



UNIVERSITETET I AGDER

Utviklingen av et miljøkonsept i Nordisk Råds høringsrunder, 1963-1975

VICTORIA ØSTERBERG

VEILEDER

Øyvind Tønnesson

Universitetet i Agder, 2020

Fakultet for humaniora og pedagogikk

Institutt for religion, filosofi og historie



Abstract

Dette er en undersøkelse av fremveksten av en miljøvektlegging i Nordisk Råds høringsrunder i perioden 1963-1975. Ved å rette søkelyset på miljøkonseptet som pluralistisk før og under etableringen av miljøvern som politisk tema vil undersøkelsen befinne seg tematisk innenfor miljøhistorie og geografisk på et nordisk mellomnivå mellom det nasjonale og det internasjonale. Oppgaven vil undersøke hvordan og gjennom hvilke aktører at det miljøkonsept ble løftet i Nordisk Råds høringsrunder relatert til vannkvalitet og til avfall. Undersøkelsens mål er å danne et fruktbart grunnlag for videre kunnskapshistoriske undersøkelser ved å utkrystallisere sentrale aktører og steder for kunnskapsproduksjon for sirkulering av et nytt miljøkonsept i Norden.

Forord

Ved veis ende vender jeg blikket tilbake til begynnelsen av masterstudiet og til første støt av fasinasjon som skulle lede meg inn mot dette tema. Oppgaven ble en entusiastisk tilslutning til det å overskride etablerte rammer. Historikeren kan fri seg fra fagfelts trange verktøykister, fra tematiske forskningsfelt og fra de etablerte nasjonale narrative. Jeg ville skride over dem alle sammen og alt på en gang. Etter en treårs brytekamp med den originale ideen kan jeg slå fast at det å velge enkleste utvei ikke er min greie; om dette er dyd eller dygd er høyst usikkert. Sikkert er iallfall at disse årene har vært en enorm læringskurve for meg som jeg er takknemlig for.

Denne takknemligheten går til min veileder Øyvind Tønnesson som har gitt meg en entusiastisk inngang til tema og mange gode råd.

En spesiell takk går til May-Brith Ohman Nielsen og de andre *Deadly Dreamers*'ene som har vist meg hvor givende et forskningsfellesskap kan være, og hva det egentlig vil si å stå i en posisjon mellom student og forsker.

Jeg vil skylder også en stor takk til Ingrid og Melinami for å ha lest gjennom oppgaven og gjort den forståelig for folk flest

Victoria Østerberg

Oslo, mai 2020

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	5
1.1 PROBLEMSTILLING	6
1.2 FORSKNINGSSITUASJON	7
1.3 TEORI	10
1.4 KILDEGRUNNLAG OG AVGRENSNING	12
1.5 METODE	15
1.6 DISPOSISJON	18
2. BAKGRUNNSKAPITTEL	20
2.1 NORDISK RÅD SOM ARENA	20
2.1.1 HISTORISK UTVIKLING AV DET NORDISKE SAMARBEIDET	21
2.1.2 NORDISK RÅD SOM ARENA FOR ULIKE AKTØRER	23
2.2 FREMVEKST AV EN MILJØDISKURS	27
2.2.1 FREMVEKSTEN AV EN MILJØDISKURS INTERNASJONALT	28
2.2.2 FREMVEKSTEN AV EN MILJØDISKURS I NORDEN	31
3. MILJØSPØRSMÅLET MØTER NORDISK RÅD	36
3.1 FORURENSNING I VANN OG LUFT	37
3.2 DYREVERN OG BIOLOGISK MANGFOLD	40
3.3 AVFALL	41
3.4 FORNYBARE OG IKKE-FORNYBARE RESSURSER	43
3.5 TIDSLINJER OG UTVALG	46
4. FREMVEKSTEN AV EN MILJØFORSTÅELSE I SPØRSMÅL OM VANNKVALITET	49
4.1.1. MILJØVEKTLEGGING VINTEREN 1963/64, -«[F]ORSKNING...PÅ VATTENVÅRDENS OMRÅDE»	50
4.1.2 MILJØVEKTLEGGING HØSTEN 1964 - «[M]OTVERKANDE AV OLJEFÖRENINGAR»	53
4.1.3 SAMMENFATNING	56
4.2.1. MILJØVEKTLEGGING HØSTEN 1967 -«[S]AMARBETE RÖRANDE FÖRENINGFRÄGÖRNA»	59
4.2.2 MILJØVEKTLEGGING VÅREN 1969, -«[O]LJETANKERS, OCH BEKÄMPNING AV OLJEFÖRENINGAR»	63
4.2.3 MILJØVEKTLEGGING HØSTEN 1969, -«[Å]TGÄRDER MOT ÖSTERSJÖNS FÖRENING»	65
4.2.4 SAMMENFATNING	69
4.3.1 MILJØVEKTLEGGING VINTER 1973/74 -[F]ÖRBUD MOT UTSLIPP AV AVFALL I BOTTNISKA VIKEN	72
4.3.2. MILJØVEKTLEGGING VÅREN 1974 -«[G]IFTIGA LASTER I ÖSTERSJÖN»	74
4.3.3. SAMMENFATNING	77
5. FREMVEKSTEN AV EN MILJØFORSTÅELSE I SPØRSMÅL OM AVFALL	81
5.1 MILJØVEKTLEGGING HØSTEN 1968 - «OM ANVÄNDANDE AV ENGÅNGSFÖRPACKNINGAR»	82
5.2 MILJØVEKTLEGGING HØSTEN 1970 - TILLÄGGSFÖRSLAG OM ENHETLIGA PRINCIPER FÖR LAGSTIFTNING OM ENGÅNGSFÖRPACKNINGAR	85
5.3 SAMMENFATNING	88
6. NORDISK RÅD SOM ARENA MELLOM MILJØFORSTÅELSE, MILJØBEVEGELSE OG MILJØVERN	91
6.1 ARENA FOR EN NY MILJØFORSTÅELSE	91
6.2 ARENA FOR EN NY MILJØBEVEGELSE	93
6.3 ARENA FOR ET NYTT MILJØVERN	96
7. KONKLUSJONER	100
7.1 SVAKHETER OG VIDERE FORSKNING	102
7.2 OPPGAVENS RELEVANS I ET VIDERE PERSPEKTIV	104
8. LITTERATUR	106
8.1 TRYKTE KILDER	106
8.2 UTRYKTE KILDER	107
TIDSSKRIFTER	108
8.3 LITTERATUR	109
9. VEDLEGG	115
9.1 FORKORTELSER	115
9.2 ANALYSETABELLER	115

