

Tiltak mot forurensning av Iddefjorden — Statlig medvirkning

Av Bjørn Hestangen

Bjørn Hestangen er sosialøkonom og ansatt som første-konsulent i Miljøverndepartementet.

*Innlegg på Norsk Vannforenings seminar
2. september 1982.*

I det følgende vil jeg gi en kort orientering om bakgrunnen for den statlige medvirkning til løsningen av forurensningsproblemene i Iddefjorden, hvilke former denne medvirkningen har hatt og hvilket omfang den økonomiske medvirkning fra statens side har hatt.

For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at innlegget står for min egen regning, og at den vekt jeg har gitt de ulike medvirkningsformer ikke nødvendigvis er et uttrykk for Miljøverndepartementets oppfatning av hva som har vært den viktigste formen for statlig medvirkning.

Et historisk tilbakeblikk vil vise at forurensningene i Iddefjorden ble oppfattet som et stort problem lenge før miljøvernsspørsmål generelt og forurensningsspørsmål spesielt hadde noen sentral plass i samfunnsdebatten. Fra 1920 er det foretatt målinger av forurensningstilstanden i fjorden både fra svensk og norsk side, og allerede før 1940 var det kommet reaksjoner fra Sverige på forholdene i fjorden og på den betydning forurenset Iddefjordsvann har hatt for vannkvaliteten i tilstøtende fjordområder.

Det tok imidlertid tid å komme over fra kunnskap om og erkjennelse av pro-

blemene til praktisk handling. Dette er illustrert i fig. 1. I 1969 opprettet Utenriksdepartementet en norsk delegasjon for å drøfte Iddefjordsaken med representanter fra Sverige. Fire år senere, i juni 1973, avga den norske delegasjonen sin innstilling. Ikke overraskende ble det i innstillingen anbefalt rensetiltak ved Saugbrugsforeningen og for Halden kommunes kloakkutslipp.

Praktiske tiltak Handlingsprogrammet

I 1972, altså året før innstillingen ble avgitt, hadde Miljøverndepartementet blitt opprettet. Det var naturlig at dette departementet overtok den videre oppfølging av saken. I oppfølgingsarbeidet ble det tatt direkte kontakt med bedriften og kommunen, og dessuten med de svenske interesser gjennom Statens Naturvårdsverk og Jordbruksdepartementet. Saken ble også behandlet i Forhandlingsutvalget for nye industritiltak, kanskje bedre kjent som Gøtheutvalget.

Kort summert var for øvrig utgangspunktet for den konkrete planleggingen av tiltak følgende:

— Forurensningsproblemene i fjorden var betydelige, og de var stadig økende. Kjente tegn på stor forurensningsbe-

Figur 1.

	1920	Norske og svenske målinger av tilstanden
	↓	
Fra kunnskap via erkjennelse til handling	1939	Svenske klager
	1948	Nye målinger
	↓	
	1969	Utenriksdepartementet oppretter en delegasjon for å forhandle med svenskene
	1973	Den norske delegasjonen avgir sin innstilling
	1975	St. prp. nr. 130 med handlingsprogram
	1976	Praktisk gjennomføring
	↓	
	2000	?

lastning var fremtredende:

- dårlig siktedyp,
 - skumdannelser,
 - lavt oksygeninnhold,
 - flytestoffer,
 - generende lukt og
 - store forekomster av sopp og bakterier
- Iddefjorden var en dårlig resipient. En rekke terskler og innsnevringar fører til liten vannutskiftning og hindrer vertikal omblending av vannmassene.
- Hensynet til at forurensningene også rammet Sverige førte til et ekstra press for å handle hurtig.
- Det ville åpenbart være nødvendig å gi omfattende og kostbare pålegg til en bedrift som sysselsatte 2 400 personer.

Disse punktene representerte problem-siden. Imidlertid var det en rekke fak-

torer som førte til at utgangspunktet ikke bare var ugunstig.

