

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 10<sup>1</sup>

**26 258**

## **Wijziging van de Waarborgwet 1986 met betrekking tot de uitoefening van toezicht op de naleving**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 28 september 2000

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de ratio van het jaarlijks vaststellen van tarieven door de minister. Deze vraag berust op een misverstand. Er is geen sprake van een exclusieve bevoegdheid van de minister om jaarlijks tarieven vast te stellen. Een waarborginstelling stelt de tarieven vast voor onderzoek en stempeling en de minister keurt deze vervolgens goed. De bepaling omtrent het goedkeuren van deze tarieven is sinds 1986 in de Waarborgwet opgenomen (voorstel van een wet tot wijziging van de Waarborgwet 1950, kamerstukken 1985/86, 19 372). Er bestaat thans geen verplichting voor een waarborginstelling om bij wijziging van kosten van onderzoek en stempeling nieuwe tarieven vast te stellen dan wel tarieven periodiek ter goedkeuring voor te leggen. Bij nota van wijziging is voorgesteld te bepalen dat een waarborginstelling voortaan jaarlijks tarieven moet voorleggen. Hiermee wordt een systeem geïntroduceerd dat beter garandeert dat de keuringstarieven de kosten die zijn verbonden aan onderzoek en stempeling weerspiegelen. Het goedkeuringscriterium is niet gewijzigd: goedkeuring kan slechts worden geweigerd indien de tarieven vanuit een oogpunt van redelijke toerekening van kosten hoger zijn dan noodzakelijk (het bestaande artikel 7c, tweede lid, Waarborgwet). Doordat een waarborginstelling de tarieven voortaan jaarlijks moet vaststellen en voorleggen, wordt bewerkstelligd – zoals uiteen is gezet in paragraaf 5 van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 58, nr. 5, blz. 7) – dat een verandering in de kosten wordt verdisconteerd in de tarieven voor het volgende jaar. Indien er voor 1 januari van een bepaald jaar geen goedgekeurde tarieven zijn, kan de minister zelf tarieven voor dat jaar vaststellen (het in de nota van wijziging voorgestelde artikel 7c, vierde lid). Vanuit een oogpunt van sluitende wetgeving is zón voorziening noodzakelijk. Het kan immers niet zo zijn dat er wel een keuringsplicht voor ondernemers bestaat terwijl geldige tarieven ontbreken. Ik heb er overigens vertrouwen in dat een waarborginstelling goed in staat is tot een adequate tariefstelling te komen en dat zich niet snel een situatie zal voordoen waarin de minister tarieven moet gaan vaststellen. De leden van de CDA-fractie vroegen vervolgens hoe ik terugkijk op de privatisering en liberalisering op waarborggebied. De werkzaamheden van de ambtelijke dienst van het Ministerie van Financiën, voorheen belast met het waarborgen van edelmetalen werken, werden na de wet

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 216 en 216a, vergaderjaar 1999–2000.

van 29 januari 1987 tot wijziging van de Waarborgwet 1950 (Waarborgwet 1986, Stb. 1987, 38) op privaatrechtelijke basis gecontinueerd door de Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. (ook: de Waarborg). Deze naamloze vennootschap is opgericht door de Federatie Goud en Zilver, welke nog steeds aandeelhouder is. Om commerciële redenen heeft de Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. begin 1999 besloten om zich onder de handelsnaam WaarborgHolland te presenteren, de statutaire naam is echter ongewijzigd gebleven. Anders dan de genoemde leden veronderstelden is er dus geen sprake van een omvorming of evolutie van een geprivatiseerde instelling tot een naamloze vennootschap. Evenmin was bij de privatisering sprake van liberalisering. De wettelijke verplichting tot waarborging werd immers gehandhaafd en geldt nog steeds.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wie de aandeelhouders zijn van de Waarborg en of er voorbeelden zijn waarin een private onderneming een ZBO-taak krijgt opgedragen. De Federatie Goud en Zilver is vanaf de oprichting in 1986 de enige aandeelhouder van de Waarborg. De overheid heeft geen aandeel in deze onderneming en heeft ook geen zeggenschap in de organen van de vennootschap. De publieke taak om platina, goud en zilver te waarborgen en van stempelmerken te voorzien wordt in verband met zijn aard bijzonder aangewezen geacht om door een privaatrechtelijke organisatie te worden uitgevoerd. Het gaat hier om een specifiek technische deskundigheid.