«Det kan muligens synes noe pretensiöst å fremheve en så tilsynelatende liten sak som denne på et rådsmøte, hvor interessen naturlig er samlet om fellesnordiske problemer av alvorligere karakter,[...]. Men jeg har tatt ordet likevel, fordi jeg tror at menigmann i en betydelig del av Norden ser en sak som den foreligger som like viktig for seg personlig som mange av de såkalte «store» saker rådet behandler. Kanskje rådets beslutninger i «de nære ting» sterkest bidrar til å forsvare og illustrere berettigelsen av Nordisk Råds eksistens hos den menige nordiske kvinde og mann.»¹

–Johan Møller Warmedal om oljeforurensning under rådsmøtet i 1965

¹ Nordisk Råd 1965: 121.

1. INNLEDNING

Da den norske stortingsmannen og delegaten til Nordisk Råd, Johan Møller Warmedal, omtalte forurensningsproblemene høsten 1965, fremsto problemet som en politisk bagatell sammenlignet med andre og viktigere politiske spørsmål. Da Warmedal argumenterte for at Nordisk Råd likevel burde bekjempe forurensningen gjennom oljesøl, var dette som middel til målet om større folkelig oppslutning om det nordiske samarbeidet – ikke fordi det var en viktig sak i seg selv. I løpet av bare få år skulle den politiske samtalen totalforandres. Fra å forstå menneske og natur adskilt som to uavhengige enheter, skulle det vokse frem en forståelse som la vekt på sammenheng, der naturen og menneskers helse var forstått som gjensidig avhengig av hverandre. Det som fremdeles i 1965 ble behandlet som separate problemstillinger skulle snart forstås samlet som bieffekter av menneskets utnyttelse av naturen og som et selvstendig politisk tema under moteordet miljø. Miljø som idé må derfor i seg selv gis enorm betydning, konkluderte historikerne Warde, Robin og Sörlin, ved at konseptet *environment* tillot at nye spørsmål kunne stilles om naturen og om menneskenes ansvar i den.²

Jeg ønsker å åpne oppgaven med å trekke frem sitatet til Warmedal fordi det både kan fungere som et godt startpunkt for utviklingen mot en miljøforståelse, samtidig som det også kan være et utgangspunkt for å forstå det nordiske samarbeidet som arena for denne utviklingen. Sitatet viser nemlig til en forståelse om at Nordisk Råd behandlet de «store saker» og til et ønske om å berettigg eksistensen av Nordisk Råd «hos menige nordiske kvinne og man».³ Dette var to elementer som også skulle være under utvikling den neste perioden og som kan være mulige årsaker til at miljøpolitikk ble vedtatt som et av samarbeidets kjerneområder da *Helsingforsavtalen* ble revidert 1974.⁴

Om Warmedals sitat kan settes som et startpunkt for utviklingen av en miljøforståelse i Nordisk Råd, kan vi se til FN-konferansen om det menneskelige miljø, holdt i Stockholm i 1972, som et gjennombrudd. Her ble det demonstrert at miljøkonseptet kunne fungere i en prestisjetung internasjonal konferanse for å finne felles løsninger på en rekke problemer som alle passet inn under denne nye miljøforståelsen. Det var denne nye forståelsen FNs

² Warde, Robin & Sörlin 2018: 1-2.

³ Nordisk Råd 1965: 121.

⁴ Wendt 1979: 35

Stockholmskonferanse manifesterte ved slagordet «Only one Earth».⁵ En bølge av nye miljøverninstitusjoner fulgte og mange mente at grunnarbeidet nå var gjort.⁶ Åpningsdagen for konferansen, 5. juni, ble vedtatt som verdens miljøverndag. Likevel må gjennombruddet for en ny miljøforståelse ha skjedd i forkant av både Stockholmskonferansen og vedtektsendringene i Nordisk Råd. Et miljøkonsept måtte først etableres som politisk konsensus og presses frem på den politiske agendaen.

Nordisk Råd er et interessant ståsted for å undersøke denne utviklingen. Nordisk Råd var den viktigste arenaen for politisk samarbeid mellom Sverige, Norge, Danmark, Finland, samt øyene Island, Åland og Færøyene som for denne oppgaven ikke vil være relevante å trekke inn. Der Sverige var initiativtaker bak Stockholmskonferansen og ble kjent som en pioner i de tidligere miljøvernarbeidet, skulle flere av de nordiske landene på et senere tidspunkt ble kjent for deres miljøvernpolitikk.⁷ Dette åpner for spørsmål om Nordisk råd som arena for påvirkning og samarbeid i den formende fasen av miljøvernets historie.

