

Vergaderjaar 1985–1986

19372

Wijziging van de Waarborgwet 1950 (Waarborgwet 1986)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage,

Voorstel van wet tot wijziging van de Waarborgwet 1950

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 30 juli 1985, nr. 17, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 1985, nr. W10.85.0391/16.5.47., moge ik U hierbij, mede namens de Minister van Financiën, aanbieden.

In het onderstaande wordt op de door de Raad van State naar voren gebrachte punten ingegaan. Hierbij wordt bij de door de Raad aangehouden volgorde aangesloten.

1. Het kabinet heeft zich bij zijn principebesluit van 19 oktober 1984 tot privatisering van de Dienst van de Waarborg door het volgende laten leiden. In de loop der jaren zijn zeer veel verantwoordelijkheden en taken bij de overheid terecht gekomen. Daarvoor was per concreet geval zeker steeds een valabele reden aanwezig. Te weinig werd tot nu toe echter getoetst of de redenen die indertijd tot overheidsbemoeyenis leidden, nog steeds golden, dan wel in dezelfde mate van kracht waren. Bij privatiseringsonderzoeken, zoals het kabinet die heeft geëntameerd, komt in het algemeen derhalve in de

eerste plaats de vraag aan de orde of de motieven die tot overheidsbetrokkenheid hebben geleid nog gelden. Indien dit niet het geval is, dient in principe tot privatisering te worden overgegaan, tenzij zich zwaarwegende argumenten daartegen verzetten. Uitgangspunt is aldus dat de overheid niet behoort te blijven doen, wat niet noodzakelijkerwijs tot de taak van de overheid behoort. Met aldus tot stand te brengen privatiseringen wordt voorts beoogd het bereiken van budgettaire besparingen, betere bestuurlijke beheersing van het overheidsapparaat en een versterking van de marktsector.

In het concrete geval van de Dienst van de Waarborg kan worden geconstateerd dat de grondslag voor de overheidsbetrokkenheid bij het waarborgen is veranderd. In het verleden diende de waarborg een tweeledig doel, namelijk de heffing van belasting op edelmetalen voorwerpen en het bieden van een garantie om handel en consument te beschermen tegen misleiding en bedrog. In 1953 is de belastingheffing afgeschaft. Daardoor is de waarborg sindsdien uitsluitend een zaak van ordelijk economisch verkeer en consumentenbescherming.

De aan de bescherming van deze belangen verbonden werkzaamheden behoeven niet noodzakelijkerwijs

door de overheid zelf verricht te worden. Het kabinet heeft dan ook besloten de Dienst van de Waarborg te privatiseren. Hierbij werd tevens vastgesteld dat de verplichting tot waarborgen, gezien de daarmee gediende belangen, zou worden gehandhaafd, zij het dat dan nog nagegaan diende te worden of een zekere beperking van het waarborgen mogelijk zou zijn.

Is terugdringing van onnodige overheidsbemoeyenis op zichzelf al een reden tot privatisering, daar komt nog het volgende bij.

Privatisering van de Dienst van de Waarborg betekent wel degelijk een, zij het bescheiden, afslanking van het overheidsapparaat. Daarmee is reeds een bestuurlijk alsmede een formatief voordeel behaald. Voorts kan privatisering van de Dienst van de Waarborg, vanwege te verwachten efficiency-effecten, op enige termijn leiden tot een geleidelijke vermindering van de uitvoeringskosten. Een economisch voordeel van privatisering kan verwacht worden doordat het voor de hand ligt dat in een geprivatiseerde constructie de bij de private waarborginstelling aanwezige kennis op den duur ook – op facultatieve wijze – ten bate van andere activiteiten dan wettelijke keuringen benut zal worden.

Als concrete voordelen verwacht ik derhalve van een privatisering van de

waarborg, bij een gelijkblijvende aandacht voor de belangen van handel en consument, een afslanking van de uitvoeringskosten en op den duur een groter maatschappelijk rendement van de bij de waarborginstelling aanwezige kennis.

De memorie van toelichting is met een beschouwing over de overheids-motieven ten aanzien van de privatisering van de waarborg uitgebreid.

De Raad wijst er voorts op, dat in het wetsvoorstel niet alleen een belangrijk aantal bevoegdheden van de centrale overheid wordt gehandhaafd, maar ook ten aanzien van de nieuwe waarborginstelling in het leven wordt geroepen. De Raad vraagt zich af in hoeverre de noodzaak om in een zodanige omvang bevoegdheden bij de centrale overheid te handhaven c.q. aan de waarborginstelling toe te kennen bij de beslissing tot privatisering is meegewogen.