Enkele voorbeelden van private ondernemingen die een publieke taak verrichten zijn KIWA NV (vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), gezinsvoogdij-instellingen (vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie), Verzekeringskamer (vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), NV KEMA (vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en NMI B.V. (vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken). In de rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II 1996/97, 25 268, deel II) worden onder meer de ervaringen met het toezicht op private zelfstandige bestuursorganen uitgebreid beschreven.

De leden van de fractie van het CDA vroegen verder of artikel 55 van het wetsvoorstel met betrekking tot het doorsnijden van sieraden, gezien de stand van de techniek, niet verouderd is en daarmee nodeloos duur. De Waarborgwet bepaalt dat edelmetalen werken geheel uit edelmetaal moeten bestaan en dat niet zichtbare opvullingen slechts mogen worden gebruikt als dit technisch noodzakelijk is. Als een voorwerp aan onderzoek wordt onderworpen, is niet altijd goed waarneembaar of zich daarin verboden opvullingen bevinden. Er bestaat geen andere onderzoeksmethode om opvullingen anders dan door doorsnijding van het voorwerp of door boring van een gaatje te onderzoeken. Met het doorsnijden wordt terughoudend omgesprongen; in de meeste gevallen kan worden volstaan met het boren van een minuscuul gaatje om de aard van de opvulling vast te stellen. Sporadisch is het echter onvermijdelijk om gebruik te maken van de bevoegdheid om het voorwerp door te snijden. Als na doorsnijding blijkt dat de opvulling is toegestaan, dient de waarde van het fatsoen van het doorgesneden werk te worden vergoed. Sinds 1987 is bij de uitoefening van toezicht niet meer een vergoeding wegens onterechte doorsnijding verstrekt.

Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie mij een reactie te geven op de bij het voorlopig verslag gevoegde brief van de Waarborg (d.d. 3 mei 2000) alsmede het bij deze brief gevoegde advies van prof. Sevenster (d.d. 18 februari 2000). Ik herinner eraan dat de aanleiding van het thans voorliggende wetsvoorstel is gelegen in een verzoek van de Waarborg om van het toezichthouderschap te worden ontheven. Zonder deze taak is het voor een waarborginstelling mogelijk om de status van aangewezen