1.1 PROBLEMSTILLING

Opgaven vil ta for seg den språklige dimensjonen av fremveksten av miljø som politisk saksfelt, der en språklige utvikling skulle føre til en endring i argumentasjon for å verne om naturen. Jeg kommer til å undersøke mangfoldet av ulike aktører aktive i Nordisk Råds høringsrunder og deres ulike innramming, eller *framing* av saksfelt knyttet til vannkvalitet og avfall under en felles overskrift – miljø. Undersøkelsen er dermed et miljøhistorisk bidrag til forskning på utviklingen av miljøvern i Norden, men det er et bidrag som er tydelig festet i Nordisk Råd som arena for sirkulering av ny miljødiskurs. Dette utgangspunktet kan kaste nytt lys på de nasjonale miljøhistoriske narrative ved at andre aktørgrupper vil opptre i og gis betydning i Nordisk Råd. Det legges vekt på å følge en kontinuitet i sak gjennom denne språklige økologiske vendingen. Derfor favner oppgaven om en tidsperiode som strekker seg fra 1963, og året før miljøbegrepet skal ha blitt henvist til i Nordisk Råd første gangen og helt

⁵ Javaudin 2017: 85.

⁶ Norderhaug 2002: 21.

⁷ Jamison et al. 1990: viii, Meyer 2017: 52.

frem til 1975, slik at vi også vil få anledning til å vurdere utviklingen i for- og etterkant av Stockholmskonferansen.⁸

Dette leder oss frem mot oppgavens hovedproblemstilling:

Hvordan og gjennom hvilke aktører ble konseptet miljø utviklet i Nordisk Råds høringsrunder i perioden 1963-1975?

Jeg vil i tillegg drøfte denne utviklingen i lys av periodens bredere miljøhistoriske «vending»: *Hvordan kan disse aktørenes tydeligere miljøvektlegging forklares i lys av utviklingen av miljø som forståelse, bevegelse og politisk spørsmål i en nordisk sammenheng?*

1.2 FORSKNINGSSITUASJON

Oppgaven befinner seg i skjæringspunktet mellom miljøhistorie og historien om nordisk samarbeid – et fokus som i liten grad har vært tema for tidligere forskning. Enkelte unntak finnes ved at Øyvind Tønnesson viet miljøpolitikk større oppmerksomhet enn sine forgjengere da han i 2002 skrev sin historiske gjennomgang av Nordisk Råd. Her sammenfattet han utviklingen av miljøspørsmålet og trakk frem årene 1967-1969 og 1972 som sentrale merkeår.⁹ Mest nærliggende for denne undersøkelse er likevel Melina Antonia Buns masteravhandling fra 2016 som har forsøkt å gi svar på hvorfor miljø ble et tema for det nordiske samarbeidet i Nordisk Råd.¹⁰ Utviklingen undersøkes i perioden 1963-1976 og blir forklart i sammenheng med kontekstuelle begivenheter på både nasjonalt og internasjonalt nivå. Av stor forklaringskraft for Nordisk Råds miljøpolitikk i denne perioden setter hun begrepet om en «Nordic Bloc», der Rådet forklares som et verktøy hvor de nordiske landene har kunnet oppnå en samstemt og derfor sterkere stemme i videre internasjonale forhandlinger.¹¹ Hennes arbeid har vist seg verdifullt ved at hun har skissert hvordan Rådets arbeid har inngått i en bredere politisk prosess, som også har bestått av konferanser, agendasettende hendelser og medlemslandenes internasjonale ambisjoner, men avhandlingen

⁸ Wendt 1979: 175.

⁹ Tønnesson: 75-81.

¹⁰ Buns 2016. «Giving the Environment a Voice: How the Nordic Council Implemented Environmental Policy»

¹¹ Buns 2016: 58.

har likevel kun hatt kapasitet til å gi et overblikk over miljøaksfeltet i Nordisk Råd. Spørsmål om Nordisk Råd som en arena for ulike aktører og interessegrupper trekkes frem avslutningsvis som et område som står åpent for videre forskning.¹² Dette fungerer dermed som springbrett for denne oppgaven ved at jeg kan ta utgangspunkt i hennes plassering av Nordisk Råd i en videre samfunnsmessig kontekst for å selv foreta en mer introvert og kildenær undersøkelse av et utvalg av Rådets diskusjoner.

Mangelen på forskning i dette skjæringspunktet betyr at jeg i stor grad må fundere undersøkelsen bredt og i ulike forskningsfelt. For det første har jeg behov for en grunnleggende forståelse for Nordisk Råd som arena. Her blir Frantz Wendts detaljerte beskrivelse av de politiske prosessene innad i Rådet en nyttig innføring i hvordan organisasjonen utviklet seg gjennom 1960- og 1970-tallet.¹³ Han hadde selv innsikt i Nordisk Råds praktiske politiske arbeid fra da han fungerte som generalsekretær for den danske seksjonen i Rådets to første tiår. Den danske historikeren Johnny Laursen viser imidlertid, i sin historiografiske gjennomgang av nordisk samarbeid som fagfelt, at Wendt kun formulerte en av flere narrativer om samarbeidet. Der Wendt skal ha forklart samarbeidet som en naturlig modning, skal forskere innen 1980-årenes «realistiske skole» ha forklart det nordiske samarbeidet som drevet frem av helt spesifikke og ytre omstendigheter i etterkrigstiden.¹⁴ Kjennetegn som pragmatisme, konsensuspreget og åpenhet har vært brukt for å karakterisere samarbeidet i Nordisk Råd spesielt, men også for å karakterisere en nordisk politisk modell mer generelt.¹⁵ I håp om å bedre kunne plassere min undersøkelse av høringsrundene i sin praktisk politiske kontekst kommer jeg i tillegg til å forholde meg til statsvitenskapelige oversiktsverk som har undersøkt likheter og forskjeller mellom de nordiske politiske systemene.¹⁶

I tillegg har jeg behov for en solid forståelse for miljøforståelsen som skulle vokse frem under det som er blitt kalt en økologisk vending slik at jeg kan gjøre meg noen forventninger til hvordan et miljøkonsept vil kunne bli uttrykt i kildematerialet. Her har jeg

¹² Buns 2016: 71.