- De viktigste forurensningskildene var lett identifiserbare. Saugbrugsforeningen sto for 90% av utslippet av organisk stoff, 60% av nitrogenutslippet og 1/3 av utslippet av fosfor. Dessuten bidro kloakkutslippene fra Halden by med nær 1/3 av fosfortilførselen.
- Lov om vern mot vannforurensning hadde trådt i kraft 1/1 1971 (den avløste forurensningsbestemmelsen i vassdragsloven av 1940), og gav det nødvendige formelle grunnlag for å stille krav til rensetiltak som vilkår for å få utslippstillatelse.
- Det var etablert generelle finansierungsordninger både for rensetiltak i eksisterende industri og for kommunale avløpsanlegg for eksi-

sterende bebyggelse. Hovedelementet i disse finansieringsordningene er gunstige lån og lånegarantier, men det er også mulig å gi direkte tilskudd.

Slike finansieringsordninger representerer for øvrig et unntak fra det internasjonalt anerkjente prinsipp om at forurenseren skal betale. Ordningene er imidlertid etablert for en avgrenset tidsperiode av denne typen presserende tiltak som

ellers ikke ville la seg realisere eller som kunne gi uakseptable skadevirkninger.

- I forbindelse med opprettelsen av finansieringsordningene for miljøverniltak i industrien var det foretatt en prioritering der tiltak mot forurensninger fra sulfittcelluloseindustrien var satt høyest på lista.

Fig. 2 gir en oversikt over problemer og virkemidler i utgangspunktet.

Figur 2. *Utgangspunkt*

<i>Problemer:</i>	<i>Bidrag til løsning:</i>
— Betydelige forurensninger	— Lett identifiserbare forurensningskilder
— Dårlig resipient m.h.p. vannutskiftning og omblanding	— Nødvendige lovhjemler til å gi pålegg om tiltak forelå
— Press fra svensk side	— Det var etablert finansieringsordninger for tiltakene
— Hensynet til 2400 arbeidsplasser ved Saugbrugsforeningen	— Sulfittcelluloseindustrien var gitt høyeste prioritet i det generelle oppryddingsprogrammet for forurensninger fra industrien

På dette grunnlag ble det utarbeidet et særskilt handlingsprogram for tiltak mot forurensning av Iddefjorden. Programmet ble presentert i Stortingsproposisjon nr. 130 for 1974—75, som ble lagt fram våren 1975 og inneholdt følgende hovedpunkter:

For Saugbrugsforeningen skulle det innen sommeren 1978 gjennomføres omfattende reduksjoner av utslipp til vann (og også til luft, som imidlertid ikke er temaet her). Eksempelvis var det forutsatt 90% gjenvinning av sulfittavlut fra

silkecelluloseproduksjonen, reduksjon av organisk stoff med 60% og av suspendert materiale med 75%.

Dessuten var det forutsatt produksjonsmessige endringer i form av nedleggelse av papircelluloseproduksjonen og oppbygging av et anlegg for produksjon av termomekanisk tremasse. Dette var anslått til å redusere miljøverninvesteringene med 70—80 mill. kroner i forhold til hva de ville ha vært med uendret produksjonsstruktur. Forslag til tiltak med Saugbruks-

foreningen var for øvrig utarbeidet av bedriften selv.

De rene miljøverninvesteringer var kalkulert til 90 mill. kroner i løpende priser. Produksjonsomleggingene, som vi kan karakterisere som følgeinvesteringer, var kalkulert til 55 mill. kroner.

Til de rene miljøverninvesteringer var det regnet med en statlig finansieringsdeltagelse med lån og lånegarantier på 70 mill. kroner og direkte tilskudd på 7.6 mill. kroner. Dessuten var det stilt i utsikt delfinansiering av følgeinvesteringene i form av partialobligasjonslån.

På grunn av fosforets betydning som minimumsfaktor for utviklingen av en del forurensninger ble det ansett som viktig at tiltak mot kommunale utslipp ble gjennomført parallelt med de utslippsbegrensede tiltak i industrien.

For de kommunale kloakkutslippene innebar programmet at 80% av den samlede belastningen skulle være tilknyttet mekanisk/kjemiske renseanlegg innen utgangen av 1980. Det var videre forutsatt at bygging av nye og utbedring av eksisterende renseanlegg skulle være fullført innen 1. januar 1978.

