

Finansiering av miljøvern i eldre industri

Av sivilingeniør Helge Fredriksen

Helge Fredriksen er sivilingeniør fra kjemilinen, NTH, 1962, arbeidet ved NTH 1963—65, i SINTEF's gassrenssegruppe 1965—68, A/S Flebu Luftteknikk 1968—70 og har deretter arbeidet med miljø- og forurensningsproblemer i Industrieforbundets Servicekontor.

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

Vår lovgivning var til 1970 slik at den gjaldt for nye bedrifter etablert etter lovens ikrafttreden, og ga ikke myndighetene hjemmel til å gripe inn i eldre bedriftsanlegg. Da vi i juni 1970, med virkning fra januar 1971, fikk vår Lov om vern mot vannforurensning, ble det innført en ny og mer abisios målsetting. Vannforurensningsloven ble gjort gjeldende for all industri, ny så vel som gammel. Gammel industri etablert før 1. januar 1971, fikk imidlertid en 5 års frist med innsendelse av søknad til Statens vann- og avløpskontor. Det er imidlertid adgang til å sette kortere frister for visse bedrifter, bransjer eller områder. Denne adgang er av myndighetene brukt overfor treforedlingsindustrien, bedrifter med kjemisk overflatebehandling av metaller og visse deler av næringsmiddelindustrien som meierier, slakterier, potetmelfabrikker. Dessuten er endel enkeltbedrifter gitt kortere frister og

er blitt eller er under konsesjonsbehandling.

I februar 1973 ble så Graneloven brakt i overensstemmelse med Vannforurensningsloven ved at det ble innført en ny paragraf, 23 a, som åpnet adgang for myndighetene til å kreve søknad om utslippstillatelse for utslipp til luft også fra bedrifter som var etablert før 1. januar 1962. Røykskaderådet var raske til å reagere på denne lovendring og foreløbig er følgende 4 bransjer blitt pålagt å innsende konsesjonssøknad:

Ferrolegeringsindustri, jernstøperier, sildolje- og sildemelindustri, sulfatcellulosebedrifter.

Vi har således i løpet av disse 3—4 årene fått lover som gir myndighetene adgang til å gripe inn med krav om miljøverntiltak i alle norske bedrifter — også bedrifter som var etablert før miljøvernlovene kom.

Industriens investeringer i tiltak mot forurensning.

Industrieforbundet gjennomførte i 1970 en undersøkelse om forurensningsproblemene i norsk industri og

Tabell 1.

Bransjevis oppstilling av industriens fremtidige investeringsbehov til miljøverntiltak i eksisterende norsk industri.

1. Treforedlingsindustri	350— 650 mill. kr. ¹⁾
2. Galvanisk industri	45— 50 » »
3. Bergverksindustri	100 » »
4. Kjemisk industri	150— 200 » »
5. Sild- og fiskemelindustri	25— 110 » ²⁾
6. Aluminiumindustri	100— 200 » »
7. Smelteverkindustri	300— 400 » »
8. Andre industrier	100 » »
Totalt	1 170—1 810 mill. kr.

1) Forskjellige alternative løsninger.

2) 25 mill. kr. gjelder for vasketårn, 110 mill. kr. hvis det i tillegg kreves forbrenningsanlegg.

hva som hittil da var gjort for å løse problemene og hva som stod igjen å gjøre, og hva dette ville koste. Undersøkelsen viste at det var investert ca. 600 mill. kroner i rene miljøvern-tiltak. Det fremkom imidlertid også klart at det meste stod igjen å gjøre, ikke minst når det gjaldt utslipp til vann. For industrien totalt og med priser pr. utgangen av 1971 ble kostnadene beregnet til mellom 1,2 og 1,8 milliarder kroner, avhengig av hvilke krav som ville bli stilt.