¹³ Wendt 1979. Wendt 1981.

¹⁴ Laursen 1998: 41-45

¹⁵ Wendt 1979: 27, Seip 1993: 261, Buns 2016: 59.

¹⁶ Knutsen 2017. «Nordic models in political science», Nedergaard, & Wivel 2018. «The Routledge Handbook of Scandinavian politics».

hentet inspirasjon fra John S. Dryzek karakterisering av ulike miljødiskurser, blant annet den som vokste frem på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet som han har gitt navnet «Looming Tragedy: Limits, Boundaries, Survival».¹⁷ Der Dryzek, som politisk teoretiker, har satt opp modeller som kan brukes som analyseverktøy for ulike miljødiskurser, har historikerne Warde, Robin, Sörlin foretatt en historisk gjennomgang av utviklingen av *environment* som idé.¹⁸ Forfatterne har forsøkt å spore innflytelser og kontinuiteter til det miljøkonseptet som skulle bryte igjennom som en «økologisk vending» på slutten av 1960-årene. Som kunnskapshistorie har forfatterne lagt vekt på at en miljøforståelse ble *sirkulert* mellom ulike fagmiljøer ved hjelp av ulike konferanser, publiseringer og navnevalg av lover og institusjoner. Denne undersøkelsen er en av flere som forklarer at et miljøkonsept først ble utviklet innenfor noen fagfelt, og først senere ble bredere kjent. I dette ligger det en forståelse av at en økologisk vending forløp ulikt innenfor ulike arenaer og mellom ulike sosiale grupper.

Det er også nødvendig med en forståelse for tidsforløpet i en økologisk vending, og derfor vil jeg fundere oppgaven i et utvalg miljøhistoriske oversiktsverk for å kunne sammenligne deres kontinuiteter og brudd.¹⁹ Kaiser & Meyers antologi fra 2017 er særlig relevant ved at den tar for seg miljøvernets utvikling i tiden frem mot Stockholmskonferansen, og undersøker dette som et møte mellom forsker og politiker på internasjonale arenaer.²⁰ For å sammenligne de bredere vestlige tidslinjene til hvordan miljøkonseptet ble utviklet innad de nordiske landene har jeg stor nytte av de få, men komparative miljøhistoriske undersøkelsene som tar for seg utviklingen i de nordiske landene. Andrew Jamison et al. har skrevet en komparativ historie om utviklingen av *The new environmental consciousness* i Sverige, Danmark og Nederlandene.²¹ Tamara Whited et al. har undersøkt miljøhistorien til Nordvest-Europa som geografisk region der hele utviklingen fra førhistorisk tid og frem til utbyggingen av et miljøvern ble gjennomgått, men da også

¹⁷ Dryzek 2013: 27.

¹⁸ Warde, Robin & Sörlin 2018.

¹⁹ McNeill 2000. John McNeills miljøhistorie om 1900-tallet vil kunne belyse de internasjonale og globale utviklingslinjene.

²⁰ Kaiser & Meyer 2017.

²¹ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990.

svært kortfattet.²² Det virker som om det fremdeles er grunn til å problematisere at det skrives for få komparative miljøhistorier sammenlignet med de mange nasjonale. Da fem nordiske forskerne gikk sammen for å påpeke denne mangelen i 2013, argumenterte de med at miljøproblemene spres med vind- og vannstrømninger uten hensyn til statsgrensene slik at miljøhistorien derfor i større grad må undersøkes tverrnasjonalt.²³ Men da dette fremdeles ikke er tilfelle, må en nordisk miljøhistorisk undersøkelse i stor grad også basere seg på nasjonale oversiktsverk. For å kompensere for manglene til de to komparative undersøkelsene vil jeg derfor gjøre et svært begrenset utvalg av nasjonale miljøhistorier rettet mot utviklingen i Norge og i Sverige. Jeg ønsker å imøtegå de antagelser jeg allerede måtte ha om utviklingen i Norge som jeg kjenner best til. For utviklingen i Norge må standardverket sies å være Bredo Berntsens *Grønne linjer*, men jeg forholder meg i tillegg til Strømnes & Selles antologi rettet et smalere blikk mot organisering og utviklingen mot en norsk miljøvernpolitikk.²⁴ Sverige regnes som foregangsland innen miljøvernarbeid i denne perioden og vil derfor være av spesiell betydning. Her er et sentralt oversiktsverk vært Bernes og Lungrens svenske miljøhistorie fra 2009.²⁵ Heidenblads kunnskapshistoriske undersøkelse av svensk offentlig miljødebatt høsten 1967 representerer i tillegg en teoretisk nærliggende og tidsnær undersøkelse til denne oppgaven.²⁶

1.3 TEORI

Sentralt i min undersøkelse står premisset om at kunnskap ikke er gitt, men må formes og fremmes før den kan fungere som en politisk og sosial «sannhet». Kunnskap er i denne sammenheng i mindre grad forstått som falsifiserbar fakta, og i større grad som ideer om

²² Whited, Engels, Hoffmann, Ibsen & Verstegen 2005.

²³ Jørgensen, Karlsdóttir, Mårald, Poulsen & Räsänen 2013: 25-27.

²⁴ Berntsen 1994. Strømnes & Selle 1996. «Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000»

²⁵ Bernes & Lundgren 2009.

²⁶ Heidenblad 2018. «Mapping a New History of the Ecological Turn : The Circulation of Environmental Knowledge in Sweden 1967»

årsakssammenhenger som vil påvirke et videre menneskesyn og verdensforståelse.²⁷ Dette har vært et fokus for undersøkelser i mange humanistiske fag og flere retninger innenfor historiefaget, men det er fra det kunnskapshistoriske feltet at jeg henter oppgavens teoretiske fundament.