instantie in de zin van de concept EG-richtlijn inzake edelmetalen werken te verwerven. Los van de totstandkoming van de richtlijn is het vanuit nationaal oogpunt wenselijk een duidelijke scheiding aan te brengen tussen keuring en toezicht. Dit wetsvoorstel strekt ertoe een en ander te realiseren. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel in 1998 is er vanuit een oogpunt van prioriteitsstelling en vanwege de inzet van het ambtelijk apparaat voor gekozen geen voorstellen op te nemen tot wijziging van te notificeren technische voorschriften. Het dit voorjaar uitgebrachte advies van prof. Sevenster aan de Waarborg bevat een aantal nuttige opmerkingen die zeker nader bestudeerd zullen worden. Deze punten vormen mijns inziens echter geen aanleiding om te overwegen de behandeling van dit wetsvoorstel op te houden. Bij een toekomstige wetswijziging zal aan de diverse onderwerpen uiteraard nader aandacht worden besteed. Het belangrijkste onderwerp in het genoemde advies en in de brief van de Waarborg is de kwestie van de zogenaamde negatieve gehaltenpeling. Negatieve gehaltenpeling houdt in dat zeer kleine afwijkingen naar beneden bij de keuring en de stempeling zijn toegestaan (10 duizendsten voor platina, 5 duizendsten voor zilver en 3 duizendsten voor goud). De meeste andere landen staan een dergelijke speling niet toe. In het advies wordt gesuggereerd dat er sprake zou zijn van discriminatie tussen buitenlandse en Nederlandse ondernemers c.q. producten. Daarvan is echter geen sprake. De toegestane gehaltenpeling geldt voor eenieder die edelmetalen werken ter keuring in Nederland aanbiedt, dus voor zowel Nederlandse als ingevoerde werken. Een andere vraag is of zich in de praktijk bij de export van edelmetalen werken problemen voordoen. Voorop moet worden gesteld dat eventuele problemen zijn gelegen in de wetgeving van andere landen en niet in de Waarborgwet. Deze maakt immers geen onderscheid al naar gelang de werken zijn bestemd voor de binnenlandse markt of voor de buitenlandse markt. Van handelsbelemmering in de zin van artikel 29 van het EG-verdrag is dus evenmin sprake. Ondernemers die edelmetalen willen exporteren (en deze niet ongewaarborgd willen uitvoeren of in het buitenland willen laten waarborgen) kunnen kiezen uit twee mogelijkheden voor het waarborgen van deze werken: het waarborgen ingevolge de Waarborgwet 1986 (met gehaltenpeling) en het waarborgen ingevolge het Verdrag van Wenen inzake onderzoek en stempeling van edelmetalen werken (zonder gehaltenpeling). In het laatste geval wordt het CCM-keurteken geslagen dat algehele erkenning heeft in de bij het verdrag aangesloten landen. Ondernemers die zowel voor de Nederlandse markt produceren als voor de export kunnen dus het CCM-keurteken laten slaan. Bij export naar landen binnen Europa die niet bij het Verdrag van Wenen zijn aangesloten kan het CCM-keurteken niet automatisch worden gebruikt. Op die handel is het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing. Met name de attitude van Frankrijk schijnt problemen op te leveren. Ik kom hier later op terug in mijn antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie of er al een tweede of derde waarborginstelling in de markt is en op welke termijn deze zouden kunnen worden aangewezen. Op dit moment omvatten de taken van een waarborginstelling zowel het waarborgen als het houden van toezicht op de naleving. Het bedrijf dat een verzoek heeft ingediend om te worden aangewezen als waarborginstelling, heeft aangegeven geen toezicht op de naleving te willen uitoefenen. De aanwijzing kan derhalve pas geschieden als de wet is gewijzigd. Op dit moment zijn de voorbereidingen in een dusdanig vergevorderd stadium dat een beslissing op het verzoek tot aanwijzing tegelijkertijd of vlak na de inwerkingtreding van de wijzigingswet mag worden verwacht. Een concrete aanvraag van een derde gegadigde is niet ontvangen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af of artikel 7c een verzwaring van de administratieve lasten betekent en of dit strookt met het advies van de Commissie Slechte. Administratieve lasten zijn de kosten die burgers en ondernemingen maken om aan de administratieve en procedurele verplichtingen van regelgeving te voldoen (Eindrapport van de Commissie Administratieve lasten, onder voorzitterschap van J.J. Slechte, blz. 1). De in artikel 7 opgenomen verplichting omtrent het jaarlijks voorleggen van de tarieven rust niet op burgers of ondernemers maar op een zelfstandig bestuursorgaan. De verplichting hoort bij de publieke taakuitoefening. Dat het zelfstandig bestuursorgaan op private leest is geschoeid, doet hier niet aan af.

De leden van de VVD-fractie vroegen eveneens of dit voorstel was getoetst door de Commissie Linschoten (Actal). Dat is niet het geval. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten toetst toekomstige regelgeving op administratieve lasten uitsluitend voor zover die lasten betrekking hebben op het bedrijfsleven. Overeenkomstig de gebruikelijke definitie rekent Actal een zelfstandig bestuursorgaan niet tot het bedrijfsleven; toetsing door Actal is in de kwestie waar het hier om gaat, niet aan de orde.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af waarom er niet kan worden gewacht op de Europese richtlijn en waarom het wetsvoorstel op dit moment is ingediend. Sinds 1993 worden er in Brussel onderhandelingen gevoerd over een eventuele richtlijn voor edelmetalen werken. Er bestaat een impasse tussen de lidstaten die van oudsher een productenkeuring kennen en de lidstaten die dat niet kennen. De poging van de Oostenrijkse voorzitter in 1998 om tot een algemeen aanvaardbaar compromis te komen, heeft niet tot een positief resultaat geleid. Sindsdien liggen de onderhandelingen stil, dus is het niet waarschijnlijk dat er op korte termijn een Europese richtlijn tot stand zal komen. Met het oog op de totstandkoming van deze richtlijn heeft de Waarborg destijds zelf verzocht om van de toezichthoudende taak te worden ontheven. Eerst na het vervallen van deze taak zou de Waarborg kunnen worden aangewezen als aangemelde instantie en ingevolge de Europese richtlijn als zodanig een of meer activiteiten verrichten. Een andere reden voor dat verzoek was, dat de Waarborg de werkzaamheden in het kader van het toezicht een belemmering vond voor het efficiënt inzetten van personeel bij keuringen. Daarbij speelde voor de Waarborg met name een rol dat de toezichthouders die in het verlengde van deze bevoegdheid door de Minister van Justitie waren aanwezig als buitengewoon opsporingsambtenaren, de opleiding vakbekwaamheidseisen buitengewoon opsporingsambtenaar moesten gaan volgen. Tenslotte wordt met de voorgestelde scheiding de toedeling van verantwoordelijkheden duidelijker kenbaar: een waarborginstelling waarborgt, de toezichthouder houdt toezicht. Deze leden vroegen ook naar een toelichting op de keuze van het instituut dat toezicht gaat houden op de naleving en wat de relatie van de overheid tot dit instituut is. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 26 258, nr.3, blz. 3) en de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1998/99, 26 258, nr. 5, blz. 3) is reeds toegelicht dat van de drie instanties die in aanmerking zouden komen voor het uitoefenen van toezicht Verispect B.V. de meest geschikte is. Dit bedrijf is een dochter van het Nederlands Meetinstituut (de geprivatiseerde dienst van het IJkwezen). Verispect B.V. is op dit moment al met een aantal toezichthoudende taken belast. Op grond van de IJkwet houdt zij toezicht op meetmiddelen; in het kader van de Wet op de kansspelen houdt zij toezicht op speelautomaten en exploitanten. Op grond van hun toezichthoudende taken zijn de werknemers van Verispect B.V. door de Minister van Justitie aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. Zij voldoen derhalve reeds aan de vakbekwaamheidseisen voor buitengewoon opsporingsambtenaar. De