På bakgrunn av utviklingen siden 1971 og med et nærmere kjennskap til myndighetenes krav og med dagens priser, synes det klart at samlede investeringer vil beløpe seg til minst 2 milliarder kroner for miljøverntiltak i eksisterende industri. Bare de krav Røykskaderådet og Statens forurensningstilsyn har stilt til Norsk Hydros anlegg på Herøya, vil medføre investeringer på flere millioner kroner, og dette skal gjøres i løpet av en 3 års periode. Tabell 1

viser et sammendrag av tallene fra 1971, og vi ser at for kjemisk industri er det antatt investeringer på 150—200 mill. kroner totalt, dette sammenholdt med de siste investeringsoverslagene for Herøya-anlegget. Som det også fremgår av tabellen, fordeler utgiftene seg meget ujevnt på forskjellige bransjer, med ca. 80 % for de fem bransjer som blir hardest rammet.

Det er lett å fastslå at de bransjer som allerede er under konsesjonsbehandling vil bli pålagt forurensningsbegrensende tiltak som krever investeringer i størrelsesorden 1 milliard kroner. Vanligvis vil det være bedriftsøkonomisk urentable investeringer. I visse tilfeller kan imidlertid resirkulering av spillprodukter, redusert råstoffbehov gjennom prosessendringer, bedre energieffekt osv. gi grunnlag for visse kostnadsbesparelser. Jeg finner det imidlertid naturlig å spørre om det finnes midler til å gjennomføre et slikt program.

Den svenske tilskuddsordning.

Det knytter seg stor interesse til det omfattende miljøvernprogram med statlig delfinansiering som ble etablert i Sverige med budsjettåret 1969/70 og som inntil utgangen av 1973 har fått bevilgninger på tilsammen 730 mill. svenske kroner, dvs. nærmere 1 milliard norske kroner. Disse penger er gitt som direkte tilskudd til konsesjonsbetingede forurensningsbegrensende tiltak i eksi-

sterende industri. Bidragsprosenten har normalt vært 25 av de enkelte tiltaks kostende, men var i en periode oppe i hele 75 %. Bidragene er blitt finansiert over statsbudsjettene med 50 mill. svenske kroner pr. år, men i tillegg ble det i perioden september 1972 til mai 1973 gitt en ekstrabevilgning på tilsammen 400 mill. svenske kroner. Disse forhøyede bidrag hadde også til hensikt å avhjelpe sysselsettingsproblemene i

Tabell 2.

Noen resultater fra de første tre år av det svenske program.

(Kilde: Lars Lindau, Statens Naturvårdsverk, IVL-konferansen 1973)

<i>Typ av anläggning</i>	<i>Antall anläggng.</i>	<i>Bidrag milj. kr.</i>	<i>Förorening (sv. kr.)</i>	<i>Avskild mängd tonn/dygn</i>
Gruvor samt järn- och stålverk	35	52	Olja Metaller Susp. mat. (101.000 m ³ / dygn minskat vattenbehov	3,4 25,5 6,1
Skogsindustri	95	171	BS ₇ (BO ₇) Susp. mat	397
Livsmedels- industri	100	39	BS ₇ (BO ₇)	332
Metallurgisk industri inkl. gruvor	121	88	Stoft SO ₂ Övrigt	218 3,9 1,4
Skogsindustri	54	38	SO ₂ Luktanende svavel forening	117 17,8
Jord- og sten- industri og keramisk industri	194	67	Stoft Koloxid Övrigt	260 104 1,3

Sverige på den tid. I gjennomsnitt har bidragsprosenten vært ca. 35, dvs. at industrien har selv betalt dobbelt så meget som den har fått.

De foreløpige resultater av det svenske miljøvernprogram ble lagt frem i desember 1973, og tabell 2 viser noen av de resultater som de statlige bidrag har medvirket til. For hele industrien i Sverige er utslipp av støv til luft redusert med 566 tonn pr. døgn. I forhold til 1969 er støvutslippet fra industrien redusert med mer enn 50 %. Utslipp av organisk substans til vann er redusert med 437 tonn BO_7 pr. døgn, og suspendert stoff til vann er redusert med 325 tonn pr. døgn. For den svenske treforedlingsindustri har tiltakene resultert i en reduksjon av utslipp av organisk stoff med 22 %, samtidig som produksjonen i perioden er øket betydelig. Resultatene av dette program synes å være så gode at Statens Naturvårdsverk har foreslått et nytt program med statsstøtte i de neste 5 år.