Kunnskapshistorie vokste frem i tyskspråklige historiemiljøer på begynnelsen av 2000-tallet, men ble fremdeles i 2018 presentert som en forholdsvis ny teoretisk retning i nordisk sammenheng da svenske og norske historikere utga innføringsantologien «Circulation of Knowledge» for å introdusere kunnskapshistorie for et nordisk fagmiljø.²⁸ Den sveitsiske historikeren Philipp Sarasin argumenterte for at kunnskapshistorie representerte en ny metodisk innfallsvinkel for å knytte agent til struktur, og hendelse til kontekst. Han mente at historiefaget hittil hadde gjort dette på fire måter: ved å ta utgangspunkt i politikk og i politikkenes institusjoner, ved å ta utgangspunkt i sosiale grupper, deres ulike behov og interesser, ved å ta utgangspunkt i ulike «belief systems» eller ved å ta for seg den nære, erfaringsbaserte fortellingen. En kunnskapshistorisk undersøkelse vil derimot ta utgangspunkt i en form for kunnskap og spore hvordan denne vil *sirkulere* gjennom ulike sjangre og sosiale grupper. Denne bevegelsen i tid og rom vil stadig også omforme budskapet. Kunnskap er slik å forstå som noe konkret, aldri stedløst, og som et kommunikativt fenomen som er avhengig av en bærer for å kunne virke. I en kunnskapshistorisk tilnærming vil en vende seg bort fra den tradisjonelle interessen for å spore opphav, fordi dette ofte er umulig, og i stedet stille spørsmål om hvilke virkninger en form for kunnskap har, i hvilke sammenhenger den fungerer, hvem dens bærere er og i hvilke former den dukker opp.²⁹ Den nordiske innføringsantologien nevnt ovenfor demonstrerte hvordan man metodisk kan arbeide med en kunnskapshistorisk tilnærming. Her har de ulike medforfatterne blant annet sporet ny kunnskap om kolesterol, seksualkunnskap og undervisningspedagogikk og hvordan den er blitt modifisert gjennom å ha blitt sirkulert gjennom ulike medier med ulike sjangerkrav og

²⁷ Sarasin 2011: 165-166. Goldstein & Keohane 1993: 8. Mens G&K snakker om ideer og Sarasin om kunnskap, så deles dette hos begge inn i ulike typer, som har ulik vektlegging mellom overprøvbare kunnskaper og ubeviselige ideer, mens de samtidig legger vekt på at disse elementene vil gli over i hverandre. Sarasin har delt kunnskap i kunnskapsteorier som er rasjonelt begrundet og overprøvbare (Wissenssysteme), Religion og trossystemer, som er svakere eller ikke rasjonelt begrundet og estetikk. G & K deler ideer inn i worlds views, principled beliefs og causal beliefs.

²⁸ Östling, Sandmo, Heidenblad, Hammar & Nordberg 2018: 11

²⁹ Sarasin 2011: 164-167. Östling: 18.

interesser. Metodisk har kunnskapshistoriske undersøkelser ofte knyttet seg Bruno Latour og hans aktør-nettverks teori, men Sarasin legger likevel vekt på at kunnskapshistorie ikke representerer en teoretisk retning hugget i stein, men heller et tenkeredskap.³⁰

Et annet bakenforliggende premiss for en slik undersøkelse er at ideer har betydning i politikktutforming; for ideer blir til kunnskap som blir til politiske «sannheter». Statsviterne Goldstein & Keohane har pekt på at selv i det tilfelle hvor en kun hadde gått ut fra en teori om rasjonelle valg, vil ideene likevel evne å påvirke politiske beslutninger.³¹ Det er ideer om årsakssammenhenger som vil definere de sannsynlige utfallene og gi grunnlaget for hva som ligger i ens objektive interesse, slik vil andre mulige alternativer verken vil bli sett eller vurdert. Dette gjelder spesielt i situasjoner preget av høy grad av usikkerhet, som i situasjoner der utfordringene er nye og der konsensus enda ikke er etablert.³² Kunnskapshistoriske undersøkelser bør av den grunn rette sitt søkelys mot de tidsperiodene hvor en ny form for kunnskap er ved å etableres, slik som 1960- og 1970-tallet var for fremveksten av en miljøverntanke.³³

1.4 KILDEGRUNNLAG OG AVGRENSNING

Om jeg trekker fra John Tosh sin todeling av hvordan forskere nærmer seg et historisk materiale, vil undersøkelsen kunne karakterisere som en kildeorientert tilnærming. Forskeren i en kildeorientert tilnærming vil ta utgangspunkt i et spesifikt historisk materiale fremfor en tydelig definert problemstilling, og dermed vil kildematerialet i større grad virke styrende for undersøkelsen. Der denne innfallsvinkelen er egnet til å la særlig interessant eller et mindre åpenbart kildemateriale gi nye perspektiver på større problemstillinger, vil det være viktig å være klar over at denne tilnærmingen samtidig kun vil belyse et tema fra en begrenset synsvinkel.³⁴ Slik vil denne undersøkelsen kunne belyse utviklingen av miljø som politisk spørsmål i Norden, men kun gjennom linsen av Nordisk Råd og dette arbeidets protokoller.

³⁰ Östling, Sandmo, Heidenblad, Hammar & Nordberg 2018: 23-24, Sarasin 2011: 172.

³¹ Goldstein & Keohane 1993: 12-13.

³² Goldstein & Keohane 1993: 12-13.

³³ Heidenblad 2018: 267.

³⁴ Tosh 2010: 99.

Det primære kildegrunnlaget for denne oppgaven er Nordisk Råds protokoller. Rådsprotokollene er tykke bøker bestående av sakspapirer, møterefater og vedtak som ble produsert frem mot og i løpet av rådets årlige sesjon. Undersøkelsen tar for seg sakslistene i perioden 1963-1975 og i neste omgang medlemsforslagene som kan knyttes til et miljøtema. Det blir videre gjort et utvalg på ni høringsrundene som vil utgjøre kildematerialet for oppgavens nærmere analyse av uttalt språk.