werkzaamheden in het kader van toezicht op de naleving van de Waarborgwet hebben een gelijksoortig karakter zodat zij gemakkelijk kunnen worden ingepast in de bestaande organisatie. Ook een uitbreiding van de opsporingsbevoegdheid hoeft geen problemen op te leveren. Het ligt in de bedoeling om Verispect B.V. na inwerkingtreding van de gewijzigde Waarborgwet aan te wijzen als toezichthouder. In lijn met de organisatie van het toezicht op meetmiddelen en speelautomaten zal jaarlijks op contractuele basis invulling worden gegeven aan de exacte werkzaamheden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom er een opening is gemaakt voor concurrentie op het terrein van keuring en stempeling en verzochten deze keuze voor marktwerking te onderbouwen met voorbeelden. De mogelijkheid voor concurrentie op dit terrein bestaat al sinds 1987 toen de Waarborgwet in het kader van de privatisering van de Dienst van de Waarborg was gewijzigd. Het bedrijfsleven heeft de eerste dertien jaar na de privatisering nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Met deze wetswijziging wordt ten eerste voorkomen dat ondernemers met meerdere toezichthoudende instellingen worden geconfronteerd. Ten tweede wordt de drempel om te opteren voor een aanwijzing als waarborginstelling verlaagd. Ik sta hier positief tegenover. Concurrentie leidt doorgaans tot lagere prijzen en dat komt het bedrijfsleven alleen maar ten goede. Dit laat onverlet dat de aanwijzing van een tweede waarborginstelling met de nodige zorg zal geschieden. In de Waarborgwet 1986 zijn de eisen opgenomen waaraan een bedrijf moet voldoen om te worden aangewezen. De Waarborg, de Federatie Goud en Zilver en de Raad van Advies worden in de gelegenheid gesteld hun visie over een eventuele aanwijzing geven. Indien aan de wettelijke eisen wordt voldaan vloeit uit de Waarborgwet voort dat dit bedrijf als waarborginstelling wordt aangewezen. Concurrentie op waarborggebied is niet ongebruikelijk. Als voorbeeld zou ik het Verenigd Koninkrijk willen noemen waar drie elkaar beconcurrerende waarborgkantoren de waarborgmarkt bedienen. Andere voorbeelden op nationaal terrein zijn: vier keuringsinstanties voor drukvaten, twee keuringsinstanties voor niet-automatische weegwerktuigen en drie keuringsinstanties voor pleziervaartuigen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen vervolgens hoe bij een keuze voor marktwerking de in het wetsvoorstel vastgelegde overheidsbemoeyenis met het vaststellen van de tarieven te rechtvaardigen is en of bij een systeem van marktwerking de tariefstelling niet een resultante van concurrentie is waarbij de overheid de grenzen kan aangeven. Zoals ik op de vorige vraag van deze leden reeds heb aangegeven is de mogelijkheid om meerdere waarborginstellingen aan te wijzen reeds in 1987 in de wet opgenomen. Tegelijkertijd is toen de overheidsbemoeyenis met de tarieven vastgelegd. In dit wetsvoorstel wordt slechts geregeld dat tarieven een periodieke toetsing ondergaan zodat een verandering in de kosten en verbetering van efficiency aan het bedrijfsleven worden doorgegeven. De stelling van deze leden dat tariefstelling een resultante is van concurrentie kan ik in zijn algemeenheid onderschrijven. Maar in dit geval moeten we niet uit het oog verliezen dat we nog te maken hebben met een monopolie. Dit monopolie wordt slechts doorbroken als er meerdere instellingen zijn aangewezen. Op dit moment is er nog geen tweede instelling aangewezen en is er geen concurrentie. Ook bij twee bedrijven hebben we nog niet te maken met een perfect werkende markt met volledige concurrentie. Ik wil dan ook, zoals ik al heb aangegeven in de nota naar aanleiding van het nader verslag van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999/2000, 26 258, nr. 8, blz. 1) de ontwikkelingen eerst afwachten.

