

**SFT i framtida:
Kan vi lære noe av historien?**

5

Kapittel 5

SFT i framtida: Kan vi lære noe av historien?

Det håpløse er ikke alltid håpløst
Langsiktig planlegging og tålmodig gjennomføring gir resultater
Nye forurensningsproblemer vil bli avdekket
SFT trenger både spisskompetanse og helhetskompetanse
SFT må forholde seg til den teknologiske og naturvitenskapelige utviklingen
Troverdighet gir styrke
Egne virkemidler er viktig
SFT må være både reaktiv og proaktiv
SFT må være tydelig i rollen som pådriver
Det er krevende å påta seg nye roller
Bruk markedskreftene!
SFT må fortsatt være et miljøverndirektorat

I historien om arbeidet med forurensningssaker i Norge finner vi mange suksesshistorier. SFT har spilt en sentral rolle i de fleste. Et eksempel på dette er den omfattende oppryddingen i utslippene fra industri og kommunale avløpsanlegg som ble satt i gang i 1970-årene, og som nå langt på veg er slutført. Et annet eksempel er oppbyggingen av beredskapen mot akutt forurensning. Et tredje eksempel er reduksjonene i bly og nitrogenoksyder i utslippene fra biltrafikken. Arbeidet med produktkontroll er et fjerde eksempel. Vi har i dag en helt annen og bedre kontroll med bruken av helse- og miljøskadelige kjemiske stoffer og produkter enn vi hadde da SFT ble opprettet. Loven om produktkontroll ble også benyttet til å redusere bruken av osonødeleggende stoffer. Her var Norge et av landene som tidligst oppnådde store resultater. Arbeidet med å redusere utslippene som gir sur nedbør er et sjette eksempel: Ved inngangen til år 2000 kunne det ikke bare registreres at belastningen var redusert betydelig. Overvåkingsprogrammet viser oss også at skadeomfanget av den sure nedbøren endelig er i ferd med å minke. Gjennom over hundre år har naturen vært på vikende front. Nå vinnes tapte skanser tilbake.

Suksesshistoriene kom ikke av seg selv. Viktige forutsetninger måtte være til stede. Selv om saksområdene innbyrdes er svært ulike, og selv om SFT har spilt ulike roller i realiseringen av resultatene, er det nærliggende å spørre: Er det noen forutsetninger som har vært felles for flere av suksesshistoriene? Kan vi i så fall legge noen av de samme forutsetningene til grunn også for arbeidet videre framover?

De utfordringene SFT står overfor i årene framover er annerledes enn dem vi har bak oss. Samtidig må SFT fortsatt være forberedt på store forandringer i rammebetingelsene etaten må arbeide innenfor. Det sier seg derfor selv at vi i arbeidet framover neppe kan basere oss på blåkopier av tidligere løsninger og strategier.

Til tross for dette: Vår egen historie gir et viktig fundament for den framtidige virksomheten. SFT bør bygge videre på flest mulig av de sterke sidene den har utviklet gjennom de foregående decenni-

ene. Viktige erfaringer og holdninger kan derfor være nyttige å ta med seg videre. Ut fra dette omtales i det følgende noen forutsetninger som har ligget til grunn for én eller flere av de suksesshistoriene vi nå har bak oss. Sannsynligvis vil flere av dem også ha gyldighet i årene framover.

Det håpløse er ikke alltid håpløst

Flere av utfordringene vi i dag står overfor i arbeidet med forurensningsaker kan se svært vanskelige ut. Vi sliter fortsatt med alvorlige gamle synder i form av for eksempel miljøgifter i sedimenter i flere fjorder og havnebassenger. I de større byene er luftforurensninger og støy alvorlige problemer for mange mennesker også i dag. Økende spredning av miljøgifter i nordområdene gir grunnlag for alvorlig bekymring. Det mest alvorlige – og det aller vanskeligste problemet å løse – ser likevel ut til å være de menneskeskapt globale klimaendringene. 15 år etter at Verdenskommisjonen for miljø og utvikling anbefalte snarlige og sterke reduksjoner i utslippene av klimagasser, har utslippene – ikke minst fra norske kilder – fortsatt å vokse og er ennå i kraftig vekst. Både i Norge og internasjonalt er motkreftene mot effektive reguleringer fortsatt så sterke at det kan synes umulig å unngå dramatiske miljøskader i framtida. Det gir grunnlag for pessimisme. Men det som ser håpløst ut behøver slett ikke være det. Flere av suksesshistoriene i vår egen historie bekrefter dette.

Da Per Christian Jæger og Tor Holmøy i Røykskaderådets sekretariat og Olav S. Nedenes, Bjørn Bergmann Paulsen, Erik Hauan og de andre medarbeiderne i Vann- og avløpskontoret i siste halvdel av 1960-årene tok opp arbeidet med utslippene fra industri og kommunale avløpsanlegg, var utgangspunktet deres elendig. Blant politikerne, i næringslivet, i kommunenes tekniske etater og i store deler av befolkningen betraktet man de økende miljøskadene som uunngåelige konsekvenser av den økonomiske og materielle veksten som det var bred politisk enighet om. Miljøproblemer gikk det ikke an å gjøre noe med! Det fantes nesten ikke kunnskaper om hvordan utslippene kunne reduseres. Teknologiske løsninger glimret ved sitt fravær. De juridiske virkemidler for å sette krav til dem som forårsaket utslippene var mangelfulle. Det fantes heller ikke økonomiske virkemidler som kunne sikre gjennomføringen av de nødvendige løsningene. Når saksbehandlere i forløperne for SFT av og til oppnådde en liten seier ved at det ble satt krav til enkelte utslipp, ble miljøgevinsten mer enn spist opp ved at andre utslipp vokste mye mer. I mange år var helhetsinntrykket deres helt entydig: Til tross for en voldsom arbeidsinnsats fra deres side, økte forurensningsproblemerne hvert eneste år. Det må ha sett håpløst ut.