Rådsprotokollen er en initiert kilde som var skrevet av et offentlig organ med tanke på ettertiden. Dermed ligger den under en type statlige dokumenter som vokste frem som en etablert del av et økende byråkrati og som hadde sin fremste funksjon i å bevare informasjon for beslutningstakere.³⁵ Men fordi statlige dokumenter gjerne holdt en tydelig struktur, mål om saklighet og ikke minst ble arkivert for ettertiden, skulle de også vise seg å bli verdsatt som kilde for historikere. Som historisk kilde gir rådsprotokollene fordeler ved å ha blitt produsert jevnlig og etter en fast struktur. Den kan gi troverdig informasjon om hvilke tema som ble fremmet i Rådet, i hvilke år og ved hvilke aktører. Det er også fordelaktig å sammenligne høringsinstansene som Rådet selv har trukket til seg som relevante, heller enn at jeg skulle ha forsøkt å gjøre et slik utvalg selv i ettertid og med begrenset kjennskap til relevante organisasjonene i de fire aktive medlemslandene. Dette vil muliggjøre en mer forsvarlig sammenligning av aktørene over tid og på tvers av grensene.

En utfordring ved å bruke rådsprotokollene som kilde er at den i mindre grad kan besvare spørsmål om påvirkning. I seg selv vil den betydelige avstanden i tid og i politiske ledd mellom et medlemsforslag og en ny lov være for stor til at rådsprotokollene kan gis stor forklaringskraft som påvirkning over politiske beslutninger. Men rådsprotokollen er heller ingen kilde til informasjon om høringsuttalelsenes videre påvirkning i en praktiske politiske saksgangen i Nordisk Råd. Vi må anta at fagutvalget leste igjennom høringsuttalelsene, men vi kan ikke vite hvordan uttalelsene ble vektlagt i de fem fagkomiteene fordi deres møter var lukkede og deres diskusjoner ble ikke dokumentert i protokollene.³⁶ Dette på tross av at statsvitenskapelige undersøkelser legger vekt på at utvalg både vil bestå av ulik kultur og kan gjøre ulike vurderinger basert på den faglige og politiske bakgrunnen til

³⁵ Tosh 2010: 80-81.

³⁶ Wendt 1979: 33.

utvalgsmedlemmene.³⁷ Det kan derfor være relevant å skissere noen videre antagelser om hvordan høringsuttalelsene kan forstås som historisk materiale.

Høringsuttalelser som kilde vil dele likhetstrekk med andre former for statlige dokumenter ved å holde enn fastlagt struktur og ved en stil som bruker nøytralitet som sitt fremste retoriske virkemiddel, men uttalelsene vil i stor grad også være politiserte beretninger der argumentasjon og bruk av plattform vil ha et mål om å påvirke politiske beslutninger. Det er av denne grunn at har Bjørkdahl betegnet rapportsjangeren som «nøytrale slagmarker».³⁸ Vender vi oss fra høringsuttalelsenes innhold til deres funksjon i en praktisk politisk hverdag, vil jeg kunne gjøre noen antagelser basert på Bjørkdahls undersøkelse av hvordan rapporten som politisk sjanger brukes av rådgivere, konsulenter og byråkrater. Her kommer det nemlig frem at det ikke kan forventes at rapporter leses i noen egentlig forstand, men at mottakeren instrumentelt vil «skanne», «kikke på» og hoppe til de mest relevante delene av dem.³⁹ Hvis jeg kan forvente at dette er et kjennetegn på bruken av politiske dokumenter som sjanger heller enn å være konsekvens av de siste tiårenes kvantitative økning i rapportproduksjon, kan man forvente at høringsuttalelsene ville ha holdt en tilsvarende funksjon i Nordisk Råd. Rådsmedlemmenes kritikk gjennom 1960-tallet mot at Nordisk Råd involverte for mye papirarbeid kan nettopp tyde på at lesningen ville ha blitt rasjonalisert ned til det som ble sett på som mest matnyttig.⁴⁰ Høringsuttalelsene vil derfor antas å ha vært lest av fagutvalgets medlemmer, som telte mellom 13-22 personer, i tillegg til de politikerne som var særlig involvert i det bestemte sakfeltet og ønsket å ta spesielt hensyn til bestemte interessegrupper.⁴¹ I tillegg antar jeg at høringsinstansene ville ha rettet seg utover til organisasjonens støttespillere og samarbeidspartnere i Norden. Det at rådsprotokollene ble trykket opp og gjort enkelt tilgjengelig på de største bibliotekene kan vurderes som initiert ut fra en vilje om et bredere, offentlig innsyn.

Det blir helt nødvendig å foreta en bevisst avgrensning i et kildemateriale som berører en bredde av ulike sakfelt og mulige innfallsvinkler. Rådsprotokollene diskuterte mange

³⁷ Klüver, Braun & Beyers 2015: 453-454.

³⁸ Bjørkdahl 2018a: 18.

³⁹ Bjørkdahl 2018b: 185-186.

⁴⁰ Wendt 1979: 22. Tønnesson 2002: 44.

⁴¹ Wendt 1979: 32.

saksfelt der det ville vært nærliggende å uttale en miljøforståelse, og derfor må jeg gjøre en avgrensning. Dette representerer en utfordring hvor jeg på den ene siden ikke ønsker at miljø skal stå til eksplisitt tema for høringsrunden, og på den andre siden er klar over at undersøkelsen befinner seg i en annen tid der en miljøbekymring vil være knyttet til andre problemer enn det som befinner seg høyt på agendaen i dag. Jeg har derfor ønsket å nærme meg en tematisk avgrensning med varsomhet, ved å sette av kapittel tre for denne problemstillingen. Slik jeg ser det, er det mulig å vende denne undersøkelsen i to retninger, men av hensyn til rammene av en masteroppgave kan jeg ikke forfølge begge. Spørsmål om makt og påvirkning vil derfor ikke trekkes systematisk inn i selve undersøkelsen, på tross av at dette er spørsmål som alltid vil være en sentral dimensjon ved politisk arbeid generelt og høringsrunder spesielt. Jeg mener en mer fruktbar innfallsvinkel til kildematerialet vil være å sammenligne miljøkonseptet hos et tverrsnitt av aktører i Norden.

