

Vergaderjaar 2018–2019

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2018

Bij brief van 19 januari 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over enkele ontwikkelingen met betrekking tot het waarborgen van edelmetalen (Kamerstuk 27 879, nr. 62). Ik beschreef dat ik werkte aan de evaluatie van het waarborgstelsel en een wetsvoorstel ter actualisatie van de huidige Waarborgwet 1986 (hierna: Waarborgwet). Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van de evaluatie en de voortgang van het actualiseringswetsvoorstel.

Evaluatie waarborgstelsel

Aanleiding

Het waarborgen van edelmetalen is één van de oudste vormen van consumentenbescherming. Goud, zilver en platina dat in Nederland op de markt wordt gebracht, dient voorzien te zijn van een waarborgteken, dat het gehalte aan edelmetaal aangeeft. Door de Minister aangewezen waarborginstellingen dienen dat waarborgteken aan te brengen. De doelstellingen van het waarborgstelsel zijn tweeledig. Het waarborgstelsel beschermt consumenten en ondernemers tegen fraude waardoor zij er zeker van zijn dat hun ring, armband of ander edelmetalen voorwerp het gehalte aan edelmetaal bevat dat de verkoper hen voorhoudt. Daarnaast draagt het waarborgstelsel bij aan een soepel verloop van het economisch verkeer in edelmetalen, aangezien er zekerheid is over het gehalte aan edelmetaal en daardoor niet na elke transactie het gehalte gecontroleerd hoeft te worden.

Doel van de evaluatie van het waarborgstelsel was te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen en de inhoud van de Waarborgwet actueel zijn, en welke voor- en nadelen andere vormen van marktordening kennen. Andere vormen van marktordening zijn bijvoorbeeld een stelsel waarbij de keuring vrijwillig plaatsvindt of een stelsel waarbij de keuring wel

verplicht is maar producenten onder bepaalde voorwaarden edelmetalen zelf mogen keuren.

Opzet en uitkomsten onderzoeken

Ten behoeve van de evaluatie zijn drie deelonderzoeken gedaan:

- 1) consumentenonderzoek (Motivaction, december 2017, Kamerstuk 27 879, nr. 62);
- 2) alternatieve vormen van marktregulering bij edelmetalen in andere landen en bij vergelijkbare sectoren in Nederland (Panteia, maart 2018, bijlage 1);
- 3) verkenning naar de inzichten van belanghebbenden over alternatieve vormen van marktregulering (Panteia, maart 2018, bijlage 1¹).

Als achtergrond van deze onderzoeken zijn enkele algemene observaties over de markt voor edelmetalen voorwerpen van belang. Die markt is relatief klein ten opzichte van andere economische sectoren en krimpende. Het aantal juweliërs neemt volgens de cijfers van het CBS bijvoorbeeld af. Bovendien heeft de Nederlandse consument de afgelopen jaren een ruimere keuze gekregen als het om sieraden gaat. Er is een opkomende markt van niet-edelmetalen sieraden in het middensegment en goedkopere bijoutherie. De markt kent naast het algemeen consumentenrecht ook specifieke, op de sector toegespitste regulering (het waarborgen).

Uit de onderzoeken kwam het volgende naar voren:

- 1) Consumentenonderzoek
Over de uitkomsten en conclusies van het consumentenonderzoek heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd (Kamerstuk 27 879, nr. 62). De conclusie is dat consumenten het belangrijk vinden dat er een bepaalde vorm van regulering en controle is en dat zij erop kunnen vertrouwen dat wat hen bij de koop van een edelmetaal wordt voorgehouden, ook wordt waargemaakt. Tegelijkertijd speelt die zekerheid een ondergeschikte rol bij de daadwerkelijke aankoop van edelmetalen. Prijs en gevoel bij de aankoop van edelmetalen voorwerpen zijn belangrijker.
De beste wijze van bescherming is volgens de geënquêteerden het huidige waarborgstelsel, waarbij sprake is van controle vóóraf: 55% van de respondenten is hierover positief. Andere stelsels konden op minder steun van consumenten rekenen. Voorgelegd waren bijvoorbeeld een stelsel waarbij er uitzonderingen zijn voor het waarborgen van unieke stukken, een stelsel waarbij waarborgen niet verplicht is, maar kenbaar is wie het sieraad gemaakt heeft en een stelsel waarborgen een vrijwillige keuze is.
- 2) Alternatieve vormen van marktregulering
Het onderzoek naar alternatieve vormen van marktregulering in andere landen toont andere wijzen waarop een waarborgstelsel ingericht kan worden. Gekeken is naar de waarborgstelsels van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk, België en Duitsland. Het waarborgstelsel in het Verenigd Koninkrijk lijkt op dat van Nederland; ondernemers zijn verplicht edelmetalen voorwerpen te laten waarborgen bij onafhankelijke, door de overheid aangewezen waarborginstellingen. Denemarken kent keuzevrijheid voor ondernemers ten aanzien van waarborgen; er is een onafhankelijke waarborginstelling, maar het is niet verplicht om edelmetalen gewaarborgd op de markt te brengen. Waarborgen kan hierdoor door de verkoper als (extra) garantie worden ingezet. In België en Frankrijk geldt een waarborgverplichting maar

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bestaat er een ruimere keuze in instellingen die mogen waarborgen. Bijvoorbeeld ook de producent die de juiste accreditaties bezit. Internationaal gezien kunnen landen zich aansluiten bij het Verdrag van Wenen inzake onderzoek en de stempeling van edelmetalen werken (verder: Waarborgconventie). Aangesloten landen mogen het Common Control Mark afslaan en erkennen dit van elkaar. Zowel het Verenigd Koninkrijk als Denemarken zijn, net als Nederland, lid van de Waarborgconventie. België en Frankrijk kennen een waarborgverplichting, maar het waarborgen gebeurt (ook) door producenten. Beide landen zijn -mede daarom- geen lid van de Waarborgconventie. Duitsland kent in het geheel geen verplichting tot waarborgen en is derhalve ook geen lid van de Waarborgconventie.