Det svenske finansieringsprogram fikk også mange lovord på et stort møte med representanter for OECD i Stockholm i november 1973, hvor man konkluderte med at programmet var fullt forenlig med OECD's såkalte «polluter pays principle». Industrien har jo selv måttet stå for 2/3 av de samlede kostnader og har dessuten påtatt seg betydelige drifts- og kostnader. Den største gevinsten for samfunnet ligger i at dette omfattende miljøvernarbeidet har kunnet gjennomføres på et vesentlig tidligere tidspunkt enn hva som ellers ville ha vært mulig. Man har på en måte kjøpt tid. For industrien ligger

gevinsten dessuten i at de umiddelbare økonomiske konsekvenser er blitt avdempet, og bedriftenes likviditet er blitt mindre belastet.

Miljøverndepartementet uttaler i St.prp. nr. 119 at man ikke uten videre kan slutte at en ordning som den svenske representerer den gunstigste løsning sett ut fra norske forhold. Miljøvernmessig synes imidlertid den svenske ordning å ha hatt klare, positive virkninger.

Den norske støtteordning.

Til grunn for den norske støtteordning som Miljøverndepartementet fremmet i St.prp. nr. 119 (1973/74) og som Stortinget sluttet seg til i juni i år, ligger en rekke henvendelser fra norsk industri og også fra en rekke komitéer og organisasjoner, bl.a. Eliassen-komitéen, Røykskaderådet og Stortingets Kommunal- og Miljøvernkomité. Alle har understreket behovet for statlig finansiering. Den ordningen som nå er vedtatt inneholder en rekke verdifulle komponenter som kan bidra til å hjelpe industrien med å få bukt med forurensningsproblemen, bl.a. ved reglene for direkte utgiftsføring, reglene om hva som vil bli omfattet av en tilskudds- og låneordning og at rammen for gjennomføring av tiltakene er satt til 10 år.

Er imidlertid intensjonene i budsjettinnstillingen 1973/74 fra Stortingets Kommunal- og Miljøvernkomité fulgt opp? Komitéen uttalte bl.a.:

«Det er etter komitéens syn i ein overgangsperiode nødvendig med direkte statsstøtte til eksisterende be-

drifter og til kommunar for å løysa dei mest påtrengande oppgåvene».

og vidare:

«... den økonomiske stoda i mange kommunar og i ei rekkje eldre industribedrifter er slik at det kan bli nødvendig med ei meir utvida og langsiktig statleg finansiering for å kunne realisere aktuelle miljøvern-tiltak».

Ordningen trekker opp svært snevre retningslinjer for de tilfeller hvor direkte tilskudd kan anvendes. De bevilgningsrammer som antydes, er også meget beskjedne i forhold til de oppgaver vi står overfor. For industrien er denne holdning en stor skuffelse, bl.a. med bakgrunn i tidligere uttalelser fra politisk hold. Eldre bedrifter blir utsatt for betydelige handicap i miljøvernpolitikken, fordi det er langt dyrere for disse foretak å investere i renseutstyr sammenlignet med nyetablering av industri.

Støtteordningen innebærer at lån vil være det primære virkemiddel ved en særskilt kvote fra Industribanken og videre at Industribanken får fullmakt til på vegne av staten å stille garanti for lån på inntil 200 mill. kroner overfor andre kredittinstitusjoner. I forslaget ble det videre uttalt: «En antar at denne fullmakten bør fornyes etter 2—3 år.»