I 1975-priser var de nødvendige kommunale investeringer beregnet til 15 mill. kroner. Av dette ble det gitt løfte om 1.5 mill. kroner som direkte tilskudd, samtidig som det ble gitt uttrykk for at en lånesøknad til Kommunalbanken ville bli anbefalt gitt høy prioritet. I fig. 3 er investeringsplanene i St. prp. nr. 130 sammenholdt med de faktiske realiserte tall.

Figur 3. *Investeringer og finansiering*

St. prp. nr. 130

Realiserte tall

Saugbrugsforeningen:

Investering 90 mill. kroner

Lån/lånegarantier 70 mill. kroner

Tilskudd 7.6 mill. kroner

155—175 mill. kroner

137 mill. kroner

22.6 mill. kroner

Halden kommune:

Investering 15 mill. kroner

Lån: (ikke angitt)

Tilskudd 1.5 mill. kroner

36—40 mill. kroner¹⁾

21 mill. kroner¹⁾

3.7 mill. kroner¹⁾

¹⁾ foreløpige tall

Gjennomførte tiltak, kostnader og støtteandeler

Det konsentrert av handlingsprogrammet som jeg her har presentert og de prinsipper som programmet bygger på, har ligget til grunn for den praktiske gjennomfø-

ringen av tiltakene og for den statlige finansieringsmedvirkning. Da det som kjent er vanskelig å spå, især om fremtiden, er det neppe overraskende at utviklingen i praksis ikke alltid har fulgt detaljene i programmet. La oss derfor også se litt på

den faktiske utvikling, spesielt når det gjelder kostnader og statlig finansieringsbistand.

De rene miljøverninvesteringer ved Saugbrugsforeningen var som nevnt kalkulert til 90 mill. kroner. Litt avhengig av hvordan en beregner renter i byggetiden og verdien av eget ingeniørarbeid ligger den endelige regningen et sted mellom 155 og 175 mill. kroner. Jeg vil her understreke at det er foretatt en rekke justeringer undervegs, og at tallene derfor ikke er direkte sammenliknbare.

De økte investeringer har i høy grad blitt fulgt opp med økt statlig finansieringsbistand. Summen av lån og lånegarantier har gått opp fra planlagt 70 mill. kroner til faktiske tilsagn på 137 mill. kroner, mens tilskuddet har økt fra 7.6 til 22.6 mill. kroner. Dette medfører at den statlige finansieringsandel har blitt noe høyere enn opprinnelig forutsatt.

Heller ikke for Halden kommunes avløpsanlegg har kostnadsberegningene holdt. Programmet er ikke helt fullført, men de samlede investeringer vil ventelig ligge i størrelsesorden 36—40 mill. kroner (opprinnelig anslag 15 mill. kroner i 1975-priser). Det er til nå gitt lån på 21 mill. kroner og tilskudd på 3.7 mill. kroner.

Etter all denne oppramsingen av tall vil den våkne leser forhåpentligvis stille spørsmålet: Hva har vi så fått igjen for

disse pengene, har de vært vel anvendt? Jeg vil ikke gi noe svar på dette nå; flere andre innlegg vil ta for seg utviklingen i fjorden. For å komplettere bildet av den statlige medvirkning vil jeg bare nevne at programmet for forurensningsovervåking som bl.a. omfatter Iddefjorden og som skal være med å gi oss sikrere svar på dette spørsmålet, hvert år får betydelige bevilgninger over statsbudsjettet.

Jeg har tidligere nevnt at både de juridiske og de økonomiske virkemidler som har vært benyttet fra statens side for å få gjennomført forurensningsbegrensende tiltak i Iddefjorden er av generell karakter. Er det derfor egentlig sider ved Iddefjordsaken som berettiger til spesiell omtale?

Svaret her er et ubetinget ja. De alvorlige forurensningsproblemene og forholdet til Sverige er allerede behørig nevnt. Den valgte løsning der en på et tidlig tidspunkt tok utgangspunkt i residenten og klart la opp til en koordinert løsning for kommunale og industrielle utslipp har heller ikke vært mulig å gjennomføre i så mange tilfelle. Dessuten er det spesielt at et bestemt forurenset område behandles særskilt i en proposisjon til Stortinget. I denne sammenheng har vi bare Mjøsa å sammenlikne med. Det skulle tydelig vise hvilken vekt som er lagt på å bedre forholdene i Iddefjorden.