

Statlige finansielle støttetiltak til sanering av forurensning fra eldre industri

Av byråsjef Per-Chr. Endsjø, Ph.D.

Per Chr. Endsjø er siviløkonom (NHH) med videreutdannelse fra University of Michigan. Tidligere har han arbeidet ved bl.a. Norges Handelshøyskole, FAO og ved forskningsinstituttet i Nigeria. Han er nå byråsjef i avdeling for Forurensningssaker i Miljøverndepartementet.

Foredrag holdt i Norsk Forening for Vassdragspleie og Vannhygiene, 12. september 1974.

Forurensning skyldes omfattende bruk av det som sosialøkonomiske lærebøker tidligere kalte «frie goder». Disse såkalte «frie goder» luft, vann og naturområder brukes som mottakere for alle slags avfallsprodukter i fast, flytende eller gassform.

Det er alminnelig enighet om at dette ikke lenger kan skje, men det er visse nyanser i grad av enighet. De «frie godene» har en verdi/pris som er betydelig, og som dagens samfunn krever det skal tas hensyn til.

I økonomisk teori løser man dette problemet ved at man gjør øyeblikkelig, kostnadsfrie omstillinger fra en produktfunksjon hvor enkelte innsatsfaktorer er gratis til en ny situasjon hvor de medfører bedriftsøkonomiske kostnader. Man skifter teknikk, bruker mer av andre innsatsfaktorer eller endrer produktspesifikasjonen.

I praksis derimot, er denne omstillingen helt annerledes vanskelig og ikke minst kostbar. Produksjonssystemet viser seg ikke å være så fleksibelt som en ønsker, det er ofte ikke fysisk plass til vesentlige omlegginger og endrede produktspesifikasjoner kan føre til at en bedrift får markedsføringsproblemer.

Norge, har i likhet med en rekke andre land, lagt til grunn for forurensningspolitikken som prinsipp at forurenseren skal betale. Prinsippet anvendes konsekvent overfor ny og utvidet virksomhet for å unngå overforbruk av de såkalte «frie goder» og for å unngå at disse bedriftene senere skal gjennom de samme omstillingsproblemer som dagens eldre bedrifter.

Regjeringen har lagt opp til et ti-års program for å løse forurensningsproblemene fra eldre industri innen 1984.

Alternativt til et slikt program kunne en ha valgt den policy at en ikke skulle kreve noen tiltak fra bedriftene

før de gikk til utvidelser eller produksjonsomlegginger. Forurensnings-situasjonen i mange vassdrag og enkelte industriområder er imidlertid så alvorlig at en slik utsettelse ikke kunne aksepteres. Videre kunne en slik politikk legge vansker i veien for ny industri som selv med moderate utslipp ikke kunne innpasses i et etablert industrimiljø og i utilbørlig grad virke til å konservere en gammel industristruktur.

Når man så valgte å gå fort fram med tiltak mot forurensning, er det klart at enten måtte samfunnet tre støttende til ellers kunne en få en serie dramatiske bedriftsnedleggelse — tildels av bedrifter som utgjør det bærende element i lokalsamfunnet.

Hvilke økonomiske støttetiltak skulle en så vurdere? Blant andre Industriforbundet har ved en rekke anledninger tatt avstand fra bruk av selektive virkemidler. Forbundet mener disse kan lede til byråkratisering. Det den ønsket var automatisk eller halv-automatisk støtteordninger.

Dette fikk man den første tiden. Våren 1972 kom reglene om direkte utgiftsføring av påbudte miljøverninvesteringer. Det er en relativt enkel ordning sett fra et administrasjonssynspunkt. Ser en bort fra reglene om fremføring av underskudd, er imidlertid denne ordningen kun av betydning for bedrifter med så stort overskudd at de ut fra en vurdering av bedriftens omdømme, kredittverdighet osv., finner å ville nytte reglene. Tilskuddselementet er i så tilfelle ca. 10 pst. Nasjonalt er det vanskelig å ha oversikt over hvor me-

get dette gir i reelle tilskudd fra staten.

Omtrent samtidig kom mulighetene for skattefrie fondsavsetninger til påbudte miljøverntiltak begrenset til 25 pst. av skattbar inntekt med en skattefri andel på 15 pst. Det gis ingen rente på avsetninger. Dette er så strenge vilkår at de må ta en del av ansvaret for at det i fjor bare ble avsatt 5 mill. kroner etter denne ordningen.

Felles for både ordningen med direkte utgiftsføring og skattefrie fondsavsetninger er at de bare hjelper de bedrifter som har en relativt god kapitalforrentning.