På bakgrunn av det investeringsbehov som foreligger, bør det på dette punkt gis en mer forpliktende formulering for fremtidige lånekvoter. For å unngå at man binder seg til alt for statiske rammer, bør det presiseres at anslagene over investe-

ringsbehovet er gjort i 1973-priser, og at rammene for fremtidige lånekvoter derfor bør fastsettes under hensyn til inflasjonstakten.

For industrien er det positivt at tiltakene skal gjennomføres over en periode på iallfall ti år. Det er imidlertid avgjørende at det også fastlegges reelle finansieringsordninger med et slikt siktemål. Hvis dessuten konsesjonsmyndighetene skjærper sine krav, kan det ganske snart vise seg at anslagene over investeringsbehovene blir alt for lave.

Investeringsavgiften.

Det synes urimelig at bedriftene må svare en spesiell avgift for investeringer også til renseutstyr. En full fritakelse vil være den beste og mest rimelige løsning, dersom den ble gjort generell og etter klare kriterier. Hvis det er avgjørende politiske og avgiftstekniske innvendinger mot en slik ordning, kan man alternativt etablere en tilskuddsordning som i praksis innebærer en refusjon av investeringsavgiften. Stortingets Kommunal- og Miljøvernkomité har ikke villet foreslå generell fritakelse eller refusjon for investeringsavgiften, men ber departementet vurdere «mulighetene for en kompensasjonsordning for investeringsavgiften uten at man bryter prinsippet om selektive støtteordninger».

Komitéens utalelse må kunne tolkes slik at minst det beløp som kreves inn i investeringsavgift på renseanlegg i eldre industri, bør benyttes til direkte støtte. Basert på Industri-

forbundets anslag over investeringsbehovet for miljøverntiltak i eldre industri på ca. 2 milliarder kroner. må man kunne vente at i hvert fall 250—300 mill. kroner blir stilt til disposisjon av det offentlige for direkte støttetiltak.

Skattefrie fondsavsetninger.

Skattefrie fondsavsetninger er av stor betydning for bedrifter med sterkt vekslende økonomi og med store antatte miljøverninvesteringer. Mulighetene for skattefrie fondsavsetninger ble suspendert for inntektsåret 1973, men ble opphevet for avsetninger til miljøverntiltak, slik at det fortsatt er adgang til å foreta slike avsetninger for miljøvernformål for inntektsåret 1973. Miljøverndepartementet uttaler selv i St.prp. nr. 119 at den nåværende ordning ikke er spesielt attraktiv, bl.a. må de avsatte midler avsettes i Norges Bank, og de er ikke rentebærende.

Industriforbundet har nylig anmodet Miljøverndepartementet om innførelse av regler som i sterkere grad vil stimulere industribedriftene til å foreta avsetninger som kan være en hjelp ved finansieringen og sikre gjennomføringen av nødvendige miljøverntiltak.

På bakgrunn av de store investeringer bedriftene står overfor i de kommende år, og til at deres inntekter på grunn av skiftende konjunkturer er sterkt svingende, synes det også naturlig at miljøverninvesteringene skattemessig fordeles over en lengre periode ved at det gis adgang til inntektsfradrag for avsetning til miljøvernfond. I prinsippet innebærer ikke dette noen ekstra inntektsfra-

drag ut over de faktiske utgifter, men bare medføre en forskyvning av beskatningen.

Prioritering av støtteberettigete bransjer.

Miljøverndepartementet utarbeidet i samråd med Statens forurensnings-tilsyn (Røykskaderådet og Statens vann- og avløpskontor) en gruppert prioritering av bransjer. Rekkfølgen innen gruppene antyder en mulig innbyrdes rekkefølge når det gjelder muligheten for støtte. Prioriteringslisten er følgende:

Gruppe 1:

Sulfittcellulosefabrikker

Gruppe 2:

Halvkjemiske cellulosefabrikker
Bergverk (kisgruver)
Ferrolegeringsverk

Gruppe 3:

Sildolje- og fiskemelfabrikker
Wallboardfabrikker
Bedrifter med kjemisk overflate-
behandling
Potetbearbeidende industri
Sulfatcellulosefabrikker
Jern- og stålstøperier
Meierier og slakterier

