämplarnas utformning. Ändringen är en följdändring med anledning av att palladium föreslås omfattas av definitionen av ädelmetall enligt

lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten. I texten har skall ändrats till ska.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller för ädelmetallarbeten som har finhaltsstämplat före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser gäller för arbeten av palladium som tillverkats eller importerats före ikraftträdande.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser om hur finhaltsstämpling får göras fortfarande gäller för de ädelmetallarbeten som finhaltsstämplat innan den nya regleringen trädde i kraft. Syftet är att de ädelmetallarbeten av guld, platina och silver som finhaltsstämplat i enlighet med tidigare regler för finhaltsstämpling ska få saluföras och säljas utan hinder av de nya kraven på finhaltsstämpling.

Av *punkten 3* framgår att äldre bestämmelser fortsatt gäller för de arbeten av palladium som tillverkats eller importerats före ikraftträdandet av de nya reglerna. Syftet är att de arbeten av palladium som tillverkats eller importerats innan ikraftträdandet fortfarande ska få saluföras och säljas utan hinder av de nya kraven på finhalt och stämpling.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina

2 §

Tillverkarstämpel utgörs av bokstäver eller symbol.

Finhaltsstämpel utgörs av siffror som utvisar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.

En kontrollbyrås identitetsstämpel utgörs av tre kronor i en *trepass-formad* sköld åtföljd av kontrollbyråns identitetsnummer hos Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Gemensam kontrollstämpel består av en avbildning i relief av en balansvåg med siffror på en linjerad bakgrund inom en ram som genom sin form anger ädelmetallens art. Siffrorna visar arbetets lägsta finhalt i tusendelar.

Paragrafen reglerar hur stämpling kopplad till Ädelmetallkonventionen får göras samt hur stämplat ska vara utformade. Övervägandena återfinns i 3.4.3.

I *tredje stycket* finns en ändring avseende utformningen av en kontrollbyrås identitetsstämpel jämfört med tidigare bestämmelse. Stämpeln utgörs av tre kronor i en trepassformad sköld. I praktiken används redan en stämpel i form av en trepassformad sköld som identitetsstämpel. Förslaget innebär därför endast en anpassning av regleringen till rådande praxis.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Äldre bestämmelser gäller för ädelmetallarbeten som har stämplat med kontrollbyrås identitetsstämpel före ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller för de ädelmetallarbeten som stämplat med en kontrollbyrås identitetsstämpel innan den nya bestämmelsen trädde i kraft.

10.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

20 §

I följande lag och förordningar finns bestämmelser om möjligheten för myndigheten att ta ut avgifter för de verksamheter som anges i 3, 4 och 8 §§:

- lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll,
- förordningen (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina,
- förordningen (1991:93) om införande av OECD:s principer om god laboratoriesed,
- förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätdon, och
- förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten.

Paragrafen reglerar Swedacs möjlighet att ta ut avgifter för verksamhet som myndigheten bedriver. Övervägandena återfinns i 6.2.

I första stycket har hänvisningen till 5 § tagits bort. Bestämmelsen medgav att Swedac kunde ta ut avgifter för tillsyn och marknads-kontroll inom området för handel med ädelmetallarbeten.

Kommittédirektiv 2024:61

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 kontrollstämplats 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 förfälskning och illegal handel. Kattfoten har, i och med dess långa användning, ett kulturvärde som fortsatt behöver värnas. CCM-stämpeln 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 finhaltarna 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 eftersträvänsvärt 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 för-

slag 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)

Kommittédirektiv 2025:63

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten (KN 2024:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juni 2024 kommittédirektiv om att en särskild utredare förutsättningslöst ska 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 (dir. 2024:61).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 26 augusti 2025.

(Klimat-och näringslivsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:81

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten (KN 2024:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juni 2024 kommittédirektiv om att en särskild utredare förutsättningslöst skulle 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 (dir. 2024:61).