Da Berit Kvæven og Tor Johannessen ved inngangen til 1980-årene innarbeidet overvåkingen av den sure nedbøren i det statlige overvåkingsprogrammet, hadde skadene økt i omfang gjennom mer enn 60 år. Miljøvernmyndighetene hadde allerede i et tiår forjeves kjempet for å redusere utslippene som forårsaket skadene. Henvendelsene til Storbritannia ga den første kalddusjen: De britiske myndighetene mente luftforurensninger fra England

umulig kunne transporteres helt til Norge. Dersom det likevel var tilfellet, mente de at utslippene ikke hadde noen virkninger i Norge. Og dersom det likevel var slik at de medvirket til skader i norske vassdrag, kunne vi se helt bort fra at britene ville redusere sine utslipp. Den kullbaserte industrien i England var langt viktigere enn noen skarve døde fisk i Norge! For norske miljøvernmyndigheter var denne reaksjonen ikke løfterik. Det var heller ikke økningen av skadene som den sure nedbøren forårsaket i de etterfølgende årene. Det så håpløst ut.

Et tilsvarende bilde vil vi finne da Morten Helle i 1975 begynte sitt arbeid med spesialavfall, da Rolf Biørnstad i 1977 begynte arbeidet med produktkontroll, da Trond Syversen samme år tok opp arbeidet med luftforurensninger fra biltrafikken, og da Hans Christian Bugge sammen med de første medarbeiderne i arbeidet med oljevern begynte oppbyggingen av beredskapen mot akutt forurensning. En lang rekke av de viktigste forutsetningene for å oppnå resultater glimret ved sitt fravær på de aller fleste saksområdene. Det så ikke bare vanskelig ut. Ofte kunne det også se håpløst ut.

På alle disse saksområdene har vi i dag oppnådd omfattende resultater, eller vi ser at resultatene er innen rekkevidde. Når vi skal planlegge virksomheten framover, bør vi derfor kunne lære av den erfaringen disse suksesshistoriene har gitt oss: Det som ser håpløst ut, behøver slett ikke være det.

Langsiktig planlegging og tålmodig gjennomføring gir resultater

Noen av resultatene innenfor SFTs virksomhet er oppnådd i løpet av kort tid. Saneringen av den eldre treforedlingsindustrien i siste halvdel av 1970-årene ga i løpet av få år store forbedringer i vannkvaliteten i mange vassdrag og fjorder. Panteordningen på bilvrak ga hurtige miljøgevinster etter at ordningen ble introdusert i 1978. Påleggene SFT har gitt konkrete industribedrifter har ofte utløst store lokale miljøforbedringer i løpet av kort tid.

Miljøkonsekvensene var en av begrunnelsene for å nedlegge Fornebu som hovedflyplass. Da Gardermoen ble åpnet, ble samtidig flystøyplassene for titusenvis av mennesker fjernet i løpet av et døgn.

De fleste resultatene er likevel kommet gradvis. Skritt for skritt ble blyinnholdet i bensinen senket. Den forbedrede vannkvaliteten i mange innsjøer og fjorder har kommet gradvis etter flere tiårs innsats. Først etter mange års systematiske reduksjoner av utslippene som forårsaker sur nedbør, kan vi nå registrere reelle miljøforbedringer. Viljen til å heve nesene over skrivebordskanten og evnen til å se framover gjennom langsiktig planlegging la et avgjørende grunnlag for alle disse resultatene. Avhengig av hvor sterkt miljøvernpolitikken til enhver tid har stått, har ambisjonsnivået i disse planene blitt hevet eller senket, og tempoet er blitt forsert eller satt ned. Planene har dannet grunnlaget for politiske beslutninger, for meldinger og proposisjoner til Stortinget og for valg av tiltak og virkemidler. De har gitt omgivelsene innsyn i forurensningsmyndighetenes mål og prioriteringer. De har også dannet en viktig ramme for SFTs egen behandling av enkeltsaker.

Allerede i Vann- og avløpskontoret i NVE var viljen og evnen til langsiktig planlegging til stede. Da Miljøverndepartementet i 1970-årene skulle utforme forurensningspolitikken, ble tidligere medarbeidere fra kontoret i NVE trukket inn i utformingen av de mange omfattende planene. Uten disse planene (og den sterke faglige og politiske oppslutningen planene fikk) er det tvilsomt om oppryddingsarbeidet hadde fått den kraften og den farten som det fikk i de etterfølgende tiårene.

Viljen til å se framover og skape et helhetlig grep finner vi også da arbeidet med produktkontroll ble satt i gang i 1977. Noe av det første Rolf Biørnstad og medarbeiderne hans gikk i gang med var en omfattende analyse av hvordan dette svære saksområdet best kunne håndteres, og hva som var viktigst å gjøre først.