Ik neem – mede op grond van de door de Raad genoemde artikelen – aan, dat de Raad met zijn hierboven weergegeven opmerking het oog heeft op bevoegdheden van de centrale overheid *jegens* de waarborginstelling. Ter zake van de vraag van de Raad kan het volgende worden vermeld.

Overdracht van taken aan een private instelling betekent niet per definitie dat de overheid zich ook van alle eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van dergelijke aangelegenheden kan ontdoen. De vraag in hoeverre overheidsbemoeienissen nog vereist is, hangt met name ervan af, of nog wettelijke verplichtingen worden gehandhaafd. In het onderhavige geval heeft het kabinet besloten tot privatisering met handhaving van de wettelijke verplichting tot het waarborgen van edelmetalen voorwerpen. Het heeft zich gereali-seerd dat aan deze beslissing inherent is, dat de overheid ook een zekere verantwoordelijkheid draagt voor een goede uitvoering van het waarborgen en derhalve zekere bevoegdheden behoeft. Het wetsvoorstel handhaaft, zoals de Raad van State terecht constateert, dan ook een aantal bevoegdheden, en roept daarnaast nieuwe bevoegdheden jegens de waarborginstelling in het leven. Dit betekent echter niet, dat de taken van de overheid in vergelijking met de huidige situatie worden uitgebreid. Deze stelling kan als volgt worden toegelicht.

Wanneer uit een wet taken voortvloeien waarvan de uitvoering bij de overheid zelf berust, is het veelal niet nodig omtrent de wijze van uitvoering nadere bepalingen in de wet op te nemen. Zo is, zolang de Dienst van de Waarborg onderdeel is van het overheidsapparaat, de overheid immers zelf direct verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het opstellen van een begroting en voor het toezicht op de naleving. Zij is ook verantwoording schuldig aan het parlement.

Daarnaast vloeit, zoals vermeld, uit het handhaven van de verplichting tot waarborgen, de noodzaak van overheidsbevoegdheden jegens de private waarborginstelling voort. Zo is de eerste verantwoordelijkheid van de overheid bij het aanwijzen van een private rechtspersoon, er zich van te vergewissen dat deze ook in staat is de opgedragen taken te vervullen en aan de daartoe gestelde eisen van onder meer deskundigheid en onpartijdigheid voldoet. Bij een statutenwijziging dient er voorts voor gewaakt te worden dat aan deze voorwaarden voldaan blijft worden (artikelen 7 en 7a). Voorts zou het de overheid niet passen om, waar in de onderhavige situatie sprake zal zijn van een feitelijk monopolie van één private waarborginstelling waaraan de burger uit hoofde van een wettelijke verplichting zijn edelmetalen voorwerpen ter waarborging moet aanbieden, de tariefstelling voor die waarborging geheel aan de instelling zelf over te laten. Om dezelfde reden moeten ook tarieven voor invoer- en meestertekens worden goedgekeurd (artikelen 7c, 13 en 47a). Nu verder vanwege de belangen van ordelijk economisch verkeer en consumentenbescherming het handhaven van een wettelijk kader voor het uitoefenen van toezicht door de waarborginstelling op de betrokken ondernemers nodig wordt geacht, dient de overheid zo nodig in te kunnen grijpen wanneer dit toezicht op niet adequate wijze zou worden uitgeoefend (artikelen 52 en 53).

Gaat het hier op het oog om nieuwe overheidsbevoegdheden, in feite heeft de vorengeschetste overheidsbemoeienissen en lichter karakter dan de huidige bemoeienissen. Waar de overheid tot dusverre zelf de tarieven (artikelen 5 en 13) en geheel verantwoordelijk was voor de begroting, kan zij in de toekomst

volstaan met toezicht op de tarieven voor het waarborgen en op de begroting. Met tarieven voor het essaaiëren (het huidige artikel 13) bemoeit de overheid zich helemaal niet meer. Ten aanzien van het toezicht op de naleving van de wet, tot dusverre volledig een overheidsverantwoordelijkheid, is in het wetsontwerp slechts een, zo nodig, corrigerende rol aan de overheid toegedacht, waarvan, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, een terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Ten slotte wijs ik erop, dat in de toekomst vele andere overheidsbemoeienissen ten aanzien van de waarborg door de privatisering kunnen worden beëindigd, zoals de indeling van gebieden (het huidige artikel 7, tweede lid), het ondernemersregister (artikel 33), het vaststellen van formulieren (artikelen 16 en 37), alsmede daarnaast alle beheers-taken.

