



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet  
Postboks 8014 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
200400519-1 /PSN

Vår ref  
2004/478 bib/I-avd

Dato **30 MARS 2004**

## Høring av Europakommisjonens forslag til rammedirektiv for tjenester. Miljøverndepartementets kommentarer

Vi viser til NHDs brev av 5. februar 2004 hvor det bl.a bes om en oversikt over overordnede problemstillinger knyttet til forslaget og påpekning av områder som krever nærmere utredning. Nedenfor følger Miljøverndepartementets innspill:

### Generelle kommentarer

Miljøverndepartementet har full forståelse for at EU i en tøff internasjonal konkurransesituasjon må sørge for konkurransemessige rammebetingelser for næringslivet og sikring av arbeidsplasser. Da *kan* forslaget til direktiv være en hensiktsmessig vei å gå, men de ulike implikasjoner må vurderes nærmere. Direktivet har som hovedregel at utøvelse av tjenesteytelse ikke skal være avhengig av tillatelse med mindre myndigheter oppfyller kravene i art. 9.1 a)-c); (ikke-diskriminering, tvingende allmenne hensyn og "minst handelsrestriktiv"). Videre setter direktivet krav til hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tillatelsessystemene, lister opp forbudte krav, krav som skal vurderes, setter skranker for varighet av en tillatelse mv. (art. 10-15). Det legges videre opp til forenkling av saksbehandlingsprosedyrer (art. 5-8). I tillegg vil direktivet medføre en begrunnelsesplikt/rapporteringsplikt (art. 41) for alle tillatelsessystemer.

Prinsipper utviklet gjennom domstolspraksis, og som der anvendes i et konkret skjønn i en helhetsvurdering i konkrete saker, nedfelles i direktivet som faste regler. Det kan synes som om Kommisjonen i sitt forslag har lagt seg på linje med de mest restriktive domsavgjørelsene. Dette, sett i sammenheng med at de gjennom direktivforslaget

gjøres gjeldende for alle typer restriksjoner på alle tjenesteområder og kobles til en plikt til å vurdere, begrunne og rapportere om alle autorisasjonsordninger, vilkår og begrensinger, medfører en innstramning av medlemslandenes handlefrihet i forhold til gjeldende rett.

Vi merker oss at miljøhensyn ikke er nevnt i oppstillingen av tvingende allmenne hensyn i preambelavsnitt 31. Selv om oppstillingen ikke er uttømmende bør et så viktig hensyn nevnes blant eksemplene.

Samlet sett innebærer det forslag som omfatter norsk forvaltningstradisjon per se. MD vurderer disse problemstillingene til å være av en slik art og generell karakter som vil omfatte flere departementers ansvarsområder, slik at JD (Lovavd.) og UD v/Rettsavdelingen bør vurdere disse nærmere.

Et eksempel på at direktivet synes å gi tjenesteyterne mange rettigheter, men få eller ingen plikter, finnes i bestemmelsen som omhandler saksbehandlingsprosedyrer (art. 13): Omfattende rettigheter til å få informasjon, rask saksbehandling og lignende, burde ha vært balansert med motsvarende plikter for tjenesteyter eller søker til å gi fullstendig og rettidig informasjon – noe som er en grunnleggende forutsetning for rask saksbehandling. I og med at direktivet spenner meget vidt, burde det kunne nyanseres mellom krav til saksbehandlingen i enkle saker som for eksempel godkjenning av formelle kvalifikasjoner, og i saker som normalt har større kompleksitet, typisk søknader om tillatelse til utslipp etter forurensningsloven.

En konkret vurdering av konsekvensene av direktivet for norsk miljøregelverk og praksis, er avhengig av en nærmere klargjøring for direktivets rekkevidde. Det gjelder spesielt tjenestebegrepet. Det vil også være en fordel om dette blir nærmere spesifisert i direktivet eller i tilknytning til direktivet. I motsatt fall vil det være vanskelig å forutsi betydningen av direktivet for eksempel for konsesjonsplikten etter forurensningsloven. Rekkevidden til ulike kapitler ser også ut til å variere og her etterlyses en klargjøring.