Etter denne tid (dvs. ved proposisjoner under Korvald-regjeringen og nåværende regjering) har en gått i retning av mer selektive støtteordninger som omfatter statsgaranterte lån, lånegarantier og tilskott samtidig som en opprettholder den alminnelige investeringsavgift på miljøverninvesteringer.

Også slike støtteordninger kunne være automatiske.

I Sverige f.eks. ga en støtte — mest tilskott — i form av relativt faste proSENTSATSER av bruttoinvesteringene. For at en slik ordning ikke skal bli urettferdig bør en korrigere for varierende dekningsbidrag av investeringene.

Miljøverndepartementet har valgt en mellomvei mellom automatiske og selektive ordninger.

En har tatt et knippe av kriterier som en søker å legge til grunn for vurderingene. Dette er:

— skadevirkning av forurensningen (art og omfang av skade)

- resipient (bedriftens beliggenhet og naboforhold)
- økonomisk bæreevne (målt ved årlige nettokostnader i prosent av bedriftens bearbeidelsesverdi).
- betydning for lokalsamfunnet.

Ved bruk av disse kriterier utarbeidet en så en bransjevis prioritetsliste som er presentert i St.prp. nr. 119 for 1973—74.

Listen ble laget for å gi en viss informasjon om hvordan Miljøverndepartementet så på disse bransjene og for å redusere området for skjønn ved behandling av søknadene.

Det er likevel klart at dette er så firkantet at det kan kritiseres p.g.a. store variasjoner innen bransjen, og at det stadig kommer til ny informasjon som stiller vurderingsgrunnlaget i nytt lys.

En har imidlertid tatt sjanse på denne forenklingen. Det er videre sagt at statsstøtte i form av langsiktige lån særlig må kanaliseres til bedrifter i gruppe 1 og 2.

Det har vært en viss bekymring for at de støtteberettigede gruppene er de samme som først blir pålagt krav om tiltak mot forurensning. Det vil si en tar opp til konsesjonsbehandling de mest støtteberettigede bedrifter først når det er minst midler til disposisjon. Spesielt har treforedlingsindustrien og ferrolegeringsindustrien vært i bildet. En er imidlertid klar over de mulige koordineringsproblemer som kan oppstå, men en vil i stor grad benytte seg av å gi tilsagn på lån i Industribanken for år som ennå ikke har fått sine bevilgningsrammer. Dette kan gjøres da lånene først kommer til utbetaling

når anleggene står ferdig. I mellomtiden finansieres de med byggelån. Dette vil i praksis si at vi legger opp til en topp i miljøverninvesteringer i årene 1977—79 og dette må følges opp av en tilsvarende topp i lånerammene for disse årene.

De økonomiske rammer vil en søke å koordinere med konsesjonsbehandlingen slik at en unngår en endring i lånetildelingen for sammenliknbare investeringer på forskjellige tidspunkter i overgangsperioden fram til 1984.

Til slutt noen ord om konkurranseforholdet til Sverige. Svenske myndigheter la egentlig opp til et tilskudd på inntil 25 pst. av investeringskostnadene i miljøvernutstyr. I tillegg ble det bevilget betydelige beløp i forbindelse med konjunkturstabiliserende tiltak. Til sammen ble det derfor gjennomsnittlig utbetalt 35 pst. statstilskudd.

Forholdene i Norge er at vår økonomi er fullt beskjeftiget og realøkonomisk rom for miljøverninvesteringer kan bare finnes ved at en bevist skyver til side andre investeringsønsker. Dette legger et stort ansvar på miljøvernmyndighetene for at de bedrifter som oppnår statsstøtte til miljøverntiltak virkelig er de bedrifter som kan forsvare sin plass i norsk næringsliv ikke bare i år, men også i slutten av dette tiåret og helst lenger fremover. Miljøverndepartementet skal ikke drive industripolitikk og har derfor gjennom det rådgivende utvalg for miljøverninvesteringer i eldre industri knyttet til seg ekspertise fra andre fagdepartementer som Industri og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Forurensningen fra eldre industri skal bringes under kontroll, men nderveis vil vi bli møtt med mange vanskelige beslutninger om innpassing for ikke å si innpressing av store miljøverninvesteringer med påfølgende fare for å øke kostnadspresset

og i andre tilfelle måtte avslå statlig støtte med de konsekvenser dette må få. La meg slå fast at en tilskuddsordning etter svenske mønster med relativt åpne bevilgninger er ikke egnet for norske forhold i midten av 1970-årene.