Op de vraag waarom de negatieve gehaltespeling in artikel 2 is gehandhaafd verwijs ik naar mijn door de leden van de CDA-fractie gevraagde reactie op de brief van de Waarborg en het bij die brief gevoegde advies

van prof. Sevenster. Wijziging van artikel 2 houdt wijziging van een technisch voorschrift in met de implicatie dat aan de EG-notificatieverplichting moet worden voldaan. Daar op dit moment het voorstel voor een richtlijn betreffende werken van edelmetaal nog steeds onderwerp van discussie is, mag er van worden uitgegaan dat de standstill periode tenminste een jaar zal bedragen. Aangezien er voor de export van edelmetalen werken sinds de toetreding tot de Conventie van Wenen een alternatief waarborgsysteem bestaat en de Waarborg op spoedige scheiding van keuring en toezicht aandrong, heb ik besloten dit onderwerp bij deze wetswijziging niet mee te nemen.

Tenslotte vroegen deze leden of ik de bezwaren tegen handhaving van artikel 2 in het persbericht van de Vereniging edelmetaalindustrie kan weerleggen. Sinds enkele jaren wordt er meer inhoud gegeven aan het principe van wederzijdse erkenning. Dit betekent dat in een bepaalde lidstaat gekeurde werken zonder nader onderzoek tot een andere lidstaat moeten worden toegelaten mits zij in het land van herkomst door een gelijkwaardige instantie zijn gekeurd en voldoen aan gelijkwaardige eisen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de uitvoer naar een aantal landen is vergemakkelijkt. Dit gaat niet op voor landen als het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Portugal die zwaardere eisen met betrekking tot het gehalte stellen dan in de Nederlandse wetgeving is opgenomen. Deze lidstaten hoeven dus de in Nederland gewaarborgde werken niet zonder meer toe te laten. Naar mijn mening biedt het CCM-keurteken in die gevallen een bruikbaar alternatief. Dat het aanbrengen van het CCM-keurteken dwingt tot dubbele voorraden, zoals de Vereniging edelmetaalindustrie stelt, is niet correct. Edelmetalen werken voorzien van het CCM-keurteken kunnen zowel op de binnenlandse als op de buitenlandse markt worden afgezet. Van mijn aanbod om stappen te ondernemen ingeval er problemen zijn met de export van CCM-gekeurde werken is tot op heden geen gebruik gemaakt. Aangezien geen concrete voorbeelden zijn gemeld, heb ik geen verdere actie ondernomen. Naar aanleiding van het persbericht van de Vereniging edelmetaalindustrie heb ik de verschillen tussen het traditionele Nederlandse systeem en het nieuwe Conventiesysteem nog eens uiteen gezet in een ingezonden brief in het maandblad Edelmetaal van de Federatie Goud en Zilver (nr. 7, juli 2000, blz. 49). Daarin zijn de bovenstaande voor- en nadelen beschreven. De keuze wordt geheel aan de ondernemer gelaten; het zijn uiteindelijk de commerciële overwegingen van de ondernemer die leiden tot de beslissing volgens welk systeem hij laat waarborgen. De ondernemer creëert zijn eigen afzetmogelijkheden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
G. Ybema