Det presiseres at listen ikke bør betraktes som noen endelig avgrensning av støtteberettigete bransjer eller foretak. Det fremgår imidlertid av prioriteringslisten at flere av de bransjer som nå er under behandling av konsesjonsmyndighetene, bl.a. sildolje- og fiskemelfabrikker, kje-

misk overflatebehandling, sulfatcellulosefabrikker og jern- og stålstøperier, er plassert, og til dels meget lavt, i prioriteringsgruppe 3. Det uttales videre at med de rammer som i 1974 gjelder for statlige tilskudd og lån til miljøverntiltak i eldre industri, synes midlene i første omgang å måtte konsentreres om bedrifter i prioritetsgruppe 2.

Til grunn for oppstillingen av en slik prioritetsliste ligger en avveining av:

- Utslippenes konsekvenser for menneskers helse og trivsel.
- Utslippenes skadevirkninger på naturmiljøet, med spesiell vekt på faren for varige ressursødeleggelser på grunn av forurensninger.
- Praktisk oppnåelig reduksjon av utslippene i relasjon til investeringskostnadene.
- Den økonomiske belastning påbudte miljøverninvesteringer påfører bedriften.
- Bedriftens betydning som arbeidsplass.
- Regionalpolitiske hensyn.

De tre første kriterier er de samme som ligger til grunn for utvelgelsen av bransjer og bedrifter for konsesjonsbehandling i henhold til Lov om vern mot vannforurensning og Graneloven.

Utsiktene for bransjene i gruppe 3 synes ikke å være oppmuntrende når det gjelder muligheten for å oppnå støtte. Det bemerkes forøvrig om disse bedrifter at «evnen til å bære kostnadene ved påbudte renseltak

vil trolig jevnt over være bedre for industribransjene i gruppe 3.» Det skulle være interessant å vite hva miljøvernmyndighetene baserer en slik uttalelse på, og om hvor vidt f.eks. fagdepartementet, Industridepartementet, har vært konsultert i en slik sak. En gjennomgang av Perspektivanalysen for norsk støperiindustri (1974) bærer bud om at f.eks. denne bransje står overfor problemer og betydelige investeringer for å tilpasse seg moderne teknologi, ikke minst på grunn av behovet for å bedre arbeidsmiljøet.

Denne holdning når det gjelder muligheten for støtte burde i hvert fall tilsi at bedriftene i disse bransjer får forholdsvis noe lengre tid til å gjennomføre renseltakene. Dette viser seg imidlertid i praksis ikke å være tilfellet. Som eksempel kan nevnes at støperibransjen i brev fra Røykskaderådet har fått antydning om frist på to år til renseanleggene skal være driftsklare. For eldre bedrifter med kjemisk overflatebehandling av metaller er det gitt frister på ned til 10 måneder for gjennomføring av renskravene. Disse frister er gitt uten at bedriftenes økonomiske bæreevne er blitt vurdert og før spørsmålet om eventuell statlig støtte er blitt avklart.

Det må være riktig med en langt bedre samordning av konsesjonsbehandling og finansieringsopplegg for de enkelte bransjer og bedrifter. Stortingets Kommunal- og Miljøvernkomité uttalte om dette:

«Det vil likevel etter komitéens mening være riktig å koordinere

konsesjonsbehandling og finansieringsopplegg til en viss grad for de forskjellige bransjer. De bransjer som er under behandling av konsesjonsmyndighetene bør komme høyt opp på prioritetslisten for finansiell støtte i de første årene.»

Det er vanskelig å forstå hvorfor Miljøverndepartementet har funnet

det påkrevet med en slik streng prioritering når det primært legges opp til en støtteordning i form av lån og lånegarantier. Basert på en gjennomføringsperiode på 10 år, må det være mulig å få en full samordning av på den ene side myndighetenes krav til bedriftene og på den annen side deres innpassing i de finansieringsordninger som nå etableres.