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 12 juni 2025 förlängdes utredningstiden till den 26 augusti 2025 (dir. 2025:63). Utredaren får nu även i uppdrag att

- bedöma om det finns behov av stärkt tillsyn av hur regleringen av ädelmetallarbeten följs,
- lämna förslag på hur tillsynen kan stärkas och hur den kan finansieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 27 februari 2026.

Uppdraget att lämna förslag för tillsynen av regleringen av ädelmetallarbeten

Enligt de ursprungliga direktiven är det angeläget att tillsynen över lagstiftningen är ändamålsenlig och att tillsynsmyndigheten har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Det ingår dock inte i det ursprungliga uppdraget att utreda och föreslå hur tillsynen kan organiseras eller finansieras för att motsvara dessa kriterier.

I utredningens arbete har det framkommit att framför allt näringsidkare fäster stor vikt vid tillsynen av att gällande lagstiftning följs. Det finns en utbredd uppfattning i branschen att oegentligheter och oseriösa aktörer är ett betydande problem, inte minst genom den ökande e-handeln. Det finns således en efterfrågan på att tillsynen över lagstiftningen ska stärkas. Även för konsumenter kan tillsyn antas vara en viktig fråga.

Finansieringen av tillsynsverksamheten utgör dock på flera sätt en utmaning. Enligt 21 § förordningen (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten är det Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) som utövar tillsyn över att lagen (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Enligt 14 § lagen om handel med ädelmetallarbeten är den som yrkesmässigt befattar sig med ädelmetallarbeten skyldig att på uppmaning lämna Swedac tillträde till utrymmen där ädelmetallarbeten förvaras och lämna de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen. Därtill har Swedac enligt 15 § lagen om handel med ädelmetallarbeten möjlighet att meddela förelägganden och förbud samt att förena dessa med vite. Enligt förarbetena bör kostnaderna för tillsynen kunna finansieras genom intäkterna från namnregistret (prop. 1998/99:102 s. 23). I förarbetena görs dock inte någon bedömning av hur resurskrävande tillsynen är eller bör vara.

Namnregistret är ett register med namnstämplor för tillverkare av ädelmetallarbeten. För ädelmetallarbeten av guld eller platina krävs enligt dagens reglering att de är försedda med finhaltsstämpel och namnstämpel, alternativt finhaltsstämpel och kontrollstämpel, för att de ska få marknadsföras i Sverige. Namnstämpelns syfte är att identifiera vem som är ansvarig för ett ädelmetallarbete. Det är tillverkaren eller importören som ansvarar för att stämpla med namnstämpeln. Namnstämpeln ska vara godkänd och registrerad av Swedac för att få

användas. Swedac ansvarar också för att upprätthålla registret med namnstämplat.

Swedacs verksamhet finansieras via avgifter. Efter samråd med Ekonomistyrningsverket får Swedac meddela föreskrifter om avgifter för namnregistret. Enligt 20 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll ska avgifterna beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader. Intäkterna från namnregistret uppgår i dagsläget till cirka en miljon kronor per år.

Swedacs intäkter från namnregistret ska täcka kostnaderna för registerhållning, tillsyn av handeln med ädelmetallarbeten, administration och utveckling av verksamheten samt kostnader för arbete kopplat till den internationella konventionen om kontroll och märkning av ädel metall. Med hänsyn till att intäkterna från namnregistret är förhållandevis blygsamma, är förutsättningarna för att bedriva tillsyn begränsade. En annan utmaning är att tillsynen omfattar ett bredare kollektiv än den grupp som betalar för den. Även aktörer utan någon registrerad namnstämpel agerar på marknaden och omfattas av tillsynen. I denna grupp finns bland annat e-handelsaktörer som agerar återförsäljare men som inte namnstämplat sina produkter.

Ett ökat fokus på tillsynens omfattning och förutsättningar är nödvändigt för att utredningen ska kunna lämna ett förslag för en effektiv och ändamåls-enlig reglering till nytta för både konsumenter och producenter.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av stärkt tillsyn av hur regleringen av ädelmetallarbeten följs,
- lämna förslag på hur tillsynen kan stärkas och
- lämna förslag på hur tillsynen kan finansieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 27 februari 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]