### **Nærmere vurdering av konsekvensene av direktivet**

En foreløpig vurdering av konsekvensene på *forurensningsområdet* er at direktivet innfører generelle regler som vil berøre hele regelverket på forurensningsfeltet, dvs. krav både etter produktkontrollloven og forurensningsloven, spesielt tillatelsessystemet etter forurensningsloven, jf. kapittel II, seksjon 2 i direktivet. Forurensningsloven skiller ikke mellom ulike former for virksomhet, det er omfanget av det forurensende utslippet eller faren for forurensning som er avgjørende for om en virksomhet er tillatelsespliktig. Direktivet antas først og fremst å være relevant for tjenesteytende virksomhet som ikke er omfattet av IPPC-direktivet og som er konsesjonspliktig etter forurensningsloven. Eksempler kan være forbrenningsanlegg, krematorier, flyplasser / andre samferdselsanlegg, bygg- og anleggsvirksomhet, opprydding i forurensning, verft, verksteder, og håndtering eller transport av avfall eller kjemikalier. I praksis vil

det neppe være skarpe skiller mellom det som kan kalles tjenesteytende sektor og annen type virksomhet, noe som gjør det uklart hvor langt tillatelsessystemet etter forurensningsloven vil bli berørt av direktivet.

Direktivets kapittel II, seksjon 2 oppstiller på flere punkter den motsatte hovedregel enn dagens forurensningslov. Etter forurensningsloven er utgangspunktet at all forurensning er forbudt, med mindre det har særskilt tillatelse eller er regulert i forskrift med hjemmel i loven. Etter direktivet artikkel 9 nr. 1 er hovedregelen at utøvelse av tjenesteytende næring ikke skal være avhengig av tillatelse, med mindre forvaltningen kan argumentere for det etter kriteriene i nr. 1 bokstav a-c. Forbudet mot forurensning er utgangspunktet for hele forurensningslovens system, og grensen for tillatelsesplikt trekkes konkret og på bakgrunn av en etter hvert omfattende praksis. Det blir å overprøve det som Stortinget har vedtatt og overlatt til forvaltningens skjønn innenfor lovens rammer, når direktivet tar som utgangspunkt at det ikke kan innføres et system med tillatelse, med mindre det kan begrunnes på en måte som er legitim i henhold til direktivets krav.

Direktivet innfører i artikkel 10 til 12 skranker for når tillatelser kan avslås, hvilke vilkår som kan stilles, og varigheten av en tillatelse. Det kan stilles spørsmål ved artikkel 10 nr. 2, 3 og 4 i forhold til forurensningsloven. Disse begrenser adgangen til å stille vilkår til tillatelser etter forurensningsloven og alminnelig forvaltningsrettslig vilkårs lære. Artikkel 11 er i strid med forurensningslovens regel om at en tillatelse kan tas opp til ny vurdering etter 10 år. Direktivets positivliste over forbudte vilkår i seksjon 3 (art. 14) er også et brudd med dagens system på forurensningsområdet, hvor det ikke opereres med absolutte skranker mot hvilke vilkår som er legitime, men hvor yttergrensen for vilkårsadgangen følger av de enkelte hjemmelsbestemmelser og lovens generelle rekkevidde. Spørsmål kan stilles ved innholdet av artikkel 14 nr. 6, 7 og 8, som kan se ut til å begrense adgangen til bransjeløsninger, vilkår om økonomisk sikkerhetsstillelse for miljøtiltak og krav om å inngå i registre, for eksempel et utslippsregister.

Direktivforslaget vil kunne ha betydning for plan- og bygningsloven. Dette er imidlertid et område som må vurderes nærmere.

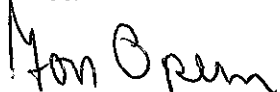
Når det gjelder art. 16 (country of origin principle) vurderer vi det foreløpig at Forurensningsloven og Plan og bygningsloven langt på vei synes å være unntatt gjennom art. 17 nr. 17.

I art. 17 nr. 12 er forordning 259/93 (jf. artikkel 17 nr. 12) unntatt. Dette er en forordning om grensekryssende transport av avfall; EUs gjennomføring av Baselkonvensjonen. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift 30.12.1994 nr. 1231.

Ovennevnte problemstillinger og den generelle balansen mellom hensynet til tilgang til tjenestemarkedet og allmenne hensyn som miljø, synes etter vår vurdering ikke å være tilstrekkelig vurdert i Kommisjonens konsekvensanalyse av direktivet (SEC(2004)21).

Gode konkurransemessige rammebetingelser er nødvendig for at Europa som region skal hevde seg i en stadig tøffere internasjonal konkurransesituasjon, ikke minst for å beholde arbeidsplasser og investeringer. For Norge vil det være viktig å ha samme rammebetingelser som EU. Vi ser det derfor som positivt at NHD har lagt opp til en bred høringsprosess for å få best mulig oversikt over implikasjonene av det foreslåtte direktivet. MD ser frem til å delta i en videre dialog om evt. endringer hvor man kan beholde reguleringer på miljøområdet som over tid vil være hensiktsmessige.

Med hilsen



Jon Opem (e.f.)

fung. avdelingsdirektør



Britha Bergstø

rådgiver