Viljen til langsiktig planlegging kom også tydelig til uttrykk i SFT i første halvdel av 1980-årene. I en periode da miljøvernarbeidet ellers sto svakt, la SFT – gjennom sin langtidsplanlegging – deler av grunnlaget for den omfattende virksomheten som skulle skje i kjølvannet av den nye miljøvernølgen i siste halvdel av 1980-årene. Fra nå av og helt fram til vår tid ble viljen til å se framover og planlegge langsiktig et kjennetegn ved store deler av SFTs virksomhet.

En felles forutsetning for mange av suksesshistoriene har også vært en nesten innbitt tålmodighet i gjennomføring av planene. Det tok 17 år fra Karin Refsnes begynte arbeidet med notifikasjon av nye kjemikalier til vi i 1996 fikk vedtatt et system for dette i Norge. Det tok 25 år fra Morten Helle – høyst ufrivillig – opprettet den første mottaksplassen for spesialavfall i sin skrivebordskuff fram til systemet for innsamling og behandling av spesialavfall i dag ser ut til å være kommet inn i et riktig spor. Det tok mer enn 40 år fra NIVA og Vann- og avløpskontoret tok opp de voksende problemene med vannforurensninger i Norge fram til situasjonen i dag hvor store deler av oppryddingstiltakene er slutført. Det er gått over 130 år fra Henrik Ibsen i skuespillet «Brand» i 1866 beskrev virkninger av Storbritannias utslipp av luftforurensninger fram til SFT ved inngangen til år 2000 i det statlige overvåkingsprogrammet kunne rapportere at skadeomfanget fra den sure nedbøren nå ser ut til å være på retur.

Viljen og evnen til å se framover, til langsiktig planlegging og til tålmodig gjennomføring har preget SFT i viktige perioder. Uten en slik vilje og evne på de fleste av SFTs saksområder er det tvilsomt om vi i dag hadde oppnådd tilsvarende miljøresultater. Tar vi for oss SFTs framtidige utfordringer, er det flere åpenbare likhetstrekk ved noen av suksesshistoriene vi har bak oss. SFTs styrke gjennom langsiktig planlegging og tålmodig gjennomføring bør derfor opprettholdes og videreutvikles i årene framover.



Nye forurensningsproblemer vil bli avdekket

I 1960-årene behøvde man ikke ha lang naturvitenskapelig utdanning for å registrere flere av de alvorlige forurensningsproblemene som da hadde utviklet seg. De var åpenbart merkbare for dem som ble berørt.

I de etterfølgende årene har nye problemer blitt avdekket på rekke og rad. Mange av disse kan tilbakeføres til samfunnsutviklingen de siste 30-40 årene. Utviklingen i bruken av energi, i samferdselssektoren og i det generelle forbruket står sentralt her.

Samtidig har forsknings- og forvaltningsmiljøene medvirket til å avdekke miljøproblemer og miljøtrusler som eksisterte allerede i 1960-årene, men som den gang ikke var kjent. SFT har spilt en viktig rolle i dette. Gjennom avanserte målemetoder og avansert overvåking har vi i dag et langt bedre grunnlag for å kjenne den faktiske forurensningsutviklingen. På viktige områder er vi også i stand til å ha godt begrunnede oppfatninger om hvordan utviklingen vil bli i årene framover under gitte forutsetninger.

Avdekkingen av nye forurensningsproblemer har i hele SFTs historie skapt vanskeligheter for etaten. Organisasjonen, virkemidlene, kompetansen og planene har naturligvis til enhver tid reflektert de miljøproblemene som på forhånd var kjent, og som det var politisk enighet om å redusere. Når man endelig var kommet godt i gang med løsningen av slike problemer, skapte det selvfølgelig vanske-

ligheter når det ble avdekket andre og nye problemer som kanskje var enda mer alvorlige. For SFT kunne nok dette i tunge stunder oppleves som en Sisofys-virksomhet.

Men samtidig har de nye problemene skapt nye muligheter i form av økte ressurser, bredere kompetanse i SFT og økt politisk vektlegging av etatens saksområder. Ikke minst har mulighetene vært gode når SFT selv var blant de første som avdekket problemene, og når etaten fikk utviklet strategier for hvordan den skulle forholde seg til de nye miljøproblemene.

En viktig lærdom av dette må være at SFT må være forberedt på at nye forurensningsproblemer vil bli avdekket også i årene framover. Da er det viktig å ha en fleksibilitet i organisasjonen slik at man hurtig kan bygge opp aktuell kompetanse og kapasitet for eventuelle oppgaver. Samtidig er det viktig tidligst mulig å utvikle en strategi for hvordan SFT skal forholde seg.

I løpet av de siste 10-15 årene er konturene av flere alvorlig framtidige forurensningsproblemer blitt tydeligere. Dette er problemer som ikke lar seg løse ved å konsentrere seg om de større punktutslippene. De mange diffuse utslippene i kjølvannet av et stadig økende forbruk (inkludert økende energiforbruk) ser her ut til å stå sentralt. For SFT blir det ventelig viktig gradvis å omstille seg mot disse områdene. I så fall bør SFT utvikle en enda tydeligere strategi for hvordan etaten her vil forholde seg.

Rolf Marstrander (med sin bakgrunn fra både forskningsmiljøene, SFT og Norsk Hydro) gir SFT to råd i denne situasjonen:

«SFT må for det første videreføre og videreutvikle sin demonstrerte dyktighet til å ta tak i enkeltutslippene på en slik måte at dette blir en integrert del av samfunnets arbeidsform. For meg ser det ut til at modellen med egenkontroll må utvikles til å dekke nesten alle aktiviteter i samfunnet. SFTs rolle må da gradvis forskyves til å påse at egenkontrollen virker.

For det andre må SFT i sterkere grad og tydeligere synliggjøre at vi er på veg mot et samfunn der produksjon, bruk og ombruk sees i et hele. For SFT innebærer dette at man må fortsette å synliggjøre endringene i forurensningssituasjonen, dokumentere betydningen av produsert livsløp og være en begrunnet pådriver for teknologiske endringer.

Selv om dette er en utvikling SFT allerede er inne i, bør den gjøres tydeligere både utad og innad i SFT. Suksess i «ett marked» er en tung bør å ta med seg og omforme inn i et annet «marked». SFT er nå inne i en slik skift-situasjon. Dette forutsetter at etaten bevisst etablerer aktiviteter som gradvis forskyver tyngdepunktet i virksomheten fra den etablerte situasjonen til den nye. For SFT kan dette innebære følgende liste av aktiviteter og med en gradvis forskyvning av vektlegging fra topp til bunn i listen:

- 1. Fortsatt arbeide med viktige punktutslipp som allerede er identifisert.*
- 2. Sterkere søkelys på systembasert egenkontroll. I tillegg til industriell virksomhet må dette gjøres gjeldende for andre aktiviteter i samfunnet. Til slutt må vi komme helt fram til den enkelte husholdning.*

3. Forurensningsovervåkingen utvides og gjøres langt mer synlig. Hva som faktisk skaper forurensningsproblemene, bør bli en viktigere del av kartet. Det er sannsynligvis bare gjennom aktiv og nøytral informasjon vi kan få enkeltindivider til å forstå sin egen rolle i det samlede bildet.
4. Egne studier med rapporter om produkters samlede bidrag i et livsløpsperspektiv. Dette kan gradvis utvides til å bli SFTs livsløpsanalyser over produkter knyttet til produksjons- og forbruksmønstre.
5. Utvidet livsløpsanalyser som knyttes til systemendringer (for eksempel sentralisering av meierier, store hytter, større boliger, fra elektrisk oppvarming til varmepumper og vannbåren varme). Hver av situasjonene må dokumenteres og godkjennes av paneler med faglig høgt kvalifiserte representanter. Panelene skal være garantister for SFTs analytiske og nøytrale kvalitet.
6. Ut fra aktivitetene foran kan SFT gå inn som en gradvis sterkere premissleverandør til nasjonale strategier. Dette gjelder for eksempel for FOU med sikte på en mer bærekraftig framtid, og hvor Norge kan bli en viktig bidragsyter.»

SFT trenger både spisskompetanse og helhetskompetanse

På områdene SFT har oppnådd resultater har etaten vanligvis hatt høy fagkompetanse. Industrisakene er et av mange eksempler på dette. Denne kompetansen har vært en forutsetning både for miljøresultatene og for det nødvendige samarbeidet og dialogen med de aktuelle aktørene.

Helge Fredriksen i NHO (som har fulgt SFT fra utsiden helt siden etaten ble opprettet) kommenterer behovet for slik kompetanse også i årene framover:

«Når oppfølgingen av mindre bedrifter delegeres til regionalt nivå, blir de gjenværende bedriftene mer krevende kunder for SFT. Dersom SFT fortsatt skal være en interessant samtalepartner for disse, setter dette krav til etaten: Den må ha enda bedre spisskompetanse på viktige områder. Samtidig må den enda sterkere vektlegge dialogen med kundene sine.»


Samtidig understreker både Fredriksen og Marstrander at SFT må ha en «helhetlig» kompetanse. Det innebærer at SFT også må kunne forankre sine enkeltvedtak i en helhetlig vurdering hvor alle faktorene som påvirker forurensningsutviklingen er vurdert. Dette blir jo særlig viktig når den relative betydningen av de store punktutslippene gradvis er blitt mindre, og betydningen av andre utslipp er blitt større.



SFT må forholde seg til den teknologiske og den naturvitenskapelige utviklingen

Med SFTs røtter i de teknisk-naturvitenskapelige miljøene har det vært tradisjon å bruke teknologien også i løsningen av forurensningsproblemene. Samtidig har SFT i perioder selv vært motoren som har drevet fram slik teknologi. De gode erfaringene fra denne virksomheten bør derfor vurderes videreført. I omtalen av nye forurensningsproblemer foran gir Marstrander et eksempel på hvordan SFT kan gi avgjørende innspill til FOU-miljøene.

Innenfor mange av de forurensningsproblemer vi i dag står overfor kan vi forvente at deler av problemene lar seg løse gjennom teknologisk utvikling. Denne utvikling skjer ikke av seg selv. SFT bør vurdere om etaten bør ha som ambisjon til enhver tid å ha oversikt over hvor frontene for teknologi og naturvitenskap befinner seg på de viktigste saksområdene.



Å holde seg oppdatert med den teknologiske utviklingen er i seg selv ikke så krevende. Vanskeligere er det å ha oversikt over forurensningsutviklingen. Her er nok en gang overvåkingsprogrammet av stor strategisk betydning. Som så mange SFT-ere tidligere har fått erfare: Når etaten klarer å sette den teknologiske utviklingen i sammenheng med den faktiske miljøutviklingen, har den ofte et godt grunnlag for å gjøre en god jobb. Eksempelvis vil det både for SFT og for norsk industri være viktig å vite hvilke nedre grenser for utslipp man til enhver tid er i stand til å registrere miljøvirkninger av. Samtidig er det viktig å vite hvilke nedre grenser som kan oppnås med kjent teknologi. Tilsvarende er det viktig for alle aktørene å ha oversikt over hvor stor del av de samlede utslippene som kan tilbakeføres til produksjon av ulike stoffer, og hvilke utslipp som knytter seg til de ulike fasene i bruken av de enkelte produktene (fra vugge til grav).

Et annet eksempel er teknologiutviklingen som skjer innenfor produksjon og bruk av energi. Her er det potensial for store framtidige endringer. SFT bør ha en oppfatning om denne utviklingen. Er det rimelig sannsynlig at prisen på bruk av fornybare energikilder i løpet av de nærmeste 10-20 årene vil forandres slik at det vil påvirke konkurransefortrinnet norsk olje og gass har i dag? Dersom SFT besitter kunnskaper om teknologiutvikling og miljøutvikling, bør etaten da gå ut og mene noe mer om norsk olje- og gasspolitikk enn den gjør i dag? Bør SFT i så fall ta mål av seg til å bli en sterkere premissleverandør for utviklingen også på dette viktige området?

Bruk av ny teknologi – med eller uten SFT som pådriver - krever også tid før den kan bli anvendbar. I sine framtidige strategier bør SFT gjøre seg opp en mening om hvilke konsekvenser dette vil få for etaten. Kan SFT forsvare den tiden det ser ut til å ta før miljøresultatene av en slik teknologiutvikling vil foreligge? Dersom dette ikke kan forsvares: Kan SFT gjennom sin virksomhet påvirke at teknologiutviklingen skjer raskere? Bør SFT i så fall også ta i bruk andre virkemidler i påvente av at teknologien blir utviklet og tatt i bruk?

Troverdighet gir styrke

Når en virksomhet mister sin troverdighet, mister den også mye av sin styrke. Etter at mediene de siste decenniene har blitt mer og mer kritiske i sin omtale av saker, har mange virksomheter – både offentlige og private – fått oppleve at troverdigheten er lett å miste og vanskelig å gjenopprette. En eneste dårlig sak kan – fortjent eller ufortjent - være nok til å svekke virksomheten for lang tid.

SFTs saksområder (og dermed også SFT) har ofte vært i mediens søkelys. Etaten har stort sett (men ikke alltid) kommet heldig ut av disse situasjonene. Noen skandale har ennå ikke rystet virksomheten. Tvert imot tyder de aller fleste brukerundersøkelsene på at SFT har et godt omdømme. Dette er ingen tilfældighet. Det vedvarende arbeidet med å utvikle SFT som organisasjon har gitt resultater. SFT har på en god måte lyktes i å fylle mange av de rollene etaten er blitt tillagt. I lang tid har SFT også stått fram som en moderne og profesjonell etat. På viktige områder ble den et forbilde for andre

virksomheter i og utenfor miljøvernforvaltningen. I praktisk talt hele sin eksistens har troverdighet vært en del av SFTs styrke og særpreg.

De gjennomarbeidede rutinene med krav til kvalitet i behandlingen av et stort antall enkeltsaker har lagt en viktig del av grunnlaget for denne troverdigheten. Selv om tidsbruken i perioder har vært for lang, har skikkelig saksbehandling blitt et varemerke for SFT.

En annen og like viktig del av grunnlaget er knyttet til de miljøfaglige vurderingene SFT til enhver tid har foretatt. Arven fra de vitenskapelige miljøene og det nære samarbeidet med dem har vært avgjørende for denne miljøfaglige troverdigheten.

Flere av suksesshistoriene SFT kan se tilbake på har gitt viktig lærdom for hva som påvirker denne troverdigheten. Når de vitenskapelige miljøene har stått samlet bak SFTs vurderinger, har dette vært en åpenbar styrke for SFT. I de aller fleste suksesshistoriene har dette vært tilfellet. Men etaten har også fått erfare hvor sårbar troverdigheten blir når de vitenskapelige miljøene har ulike oppfatninger, og når de ønsker å markere sine synspunkter i den offentlige debatten. I 1976 fikk arbeidet med å dokumentere årsakene til skadene av den sure nedbøren et midlertidig tilbakeslag da en anerkjent forsker gikk ut i media, avviste konklusjonene i forskningsprogrammet om sur nedbør og dens virkninger og betegnet hele forskningen som «politisk styrt». Aksjonen for å redde Mjøsa sto i fare for å miste sin legitimitet da enkelte forskere i 1977 høylydt ga uttrykk for at investeringene for å redusere fosfortilførselene var bortkastede penger. Ved inngangen til 1990-årene svekket forskernes uenighet om behovet for å fjerne nitrogen fra de kommunale utslippene SFTs faglige autoritet i oppfølgingen av Nordsjøavtalene.

For SFT vil det også i årene framover være avgjørende at den miljøfaglige troverdigheten blir opprettholdt. En viktig lærdom fra historien blir derfor: For SFT er det viktig både å sikre at det finnes kompetente forskningsmiljøer utenfor etaten, å opprettholde en nær kontakt med dem, og å sikre seg den legitimiteten det gir å ha en størst mulig del av disse miljøene i ryggen når SFT skal begrunne sine avgjørelser og sine tilrådinger.

Egne virkemidler er viktig

SFTs egne virkemidler har vært en forutsetning for flere av suksesshistoriene etaten har bak seg. Forurensningsbestemmelsene i naboloven, i vassdragsloven, vannvernloven i 1970 og senere loven om produktkontroll og forurensningsloven har vært avgjørende for resultatene som er oppnådd. Gjennom forvaltningen av budsjettposter til overvåking, forskning og utredning, og gjennom prioriteringen av låne- og tilskuddsordninger til forurensningsbegrensende tiltak har SFT i lange perioder også hatt sterke økonomiske virkemidler til disposisjon.

Betydningen av SFTs egne virkemidler illustreres også gjennom den omfattende innsatsen etaten – gjennom sin rolle som pådriver

– har utøvd for å få andre myndigheter til å bruke sine virkemidler. Det gjelder både som pådriver i konkrete forurensnings saker og i saker av mer generell karakter som for eksempel bærekraftig utvikling. Dette arbeidet har gitt mindre resultater enn mange hadde forhåpninger om. En konsekvens av dette er en skjevhet mellom resultatene på de områdene hvor SFT har hatt egne virkemidler, og de områdene hvor resultatene har forutsatt at andre myndigheter skulle bruke sine virkemidler.

Etter snart 30 års virksomhet opplever nå SFT at de økonomiske virkemidlene reduseres eller avvikles i takt med at det opprinnelige grunnlaget for dem er blitt svakere. (De statlige støtteordningene til kommunene er et eksempel på dette.) Samtidig har behovet for juridiske virkemidler endret seg. Loven om produktkontroll og forurensningsloven ble nesten skreddersydd for SFT og de utfordringene man sto overfor i siste halvdel av 1970-årene. Forurensningsloven har lagt grunnlaget for en kraftig reduksjon av de store punktutslippene i for eksempel industrien. Men samtidig har totalutslippene av mange stoffer blitt større. Det ser altså ikke ut til at de virkemidlene SFT har i dag gir den nødvendige plattformen for å bevege seg fra reduksjon av punktutslippene til en helhetlig reduksjon av alle utslippene. Parallelt med denne utviklingen ser vi at en økende del av forurensningspolitikken reguleres gjennom internasjonale miljøvern avtaler og gjennom regelverket i EU.

Forurensningsloven og loven om produktkontroll vil fortsatt være viktige. Men med de nåværende svakhetene kan de bli satt under press. SFT bør derfor gjøre seg opp en mening om det er nødvendig at etaten får nye og sterkere virkemidler. Erfaringene fra tidligere virksomhet kan tyde på dette. Samtidig bør etaten vurdere om noen av de mykere virkemidlene den i dag besitter kan og bør brukes mer bevisst. Informasjon er et eksempel på dette. Dersom SFT – gjennom bruken av informasjon - klarer å stå fram som en mer synlig etat, vil den ventelig også få større påvirkningskraft.

Det er også mye som tyder på at omfattende resultater kan oppnås uten at SFT nødvendigvis bruker egne virkemidler. Etter den omfattende oppbyggingen av miljøkompetanse som skjedde fra siste halvdel av 1980-årene i store deler av næringslivet, i den kommunale forvaltningen, i andre statlige etater og i store deler av befolkningen, skulle det være et potensial for slike resultater. Historien har vist oss at styrken på miljøvernengasjementet i befolkningen til enhver tid vil avgjøre hvor stor del av dette potensialet som vil bli brukt og gi resultater.

SFT må være både reaktiv og proaktiv

En stor del av SFTs aktiviteter har vært og er av reaktiv karakter: Lovverket etaten er satt til å forvalte forutsetter behandling av et stort antall enkeltsaker. Henvendelser utenfra skal besvares. Som direktorat og som ekspertorgan blir SFT trukket inn i ulike virksomheter som forutsetter en medvirkning og en reaksjon fra etaten.

Denne virksomheten påvirker selvfølgelig miljøresultatene. Det er også først og fremst måten SFT gjennomfører disse aktivitetene på

som skaper grunnlaget for SFTs omdømme og troverdighet. Skikkelig saksbehandling, skikkelig forvaltningspraksis og evner til å kommunisere med omgivelsene gjennom en slik saksbehandling vil derfor utvilsomt være viktig for SFT også i årene framover.

Samtidig viser SFTs historie at mange av de største resultatene har kommet gjennom proaktiv virksomhet. Viljen og evnen hos SFT-ere til å se framover gjennom langsiktig planlegging har satt etaten i stand til å gå inn i samfunnsdebatten, ta initiativ og bruke mulighetene når de bød seg. Det har gjort etaten synlig. Det har påvirket politiske prioriteringer. Det har gitt viktige miljøresultater.