1.5 METODE

En persons egentlige miljøforståelse er vanskelig tilgjengelig og kan kun drøftes varsomt opp mot helheten av omstendighetene som til enhver tid vil påvirke det som sies fra det som menes. Oppgavens fremste metodiske verktøy for å undersøke fremveksten av en miljøforståelse må derfor bli å undersøke uttalt språk med mål om å se hvordan de diskuterte problemene ble rammet inn. Innramming, eller *framing* er et begrep som blant annet brukes i samfunnsvitenskapelig teori for å vise til fortellingene som ulike grupper konstruerer for å forstå komplekse situasjoner.⁴² For denne oppgaven vil jeg likevel følge en smalere definisjon brukt av Klüver et al. i deres undersøkelse av høringsinstanser i EU, «a specific issue of a policy proposal that is emphasized in a policy debate».⁴³ En hyppigere *framing* av ulike saksfelt som miljøspørsmål vil kunne antas å gjenspeile fremveksten av et miljøkonsept og, på et mer strukturelt nivå, en språklig miljødiskurs. Ved miljødiskurs bevares det fremdeles et skille mellom forståelse og språk, og hvor fokuset rettes mot språket som produkt av samfunnsmessig påvirkning. Analysen vil dermed kun gi et grunnlag for å drøfte forholdet mellom et uttalt miljøkonsept og en miljøforståelse.

⁴² Zito 2011: 1923-1924. (løst oversatt og sammenfattet).

⁴³ Klüver, Mahoney & Opper 2015: 483.

Oppgaven stiller meg dermed overfor den metodiske utfordringen om å bryte abstrakte konsepter som en miljøforståelse eller en økologisk vending ned til konkrete kjennetegn som kan brukes for å analysere *framing*. En av dem som har gjort et tidligere forsøk på dette, er den politiske teoretikeren John P. Dryzek, og her blir den miljødiskursen som vokser frem på denne tiden gitt navnet «Looming Tragedy: Limits, Boundaries, Survival». Ved dette legges det vekt på klodens ressurser som begrensede og at disse ikke kan strekkes over sin tåleevne uten at det ville komme til få katastrofale konsekvenser for mennesker og dyrs overlevelse. Dryzek karakteriserer periodens miljødiskurs videre ved å vise til metaforene om «Romskip jorden» og «Allmenningens tragedie» som pregende for hvordan miljøproblemene ble forstått og snakket om i tiden.⁴⁴ Basert på nærlesing av høringsuttalelsene har jeg kommet frem til at det i denne smale, politiske sjangeren vil være nyansene i utsagn, eksempler og valg av begreper mellom høringsuttalelsene som vil være mest fruktbart å sette i fokus. Derfor har jeg med utgangspunkt i blant annet Dryzek forsøke å formulere min egen konkretisering av et miljøkonsept. Denne tabellen vil fungere som mitt analyseverktøy og danne grunnlag for å kunne sammenligne nyansene i kildematerialet.

En metodisk problemstilling for denne undersøkelsen har vært hvorvidt jeg bør begrense analysen til uttrykk for økologisk helhetstenkning, eller hvorvidt jeg bør utvide analysen til å også inkludere elementer av *looming tragedy*, eller apokalypsetenkning. Jeg har valgt det bredere alternativet. Uttrykk for et miljøkonsept vil dermed deles i en helhetstenkning på den ene siden og i alarmisme på den andre, disse er videre konkretisert til fem og til to kjennetegn som jeg har krysset av for under lesning. Dette har fordeler ved at det kan gi en nødvendig oversikt og sammenligningsgrunnlag blant svært mange uttalelser. Deler av tabellen mener jeg at oppnår en solid og tekstnær gjengivelse som kan brukes av andre,

⁴⁴ Dryzek 2013: 39-41. «Romskipet jorden» går ut på at jordkloden er menneskenes eneste beboelige hjem i universet og at vi derfor er avhengig av den, «Almenningens tragedie» går ut på at naturressurser som er fritt for alle vil bli brukt over sin tåleevne da hver enkelt vil prioritere egen nyttemaksimering fremfor helheten.

mens andre deler i større grad være basert på mine skjønnsmessige vurderinger.⁴⁵ Derfor vil jeg kort forklare hvordan jeg har basert analysen på følgende syv elementer.

I en tidsperiode før miljø ble brukt som begrep ville høringsinstansene i stedet ha vist til årsakene til forurensning og til dens konsekvenser i naturen. Ved å skjønnsmessig forsøke å vurdere hvor helhetlig *forurensning* og *natur* ble rammet inn, kan jeg legge et grunnlag for å drøfte både hvorvidt det var konseptualisert som konkrete og praktiske problemer eller som del av en større og strukturelt forurensningsutfordring, og hvorvidt naturen ble betraktet ved dens spesifikke nyttefunksjoner eller som et argument for vern i seg selv. Miljø er et vidt begrep som kan brukes i ulike sammenhenger. I neste kapittel skal vi se at miljøbegrepet kom inn i språket i løpet av 1960-tallet og ble moteord på 1970-tallet. Det at miljøbegrepet kom inn i samtalen også i Nordisk Råd gjenspeiler ikke minst denne bredere diskursive utviklingen, men samtidig vil miljøbegrepet også kunne påvirke meningsinnholdet.