2. Alvorens in te gaan op de argumenten voor en tegen een wettelijk monopolie van de private waarborginstelling, wil ik een enkele opmerking maken over de door de Raad gesignaleerde verliesgevendheid in de laatste jaren van de Dienst van de Waarborg door een terugloop in keurvolume met 75%, en de, aldus de Raad, gedwongen overname van personeel en apparatuur door de private waarborginstelling.

Het is mij niet duidelijk waarop de Raad het door hem genoemde getal betreffende het teruglopen van het keurvolume gedurende de laatste jaren baseert. Inderdaad is, zoals in het rapport van de Werkgroep Onderzoek Privatisering van de Dienst van de Waarborg (pagina 6) wordt geconstateerd, sedert 1979 het aantal ter waarborging aangeboden voorwerpen belangrijk teruggelopen. De laatste jaren evenwel heeft dit aantal zich juist weer gestabiliseerd. Voorts is er na de tariefverhoging van 1 oktober 1981 een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven geweest.

Van gedwongen overname van personeel en apparatuur, zoals de Raad van State stelt, is gaan sprake. Wel is het zo dat de Federatie zich bereid heeft verklaard het waarborgpersoneel dat bij de private waarborginstelling in dienst wil treden, over te nemen (punt 6, onder 5, van de als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde Intentieverklaring). Wat betreft de overdracht van apparatuur

(punt 8, onder 2 en 3, van de Intentieverklaring) wordt aan de Federatie de keuze gelaten, wat men wil overnemen.

Over de kwestie van een monopoliepositie kan het volgende worden gemeld. In de memorie van toelichting is reeds opgemerkt dat, mochten zich in de toekomst andere gegadigden melden, dan terdege bekeken zal moeten worden of de rechtspersoon in staat zou zijn op adequate wijze de wettelijke taken te verrichten, waarbij ook de economische haalbaarheid van belang is. Bij een verder teruglopen van het keurvolume van te waarborgen goederen zal de economische haalbaarheid van meer dan één private waarborginstelling zich niet snel voordoen. In die situatie ligt de mogelijkheid van het bestaan van meer dan één instelling inderdaad minder in de rede. Indien echter de handel in edelmetalen voorwerpen zou aantrekken, kan een geheel andere situatie ontstaan. Gezien deze mogelijkheid en mede gelet op het streven om waar dat kan de marktwerking te bevorderen acht ik het niet wenselijk om bij voorbaat het bestaan van meer dan één private waarborginstelling de pas af te snijden.

Ten einde bij aanwijzing van meer dan één rechtspersoon de eenheid van beleid te waarborgen, is in artikel 7e reeds een voorziening getroffen ten behoeve van een goede coördinatie van de uitvoering van de door die rechtspersonen te verrichten taken en werkzaamheden.

3. Hoewel er naar mijn mening nauwelijks misverstand kan rijzen omtrent het feit, dat artikel 6, eerste lid, vrijstelling beoogt te verlenen van het eerste lid van artikel 5, ben ik met de Raad van mening, dat het de voorkeur verdient een en ander duidelijkheidshalve ook in de tekst van artikel 6, eerste lid, tot uitdrukking te brengen.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in artikel I, onderdeel NN, de in het nieuwe tweede lid opgenomen verwijzing naar het voorafgaande artikellid aangepast.

5. De in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet (Stb. 1983, 70) vastgelegde verplichting tot legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden is rechtstreeks van toepassing. De Grondwet dwingt dus niet tot het opnemen van deze (vorm-) voorschriften in bijzondere wetgeving, zoals de Waarborgwet 1986. In afwachting van een algeme-

ne wet op het binnentreden, waarin uitwerking wordt gegeven aan de in het genoemde artikellid neergelegde voorschriften, worden in nieuwe bijzondere binnentredingsbepalingen de gangbare voorschriften inzake de machtigingsregeling en de verslaglegging opgenomen. Men vergelijk bijvoorbeeld artikel 20 van de Brandweerwet (Stb. 1985, 87). De toelichting op het in dit wetsontwerp voorgestelde artikel 54 is aangevuld met een verwijzing naar artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

6. Artikel 65 van de Waarborgwet 1950 strekt tot intrekking van een daarin aangegeven besluit. Gezien de inhoud ervan, is dit artikel terstond na zijn inwerkingtreding uitgewerkt. Hoewel hieruit op zich niet de wenselijkheid voortvloeit artikel 65 thans in te trekken meen ik bij nader inzien dat het, nu de tekst van de Waarborgwet 1968 ingevolge artikel V in het Staatsblad zal worden geplaatst, de voorkeur verdient hierin alsnog te voorzien. Ik verwijs naar artikel I, onderdeel SS.