Overvåkingsprogrammet gir SFT fortsatt grunnlag for en proaktiv rolle. Gjennom dette programmet (og gjennom kontakten med aktuelle internasjonale miljøer som overvåker forurensningsutviklingen) bør det være grunnlag for at SFT – i sterkere grad enn de siste ti årene – kan påvirke samfunnsdebatten på viktige områder: Hvordan har forurensningsutviklingen vært fram til i dag? Hvilken utvikling kan vi forvente i årene framover under gitte, sannsynlige forutsetninger? Hva er de viktigste årsakene til den registrerte og den forventede utviklingen? Hva kan gjøres i Norge for å unngå en uønsket utvikling? Hvem bør i så fall påta seg ansvaret for dette?

Når det i dag ser ut til at samfunnsutviklingen er på kollisjonskurs med flere av de mest sentrale miljøpolitiske målene, bør SFT nøye vurdere hvordan etaten skal forholde seg. Helge Fredriksen i NHO kommenterer denne situasjonen:

«Det settes urealistiske mål i miljøvernpolitikken (for eksempel i arbeidet med avfall) når det samtidig er bred politisk enighet om en fortsatt sterk økonomisk vekst med to-tre prosent vekst i reallønnen hvert år. Bør ikke SFT da påta seg et ansvar for å gjøre det klart for folk flest og for politikkerne at slike mål ikke lar seg forene?»

SFTs historie viser også at en proaktiv rolle kan være vanskelig å spille. Mange initiativ kan bli tatt, og mye energi kan bli brukt uten at dette gir synlige resultater. Det omfattende arbeidet med handlingsprogrammet mot vegtrafikkstøy er et av mange eksempler på dette. Erfaringene hittil viser at rommet for å være proaktiv naturlig nok er størst i perioder hvor miljøvernengasjementet i befolkningen er på veg oppover.

For SFT vil det være en styrke om etaten får analysert og skapt en bevissthet om hvilke saksområder og i hvilke situasjoner etaten skal være proaktiv, og hvordan dette best kan skje.

SFT må være tydelig i rollen som pådriver

Gjennom sin historie har SFT gjort mange forsøk på å utøve en rolle som pådriver. Erfaringene har vist at denne rollen har vært vanskelig å utøve.

Én lærdom har vært hvor viktig det er både å vurdere hvor avgjørende det er at SFT engasjerer seg. Like viktig er det å vurdere tidspunktet nøye før man går inn som pådriver i et saksområde.

På flere saksområder kan vi i ettertid sette spørsmålstegn ved om SFT var for tidlig ute. I arbeidet med bilforurensninger var vi blant de første land i verden som gjennomførte reguleringer. Det skjedde etter kamp med sterke motkrefter. Men en tilsvarende utvikling skjedde jo også i andre land – nærmest uavhengig av hva vi gjorde her i Norge. Hadde SFT ventet noen år, ville sannsynligvis resultatet blitt det samme. Men etaten kunne vært spart for den energikrevende kampen det var å oppnå forståelse for problemene og å skape viljen til å løse dem.

Da det mangeårige produksjonstaket (190 millioner tonn oljeekvivalenter) ble opphevet i 1989, og produksjonene av olje og gass i løpet av få år ble flerdoblet, skjedde dette uten at SFT ga noen form for tydelige advarsler. Vedtaket fikk store konsekvenser. Det gjaldt ikke bare for utslippene til vann og luft fra virksomheten på sokkelen og fra tilhørende landbaserte produksjonsbedrifter. Det gjaldt også de framtidige norske utslippene av klimagasser. Samtidig førte det til et kraftig politisk press om å benytte de store inntektene til økt forbruk – med de miljøkonsekvensene dette innebærer. Som en pådriver for bærekraftig utvikling burde kanskje SFT i denne saken ha vært langt tydeligere i forkant av de beslutningene som da ble tatt.

En lærdom fra tidligere erfaringer er også hvor viktig det er at SFT tenker nøye igjennom hvordan etaten opptrer i de ulike fasene når den velger å gå inn som pådriver. Dersom SFT skal vekke noen som i utgangspunktet ikke ønsker å ivareta et ansvar, viser all erfaring at etaten vanligvis må begynne med sterke signaler som provoserer, som vekker, og som setter saken under debatt. I denne fasen må SFT være så tydelige at de det angår sperrer øynene opp, og blir tvunget til å forholde seg til problemet. Alle erfaringer peker mot at SFT aldri har klart å endre holdningene hos viktige aktører uten å provosere dem i en innledningsfase. Men deretter må etaten slutte å provosere. Da er det viktig å komme inn i en dialogfase hvor partene lytter til hverandre.

I rollen som pådriver har det også viste seg at ytre hendelser kan gjøre det nødvendig å forandre strategi. En viktig lærdom på dette området har vi i arbeidet med samferdselssakene. Ved inngangen til 1990-årene ble det erkjent at strategien måtte endres. SFT gikk da bort fra den etablerte strategien uten å ha bestemt seg for noen ny. Den feilen bør ikke etaten gjøre flere ganger.

Tar vi for oss de utfordringene SFT står overfor i år 2002 bør etaten vurdere hvilke områder det er viktig å gå inn på som pådriver. Mye tyder på at energi, samferdsel og landbruk bør være blant sektoren hvor dette er aktuelt.

Det er krevende å påta seg nye roller

Gjennom sin historie er SFT gradvis blitt tillagt flere roller.