Het internationaal vergelijkend onderzoek biedt daarnaast op hoofdlijnen inzicht in de effecten van de verschillende stelsels op de markt voor edelmetalen. Kenmerkend voor bijna alle waarborgstelsels, inclusief het Nederlandse waarborgstelsel, is dat het stelsel bij consumenten vrij onbekend is en overheden verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving. In Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk betalen ondernemers de kosten voor het keuren door de waarborginstellingen. In België, Frankrijk en Duitsland zijn er weinig tot geen keuringskosten, omdat de ondernemers zelf kunnen waarborgen indien zij in het bezit zijn van een accreditatie of omdat er geen verplichting tot waarborgen is. De kanttekening bij dit laatste is dat in geval van export (ook binnen de EU) veelal een herkeuring moet plaatsvinden wanneer in het land van export een hogere beschermingsstandaard geldt.

Bij het onderzoeken van alternatieve vormen van marktregulering is ook naar de Nederlandse regelgeving in de sectoren diamanten en kunst gekeken. Deze sectoren kenmerken zich als sectoren met waardevolle producten waarbij het voor de gemiddelde consument – net als bij edelmetalen – niet in een oogopslag de waarde is van de producten te beoordelen. Beide sectoren kennen nauwelijks overheidsregulering: er is geen regelgeving naast het algemeen consumentenrecht. Wel zijn er private initiatieven die beogen zekerheid te bieden, zoals echtheidscertificaten bij diamanten. In sommige gevallen worden deze certificaten op initiatief van de handelaar meegeleverd, maar in andere gevallen op initiatief -en kosten- van de koper. Het vertrouwen in deze private initiatieven is vooral gebaseerd op reputatie en de verwachting dat de certificerende instelling veel te verliezen heeft als een beoordeling van het product onjuist is.

3) Verkenning inzichten belanghebbenden

De onderzoekers hebben de vergelijking van de internationale stelsels voorgelegd aan enkele relevante belanghebbenden, bestaande uit de waarborginstellingen, de branchevereniging Federatie Goud en Zilver, een grote en kleine ondernemer en een producent. De onderzoekers rapporteren een grote voorkeur voor het huidige systeem bij deze belanghebbenden. Met name de mate van bescherming voor consumenten en bedrijven en de onafhankelijk waarborging worden gezien als belangrijke voordelen van het waarborgstelsel. Alternatieven gebaseerd op de Belgische, Duitse en Deense stelsels blijven volgens belanghebbenden achter bij het Nederlandse stelsel waar het gaat om de bescherming van consumenten en bedrijven. De belanghebbenden verschilden wel van mening of ook ondernemers zelf zouden moeten kunnen waarborgen. Dit zou keuringstermijnen kunnen verkorten en kosten kunnen besparen, maar duidelijke criteria voor wie wel en wie niet mag waarborgen en streng toezicht worden daarbij wel als essentieel geacht. Keuringstermijnen en hoge kosten voor unieke producten worden gezien als aandachtspunten voor het huidige Nederlandse waarborgstelsel voor edelmetalen voorwerpen.

Conclusie evaluatie

Het Nederlands waarborgstelsel kent een lange traditie. Waarborginstellingen bieden al eeuwen vertrouwen dat het gehalte goud en zilver in edelmetalen voorwerpen is wat de verkoper zegt dat het is. De Nederlandse Waarborgwet draagt eraan bij dat dat vertrouwen in Nederland ook in de huidige tijd niet beschaamd wordt. Daar zijn zowel consument als ondernemer bij gebaat. De evaluatie laat zien dat het draagvlak voor dit stelsel groot is. Het Nederlands waarborgstelsel sluit aan bij de behoefte van consumenten om goed beschermd te zijn tegen fraude, en bij het belang van ondernemers om op efficiënte en beschermde wijze in edelmetalen voorwerpen te kunnen handelen. De evaluatie laat bovendien zien dat alternatieven voor het Nederlands stelsel ten koste gaan van de realisatie van deze behoeften en op minder draagvlak kunnen rekenen. Ik ben dan ook voornemens om het waarborgstelsel te behouden in de huidige vorm. Dat laat onverlet dat binnen het stelsel kleine verbeteringen mogelijk zijn. Ik heb in dat kader de actualisatie van de wetgeving in gang gezet.

Voortgang actualisatie wetgeving

Het wetsvoorstel ter actualisatie van de Waarborgwet 1986 heeft tot doel de wet beter te laten aansluiten bij de tijd, gelet op allerlei (technologische) ontwikkelingen die zich in de markt en ten aanzien van de waarborgpraktijk hebben voorgedaan. De Waarborgwet wordt daarnaast in wetgevingstechnische zin gemoderniseerd.

Tijdens de internetconsultatie hebben betrokkenen overwegend positief op de voorgestelde wijzigingen gereageerd en op advies van de Raad van State is de evaluatie afgewacht alvorens het wetsvoorstel verder in procedure te brengen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel op enkele punten aan te passen. Zo worden wijzigingen in internationale regelgeving, welke op 1 januari 2019 van kracht worden, hierin meegenomen. Het wetsvoorstel is gisteren aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 35 075).

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer