

Øyvind Nøttestad



Fra forkynner til forvalter

SFTs historie fram til 1994

Innhold

SFT-direktørens forord	3
Forfatterens forord	4
Sammendrag	5
Kapittel 1: Hvorfor ble SFT opprettet?	10
Drivkreftene bak opprettelsen av SFT	14
Pionertiden – forløperne for SFT	26
Kapittel 2: Etableringsår og grotid (1974-79)	54
Den nye etaten vokser fram	58
Oppryddingen i industrien skyter fart	70
Beredskapen mot akutt forurensning bygges opp	83
Produktkontroll inn i SFT	96
Kommunale avløpsanlegg:	
Milliardoppryddingene settes i gang	104
Det besværlige avfallet	116
Med kurs for 1980-årene	124
Kapittel 3: Miljøvern i motvind (1980 –85)	126
Ny forurensningslov mens miljøvernølgen synker	129
Industrisakene i stampesjø	131
De uløste avfallsproblemene	140
Produktkontrollen føres videre	150
Hva skjer i landbruket?	155
Problemene fra samferdsel tas opp	163
SFT kvesser klørne	171
Tiltykning til storm	190

Kapittel 4: Ny miljøvernølge – nytt SFT (1986-94)	192
Miljøvern på den politiske dagsorden igjen	197
SFT forsterkes	201
Industrien drives framover	210
Sterkere søkelys på samferdsel	222
Landbruksnæringen tar ansvar	230
Ny fart i de kommunale oppryddingene	232
Avfallsproblemene tas på alvor	240
Produktkontroll i forandring	255
Beredskapen mot akutt forurensning utvikles	260
Miljøvernølgen kulminerer – SFT profesjonaliseres	270
Hva har SFT oppnådd?	289
Kapittel 5: SFT i framtida: Kan vi lære noe av historien?	294
Vedlegg	313
1. SFTs direktører 1974–2000	314
2. Medarbeidere i forløperne for SFT og i SFT fram til år 2000	316
3. SFTs organisering 1974–94	325
4. Kilder	335

SFT-direktørens forord

Kunnskap om vår egen historie er viktig både for den daglige virksomheten og for å planlegge framover. SFT rundet 25 år 1. juni 1999. Slike milepæler gir oss anledning til å kaste et blikk bakover. Som en del av markeringen besluttet vi derfor å få skrevet ned SFTs historie.

En redaksjonsgruppe med Anne Margrete Alværn, Ivar Magnor, Elin Røed og Trond Syversen har gitt råd underveis. Øyvind Nøttestad har vært prosjektleder og forfatter. I likhet med meg har han i hele denne spennende perioden opplevd SFT dels fra innsiden og dels fra den nære utsiden.

I denne boken rettes søkelyset på SFT: Hva var drivkreftene som ledet fram til opprettelsen i 1974? Hvilket mandat var det SFT fikk? Hvordan har etaten oppfylt dette mandatet? Hva var det som førte til at SFT i løpet av noen få tiår utviklet seg fra en entusiastisk gruppe ildsjeler til et moderne og profesjonelt direktorat med påvirkningskraft over viktige deler av samfunnsutviklingen? Har vi noe å lære av tidligere suksesser og fiaskoer?

Jeg er overbevist om at denne dokumentasjonen er viktig. Den er viktig for oss i dagens SFT. Den er viktig for dem som kommer etter oss. Den er også viktig for andre enn SFT-ere. Jeg er derfor glad for at denne boken lot seg realisere. Takk til forfatteren, redaksjonsgruppen og alle dere andre som har medvirket i dette prosjektet. Jeg er sikker på at mange vil få glede av boken. Jeg vet at jeg vil få det!

Oslo 2002



Håvard Holm

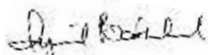
Forfatterens forord

Da SFT i 1999 besluttet å få skrevet ned sin historie, ble det samtidig bestemt å basere seg på etatens egne krefter. Det ga meg den muligheten og den gleden det har vært å få skrive denne fortellingen.

Forhåpentligvis vil denne boka bidra til at flest mulig SFT-ere får et enda bedre perspektiv på sin daglige virksomhet. Ved inngangen til år 2000 hadde 933 medarbeidere hatt fast ansettelse i etaten. Å gi en beskrivelse slik at flest mulig av disse kunne si til seg selv: «Ja, slik var det!» har ligget bak valg av intervjuobjekter. SFT-ere som gjennom lang tid og fra ulike ståsteder i organisasjonen har kunnet følge utviklingen, har derfor vært spesielt viktige.

Gjennom de første tiårene har SFT engasjert seg på mange saksområder. En skikkelig omtale av alle disse ville sprengte rammen for en bok som dette. De innledende idédugnadene ga synspunkter på hva som var viktigst. Sammen med redaksjonsgruppens synspunkter la dette grunnlaget for hva som skulle omtales. Jeg har også tatt med historier som illustrerer at ikke alt har vært perfekt og under full kontroll til enhver tid. Det svekker ikke hovedkonklusjonen i denne boka: SFT har mye å være stolt av.

Mange har medvirket i dette prosjektet. Nåværende og tidligere SFT-ere har stilt seg selv og sine personlige arkiver til disposisjon. Redaksjonsgruppen har bidratt med synspunkter både når det gjelder innhold, volum og redigering. SFTs arkiv og bibliotek har som alltid ellers vært hjelpsomme. Nytilsatte, yngre medarbeidere har prøvelest ulike utgaver av et uferdig manus og gitt meg viktige tilbakemeldinger om hva de – ut fra sine ståsteder – syntes burde tas ut av fortellingen. I slutfasen har store deler av informasjonsseksjonen og avdelingsstaben medvirket i prosessen omkring design og trykking. Direktørmøtet i SFT har hele tiden hjulpet dette prosjektet fram til den boka som nå foreligger. Takk skal dere ha alle sammen!



Øyvind Nøttestad

Sammendrag

Store og hyppige forandringer har preget utviklingen av SFT. Spennvidden mellom forløperne i siste halvdel av 1960-årene og dagens SFT er et vitnesbyrd om dette.

Den gang var forurensningsproblemene høyst synlige. Forvaltningsapparatet for å løse dem besto av en håndfull medarbeidere. De hadde beskjedne miljø- og forvaltningskunnskaper. De hadde svake juridiske og økonomiske virkemidler. Til gjengjeld hadde de et sterkt engasjement. 30 år senere er SFT blitt et moderne direktorat med nærmere 300 medarbeidere, bred kompetanse, et budsjett på over en halv milliard kroner og viktige juridiske virkemidler.

Saksbehandlerne og lederne i forløperne for SFT var nesten alle sammen menn. 30 år senere har en stille likestillingsrevolusjon ført like mange kvinner som menn inn i nesten alle stillingsnivåene. Det eneste som gjenstår, er at SFT får sin første kvinnelige toppleder.

Miljøkompetansen var den gang nærmest helt fraværende hos dem som forårsaket forurensningsproblemene. De manglet kunnskaper om miljøproblemene, om hvordan de selv medvirket til dem, og om hvordan de kunne redusere dem. I denne situasjonen måtte forløperne for SFT påta seg omfattende ansvar og oppgaver knyttet til kunnskapsoppbygging og til veiledning. I en del tilfeller nærmet dette seg ren konsulentvirksomhet med detaljert anvisning av løsninger. Etter omfattende forsknings- og utviklingsvirksomhet, og etter 30 års kamp for å ansvarliggjøre aktørene, er kunnskapsnivået i dag langt høyere også utenfor SFTs vegger. Svært få kan i dag bruke manglende miljøkunnskaper som unnskyldning for ikke å redusere forurensningsproblemene som de medvirker til.

Forløperne for SFT var i navnet myndighetsutøvere. I gavnet var de misjonærer. Som forkynnere satte den entusiastiske lille flokken - i samarbeid med forskningsmiljøene - forurensningsproblemene på den politiske dagsorden. 30 år senere har SFT fortsatt et viktig mandat som informant om miljøutviklingen. Samtidig har etaten bygd opp sine roller som ekspertorgan og som pådriver for å få

viktige aktører utenfor miljøvernforvaltningen til å påta seg ansvar. Rollen som myndighetsutøver er også forandret. I dag er SFT tillagt myndighet etter en mer omfattende forurensningslovgivning enn for 30 år siden. Produktkontroll og beredskap mot akutt forurensning er blitt viktige ansvarsområder. Samtidig er større ansvar og myndighet ført over til virksomheter utenfor SFT.

Forløperne for SFT rettet oppmerksomheten mot de store punktutslippene fra industri og kommunale avløpsanlegg. Oppgave nummer én var å løse de alvorlige lokale problemene disse utslippene forårsaket. Utviklingen av renseteknologi for å redusere utslippene sto da sentralt.

30 år senere ser vi et mer sammensatt bilde. Mange av de alvorligste forurensningsproblemene fra 1970-årene er nå løst. Norge står i dag fram som et synlig reinere land. Likevel er utfordringene blitt større. I dag er det forbruket – i sterkere grad enn produksjonen – som skaper forurensningsproblemer. Søkelyset er for lengst satt på de mange små og mindre synlige utslippene som samlet utgjør alvorlige miljøtrusler. Forurensningsproblemene har de siste tiårene også fått en dimensjon i tid og rom som sprenger den rammen de fleste av oss tenker innenfor. De internasjonale og globale forurensningsproblemene preger i dag store deler av virksomheten.

Det har også skjedd forandringer i målene i forurensningspolitikken. Fram mot 1990-årene ble mange av dem gradvis kvantifiserte og mer tidfestede. Det gjorde dem lettere å etterprøve. Dermed ble de også mer forpliktende. Etter 1990 har utviklingen – av ulike grunner – resultert i at slike konkrete mål er blitt mindre vanlig. Samtidig er vegene til målene forandret. I dag inngår renseteknologi bare som en del av strategiene.

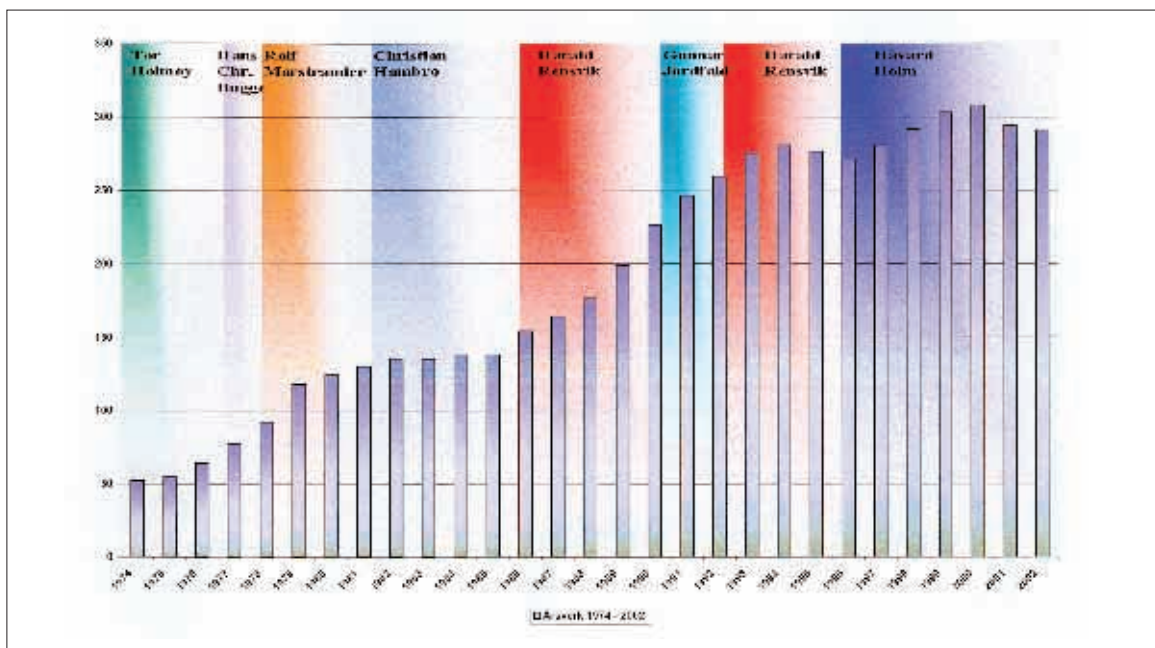
Hvilke krefter er det som sterkest har påvirket utviklingen av SFT?

SFT ble opprettet i en periode med sterk tro blant politikere og i embetsverket på at samfunnsutviklingen kunne styres mot vedtatte politiske mål gjennom en fornuftig planlegging og fornuftige reguleringer. Dette kunne langt på veg skje innenfor nasjonalstatens grenser. Denne troen er langt svakere i dag. Internasjonale organisasjoner, internasjonale avtaler og større tillit til markeds-kreftene preger idag rammene SFT må arbeide innenfor.

Holdninger i befolkningen til ulike verdier har også påvirket utviklingen av SFT. Her har det skjedd store endringer de siste 30–40 årene. Det gjelder også holdningene til miljøvern.

I det etterfølgende søylediagrammet ser vi to tydelige vekstperioder i SFTs utvikling. Disse faller sammen med de to sterke miljøvernølgene vi har hatt i Norge etter krigen. Begge ble først og fremst utløst av drivkrefter og hendelser utenfor SFT. Men i begge tilfellene var også SFT selv en viktig aktør. På viktige områder la etaten grunnlaget for og økte kraften i disse miljøvernølgene.

Som direktorat får SFT fastlagt store deler av sine rammebeting-



Utviklingen av antall medarbeidere i SFT fra 1974 til 2002.

elser gjennom proposisjoner og meldinger fra Miljøverndepartementet til Stortinget. Avhengig av hvor sterkt SFT til enhver tid har fylt sine roller som blant annet ekspertorgan for departementet, har etaten også vært i stand til å påvirke disse rammebetingelsene. Et viktig eksempel på dette er den omfattende utviklingen av forurensningspolitikken som skjedde i Gro Harlem Brundtlands periode som miljøvernminister. Store deler av grunnlaget for SFTs senere virksomhet kom da på plass. Et annet eksempel er miljøvernølgen i siste halvdel av 1980-årene da arbeidet med forurensningssakene fikk en glanstid mens Sissel Rønbeck var miljøvernminister. Både i disse og i andre perioder har utformingen av forurensningspolitikken skjedd i et nært samarbeid mellom departementet og SFT. I perioder har dyktige medarbeidere også blitt rekruttert fra SFT for arbeidet med de aktuelle meldingene eller proposisjonene til Stortinget.

Mens rammebetingelsene for SFTs virksomhet først og fremst formes av krefter utenfor etaten, er det SFT-ere selv som har skapt SFTs sjel. Opplevelsen av å jobbe med dypt meningsfulle samfunnsoppgaver har vært felles for de aller fleste medarbeiderne i hele etatens historie. Viljen og evnen til å gjøre et skikkelig arbeid har også preget store deler av SFTs historie. Det er nåværende og tidligere medarbeidere og ledere i SFT som skal ha æren for at brukerne av SFT de siste ti årene roser etaten ut fra de fleste kvalitetskriterier. Når et stort flertall av disse brukerne i en omfattende undersøkelse i 1994 mente at medarbeiderne er kompetente, interesserte, engasjerte, åpne og ærlige, er dette et tegn på at SFT langt på veg klarte å realisere sine ambisjoner om å bygge opp en profesjonell etat. Når SFT på viktige områder i en årrekke har vært en foregangsvirksomhet i og utenfor miljøvernforvaltningen, er det først og fremst SFT-ere som skal ha æren for dette. SFT har mye å være stolt av.

Den sterke utviklingen av SFT har skjedd i løpet av kort tid. Fra forløperne for SFT i siste halvdel av 1960-årene fram til den

moderen etaten på midten av 1990-årene har det gått snaue 30 år. Det er mindre enn en generasjon.

Milepæler i denne utviklingen er vist innenfor rammen nedenfor.

I de etterfølgende fire kapitlene gis en omtale av utviklingen fra forløperne til SFT fram til etaten slik den sto fram i 1994 – 20 år etter opprettelsen. Deretter gis det i kapittel fem en oppsummering av hvilken lærdom vi kan trekke av vår egen historie.

Bakerst i boka er det i egne vedlegg vist SFTs direktører fra 1974 til 2000, oversikt over medarbeidere i forløperne for SFT og i SFT fram til år 2000, organisasjonsdiagrammer for SFT fra opprettelsen i 1974 fram til 1994 og kildeanvisning og litteraturliste.

SFTs utvikling – viktige hendelser

- 1947:** Vann- og kloakkkontoret opprettes i NVE.
- 1961:** Det første Røyskaderådet oppnevnes.
- 1961:** «Østlandske Tankreanseanlegg AS» opprettes i Horten.
- 1962:** Rachel Carsons «Silent Spring». Skepsisen til den teknologiske utviklingen skyter fart.
- 1967:** Drivverdige oljefunn gjøres på Balderfeltet. Supertankeren «Torrey Canyon» grunnstøter i den britiske kanalen. Frykten for oljeskader vokser.
- 1967-77:** Den første sterke miljøvernølgen. Miljøvern blir politikk.
- 1969:** Alarmklokkene ringer for Mjøsa. Frykten for vannforurensninger vokser i store deler av landet.
- 1970:** Stortinget vedtar lov om vern mot vannforurensning og lov om vern mot oljeskader.
- 1971:** Oslokonvensjonen om dumping av avfallsstoffer i havet vedtas.
- 1971:** Vann- og avløpskontoret i NVE oppretter 5 distriktskontorer.
- 1971:** Det første Oljevernrådet oppnevnes.
- 1972:** Miljøverndepartementet opprettes. Vann- og avløpskontoret i NVE skifter navn til Statens vann- og avløpskontor. Røyskaderådets sekretariat og Statens vann- og avløpskontor får felles ledelse, overføres fra Industridepartementet og legges under det nye departementet.
- 1972:** FNs miljøvernkonferanse i Stockholm setter miljøvern på den internasjonale dagsorden.
- 1972:** Drama med gifttønner på Vestlandet. Problemene med spesialavfall blir synliggjøres.
- 1972-76:** Forurensningspolitikken utformes gjennom en serie meldinger og proposisjoner. Stortinget vedtar omfattende nasjonale oppryddingsplaner. Økonomiske virkemidler tas i bruk.
- 1973:** Aksjonen for å redde Mjøsa starter.
- 1974:** SFT opprettes. Distriktskontorene legges ned, og oppgavene overføres til fylkesmannens utbyggingsavdeling.
- 1974:** Kontrollorganet for nedre Telemark legges under SFT.
- 1974:** 10-års programmet for opprydding i eldre industri starter.
- 1975:** Oljevernrådet overføres til SFT.
- 1977:** Produktkontrollen legges til SFT.
- 1977:** Blow-out på «Bravo»-plattformen. Beredskapen mot akutt forurensning blir et satsingsområde for SFT.
- 1978:** Hovedstasjonen for oljevern i Horten legges under SFT.
- 1979:** SFT vokser og flytter til Økern.