Rollen som myndighetsutøver tok det tid å utvikle. Det samme gjorde rollen som ekspertorgan. Samtidig som disse rollene skulle utvikles, fikk SFT ansvaret for beredskapen mot akutt forurensning. Dermed fikk etaten også en operativ rolle. Historien viste at denne rollen var problematisk å innarbeide i den øvrige organisasjonen. Senere har det også vist seg krevende å utvikle rollene som kontrollør og som informant.

En viktig lærdom av dette bør derfor være at SFT – om mulig – nøye vurderer i hvilke utstrekning det er nødvendig å forandre sine roller. Dersom slike forandringer skal gjennomføres, må SFT – ut fra tidligere erfaringer – være forberedt på at dette vil bli krevende.



Bruk markedskreftene!

Ved inngangen til 1990-årene hadde SFT i mer enn 15 år brukt alle sine kjente virkemidler for å redusere utslippene fra en til dels gjenstridig norsk industri. Mye var oppnådd. Men mye gjensto fortsatt. Plutselig fikk etaten uventet draghjelp utenfra.

Markedskreftene etterspurte produkter med en gunstig miljøprofil. For blant annet deler av treforedlingsindustrien ble det nå et spørsmål om å være inne i eller ute av markedet. Da skjedde omstillinger og resultater i denne næringen i et tempo og omfang som vel SFT knapt hadde våget å drømme om.

Lærdommen av denne erfaringen bør SFT ta med seg videre. Den kompetansen SFT har når det gjelder forurensningsutviklingen (og hva som er gjort og ikke gjort som har ført til denne utviklingen), kan være et enestående grunnlag for å påvirke markedet. Når SFT går ut med informasjon på en slik måte at folk kjenner seg igjen, har etaten påvirkningskraft. SFT bør derfor analysere hvilke saksområder hvor en slik påvirkning kan være formålstjenlig, og hvilke samarbeidsformer som bør benyttes med aktuelle aktører utenfor etaten.

SFT må fortsatt være et miljøverndirektorat

Opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 markerte at miljøvern var blitt et nytt politikkområde. Det var bred enighet om at det måtte bygges opp en slagkraftig ny forvaltning. Den skulle være en motvekt mot de vekstkreftene som fram til da hadde fått utvikle seg uten at hensynet til miljøet var blitt ivaretatt. SFT ble snart et av de viktigste elementene i den nye forvaltningen. Med sin rolle som myndighetsutøver og som ekspertorgan for Miljøverndepartementet i forurensningspolitikken - et av de mest sentrale saksområdene for det nye departementet - opptrådte SFT fra første stund som en slik motvekt.

Miljøvernengasjementet og entusiasmen for SFTs saksområder har kjennetegnet svært mange av SFTs medarbeidere og ledere. Den energien dette har skapt i organisasjonen er blitt lagt merke til også hos mange utenfor SFT. Den har også vært avgjørende for hvordan SFT kunne utøve sine roller som miljøverndirektorat.

SFT har ikke stått fritt i sitt valg av hvor sterkt etaten skulle spille denne rollen. Som direktorat måtte SFT allerede i startfasen finne balansen mellom vekst og vern i konkrete avgjørelser. I perioder hvor miljøvernengasjementet i befolkningen har vært svak, har vedtak i Regjeringen og i Stortinget lagt stramme grenser for hvor sterkt SFT kunne markere miljøverninteressene. I andre perioder hvor miljøvernengasjementet i befolkningen har vært sterkt, har SFT kunnet spille en mer offensiv rolle på miljøets vegne.

Tar vi for oss de suksesshistoriene vi har bak oss, er det et felles trekk at SFT - i alle disse sakene - i utpreget grad har *villet* engasjere seg ved å belyse miljøkonsekvensene av en ukritisk vekst. Etaten har etter beste evne prøvd å bruke det handlingsrommet som til enhver tid forelå til å utøve en slik rolle. Denne viljen - og

det miljøvernengasjementet som har ligget bak – har vært en drivkraft og en forutsetning for de resultatene som er oppnådd. Høyst sannsynlig vil det være en forutsetning for resultater også i årene framover. Behovet er ikke på noen måte mindre i dag enn da SFT ble opprettet.

Dersom SFT også i årene framover skal fylle denne delen av rollen som et miljøverndirektorat, vil det kunne utfordre vekstkreftene. SFT vil kunne bli oppfattet som en brysom vaktbikkje – også innenfor den regjeringen den til enhver tid skal ha en lojalitet til. I et brev til SFT våren 2002 i anledning denne boka, skriver Kåre Willoch om en slik situasjon.

«Jeg ønsker at SFT også i fremtiden vil leve opp til sin forpliktelse til å si fra også når overordnede ikke liker å høre velbegrunnede synspunkter og relevante fakta. De ytre etaters ytringsplikt er en viktig forutsetning for god styring, i meget høy grad når det gjelder miljøvern. Overordnetes evne til å finne grunner for begrensninger i ytringsfriheten akkurat når den generer dem selv er vel kjent og vil ikke bli borte. Men den er heldigvis som regel uten prinsipiell eller juridisk gjennomslagskraft».

Hvordan SFT i årene framover skal fylle rollen som miljøverndirektorat må etaten selv avklare. Kanskje vil en analyse og en diskusjon av SFTs ulike direktoratsfunksjoner vise at etaten har et handlingsrom som den både kan og bør fylle på en enda bedre måte enn hittil.