7. Het voornemen toetreding van Nederland tot de Internationale Conventie tot het waarborgen van edelmetalen voorwerpen te bevorderen, is primair ingegeven door dereguleringsmotieven. Werd tot nu toe als uitgangspunt gehanteerd dat de Nederlandse overheid volledig zelf de publieksgarantie voor edelmetalen voorwerpen moest bieden, nadere afweging en overleg met de bedrijfstak brengt mij tot de conclusie dat er geen reden is een verplichting ter keuring op te leggen, indien deze reeds elders volgens een behoorlijk systeem heeft plaatsgevonden. Een en ander zal tot gevolg kunnen hebben dat minder voorwerpen ter waarborging aangeboden zullen worden. Daarnaast wordt met een toetreding tot de Conventie een exportbelang gediend, aangezien de in Nederland van een Conventiekeur voorziene voorwerpen vrije toegang hebben tot de markt van andere toetredende landen.

De tijd die met toetreding gemoeid zal zijn is moeilijk te schatten; vooralsnog wordt uitgegaan van een termijn van enkele jaren. Aangezien ik van mening ben dat toetreding tot de Conventie geheel los staat van de voorgenomen overdracht van bevoegdheid van de Dienst van de Waarborg aan een private rechtspersoon, acht ik het niet wenselijk met privatisering te wachten tot de toetreding gerealiseerd is. De thans gekozen volgorde heeft trouwens het

voordeel, dat de voorbereidingen daarvoor in overleg met de private waarborginstelling kunnen geschieden.

De Raad signaleert terecht, dat een aantal partijen bij de Conventie een ander waarborgsysteem kent dan ons land, maar de in de Conventie gestelde eisen (onder andere aan de te gebruiken merken, aan de gehalten van de edele metalen, aan het gebruik van onedele metalen in edelmetalen in een werk) zijn dusdanig dat een voldoende niveau is gegarandeerd. Ook stelt de Conventie een aantal voorwaarden voor toetreding aan de toetredende staten op het terrein van wetgeving, waarborginstaties etc.

In de memorie van toelichting is een nadere passage gewijd aan de voornemens met betrekking tot de toetreding tot de Conventie.

8. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn grotendeels overgenomen.

Wat betreft de door de Raad gemaakte opmerking over punt 32 van de Aanwijzing voor de wetgevingstechniek in relatie tot de artikelen II en III van het wetsvoorstel (thans de artikelen III en IV), merk ik het volgende op.

Het is niet gebruikelijk bij wetboeken een staatsbladnummer te vermelden. Hoewel de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek daaraan geen aandacht besteden, meen ik de op dit punt (ook bij het Ministerie van Justitie) gebruikelijke praktijk te moeten volgen. Ten aanzien van de wijze van aanhalen van de Wet op de economische delicten verwijs ik naar aanwijzing 66.

In het wetsvoorstel zijn naast de bovenaangeduide wijzigingen en een enkele wijziging van technische aard, nog een tweetal wijzigingen aangebracht die ik apart wil vermelden.

In de eerste plaats is aan artikel 47 (artikel I, onderdeel LL) een nieuw tweede lid toegevoegd. Deze bepaling strekt ertoe, in aansluiting op de geldende praktijk, «oude» voorwerpen van de verplichting van het aanbrengen van een invoerteken uit te zonderen.

In de tweede plaats is een nieuw artikel II opgenomen, dat een regeling treft voor de terbeschikkingstelling van archiefbescheiden van de Dienst van de Waarborg aan de private waarborginstelling(en).

Ten slotte zijn, in het licht van nadere ontwikkelingen, de passages in paragraaf 8 en artikel I, onderdeel H, van de memorie van toelichting

over de lokalisatie van de private waarborginstelling aangepast en is de toelichting op artikel I, onderdeel k, uitgebreid met een passage over de handelwijze van de waarborginstelling bij het weigeren van een vrijstelling als bedoeld in artikel 11.

In overeenstemming met de Minister van Financiën veroorloof ik mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte en overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,