- 1979:** Avfallssakene inn i SFT.
- 1980:** Edb inn i SFT (skrivetjenesten og bibliotek).
- 1980:** Statlig program for forurensningsovervåking settes i gang. SFT tillegges ansvaret.
- 1980:** SFT får gjennomslag for krav om å sette ned innholdet av bly i bensin.
- 1980:** SFT gir Titania utlippstillatelse. Miljøvernorganisasjoner engasjerer seg for første gang i forurensningssakene.
- 1980:** SFT starter arbeidet med regulering av klimagassutslipp (forskrift mot bruk av KFK).
- 1981:** Stortinget vedtar forurensningsloven. (Den trer i kraft i 1983.)
- 1981-85:** Høyrebølge. Troen på offentlig planlegging og regulering svekkes. Miljøvern på sparebluss. SFT skjerper knivene.
- 1982:** Fylkesmannens miljøvernavdeling etableres.
- 1982:** SFT oppretter en prosjektgruppe for luftforurensninger. Nye arbeidsformer inn i SFT. Søkelyset dreies mot diffuse utslipp fra samferdsel og landbruk.
- 1982:** SFT lager de første merkeforskriftene for kjemikalier.
- 1983:** SFT har utarbeidet sin første langtidsplan.
- 1984:** Handlingsplan mot landbruksforurensninger: Samarbeidet mellom Landbruksdepartementet og SFT settes på prøve.
- 1984:** Forskrift om spesialavfall fastsettes. Svakheterne ved systemet for spesialavfall blir synlige.
- 1985:** Natur og Ungdoms aksjoner ved Unger fabrikker og mot Norsk Hydro på Herøya synliggjør den manglende kontrollen av industriens avfalls- og utslippsløsninger.
- 1985:** SFT presenterer Handlingsprogram mot vegtrafikkstøy.
- 1986:** Tsjernobylulykken medvirker til å utløse en ny miljøvernølge.
- 1986-90:** Ny miljøvernølge. Glanstid for miljøvern og for SFT. Miljøvernarbeidet internasjonaleses. SFT styrkes.
- 1986-90:** SFT driver industrien framover i ny offensiv. 2-generasjonstiltak gjennomføres. Systemet for spesialavfall bygges opp.
- 1987:** Verdenskommisjonen for miljø og utvikling legger fram sin rapport: «Our common Future».
- 1987:** Bilforurensninger blir politikk. SFT får gjennomslag for å innføre skjerpede avgasskrav.
- 1987:** Londondeklarasjonen forplikter landene til å redusere sine utslipp av miljøgifter og næringssalter med minst 50 prosent.
- 1988:** Algeinvasjon langs kysten av Sør-Norge og cyanid-alarm i Bergen forsterker miljøvernølgen. SFT-styrkes..
- 1989:** Økende frykt for miljøkonsekvensene ved den voksende skipstrafikken og virksomheten på sokkelen. Beredskapen drøftes i en egen stortingsmelding.
- 1989:** Stortingsmelding om Norges oppfølging av Verdenskommisjonens tilrådinger. Ambisiøse mål får konsekvenser for SFT.
- 1989-94:** Murens fall. EU-debatt. Miljøvernølgen synker. Virksomheten på kontinentalsokkelen utvides kraftig. Norge senker sine miljøambisjoner.
- 1990:** Produktsikkerheten ut av SFT.
- 1990:** SFT flytter til Helsfyr.
- 1992:** Nitrogensaken. Strid om kravene til rensing av kommunale avløp til Nordsjøen.
- 1992:** Ny avfallspolitikk.
- 1990-94:** SFT profesjonaleses.