I tillegg kan en utviding mot en mer helhetlig, eller holistisk miljøkonsept komme til uttrykk gjennom å vise til økologiske årsaksforhold. Dette kan eksempelvis ha vært påpekning av årsaksforhold om miljøgifters evne til å bioakkumulere, bestanders bæreevne, eller ved å bruke andre fagbegreper som økosystem eller biosfære. Som vi skal se i oppgavens bakgrunnskapittel, øvde økologien stor påvirkning over den tidlige miljødebatten, men enda mer vesentlig, påpekes det av Jamison et al., så representerte økologene en helt annen og alternativ verdensanskuelse enn den dominerende økonomiske.⁴⁶ En vektlegging av sammenheng kan også tenkes å komme til uttrykk ved en utvidet innramming i tid og rom, noe jeg forstår som en mer konkret måte å analysere en *Romskip jorden*-tenkning. Her har jeg vært oppmerksom på uttalelser der årsaksforhold blir forklart i et vesentlig lengre tidsperspektiv, ved å vise til konsekvensene for fremtiden, eller med en romslig utvidelse, der kloden som helhet, eller konsekvensene for utviklingsland vil trekkes inn i uttalelsene.

Til slutt har jeg også ønsket å inkludere uttrykk for alvor, for at det haster å gjøre noe med problemet og uttrykk for vekstkritikk. Her har jeg ønsket å åpne for at en mer radikal

⁴⁵ Den mest tekstnære delen av analysen vil være avkrysning for økologiske årsakssammenhenger, uttrykk for alvor og utviding i tid og rom, mens avkrysning for hvorvidt forurensning og natur diskuteres konkret eller overordnet vil være mer avhengig av skjønn. Merk at selv om jeg også har vært oppmerksom på forekomsten av enkelte begreper har jeg ikke hatt «søkefunksjon» i mitt skannede kildemateriale, jeg har dermed sett etter hvilke begreper som har blitt brukt og hvordan disse ble brukt, men ikke antall ganger.

⁴⁶ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 32.

miljøforståelse kan ha blitt uttrykt i Rådet, på tross av at dette vil ha vært en politisk arena hvor miljøbevegelsens apokalyptenking og samfunnskritikk sannsynligvis vil ha vært mindre markert. Sammen håper jeg at disse punktene vil danne et fruktbart grunnlag for sammenligning og videre drøfting om hvordan et miljøkonsept ble rammet inn og utviklet innenfor Nordisk Råd under den "økologiske vending».

I analyser kommer jeg til å føre opp sidetall til instansene, men av plassmangel har jeg ikke konsekvent ført opp navn på alle instanser, og noen mer overordnede inntrykk fra høringsrunden har jeg også i noen tilfeller unngått å sitere. I begge tilfeller bes leseren konsultere vedlagte analysetabeller, der også sidetall og navn på samtlige instanser står oppført.

Utsnitt av analysetabell brukt til å undersøke uttrykt miljøforståelse i høringsuttalelsene

Forurensning			Natur			Miljøbegr epet	Økologisk e årsaksfor hold	Utvidet innrammi ng i tid og rom	Kritikk av vekstsamf unnet	Uttrykk for situasjon ens alvor
Konkret	Utvidet	Overordn et	Konkret	Utvidet	Overordn et					

1.6 DISPOSISJON

Oppgaven består av tre deler, hvorav den midterste utgjør oppgavens kjerne og selve undersøkelsen. Både et innledende bakgrunnskapittel og en avsluttende drøfting vil rette seg mot denne midtdelen.

Oppgavens første del vil med utgangspunkt i sekundærlitteratur gjøre rede for undersøkelsens to sentrale komponenter: Nordisk Råd som arena for nordisk samarbeid og miljø som et historisk formet konsept.

Oppgavens midtre del består av kapitlene 3-5. Først kommer vi til å vurdere omfanget av medlemsforslag som ble fremmet til Nordisk Råd i tidsperioden, og hvilke tema som ble eller skulle komme til å bli forstått som miljøspørsmål. Vi vil trekke noen tematiske tidslinjer som viser at noen tema hadde en gradvis overgang mot å bli miljøspørsmål, mens andre manglet tydelige forløpere før de brått ble løftet som spørsmål om miljø. Over de neste to kapitlene dykker vi ned i to utvalgte tidslinjer og analyserer høringsrundenes ulike *framing*, først i spørsmål om vannkvalitet og så i spørsmål om avfall.

I oppgavens tredje del og kapittel 6 kommer vi til å drøfte i hvilken grad denne undersøkelsen kan fortelle oss noe om overgangen til en miljøforståelse i Nordisk Råd spesielt og i Norden mer generelt. Vi kommer til å sammenfatte oppgavens sentrale konklusjoner i et avsluttende kapittel 7. Dette gir også anledning til å løfte frem spørsmål for videre forskning.

2. BAKGRUNNSKAPITTEL

Undersøkelsen balanserer mellom Nordisk Råd som politisk arena og miljø som diskurs; begge disse gjennomgikk en enorm utvikling i tidsperioden. De rådsmedlemmene og høringsinstansene som vil kunne fremme et miljøkonsept i vårt kildemateriale ville ha henvendt seg til en konkret situasjon og vil i høy grad ha vært bunden av den. Det er derfor avgjørende at jeg for denne oppgaven forsøker å nærme meg en best mulig forståelse av denne bakgrunnen.

2.1 NORDISK RÅD SOM ARENA

Nordisk Råd ble etablert som et politisk samarbeidsorgan for de fem nordiske nabolandene i 1952, og skulle dermed føre til at det internordiske samarbeidet fikk fastere og mer institusjonaliserte former enn det som hadde vært tilfelle før krigen. I tiårene som fulgte skulle Nordisk Råd bli en sentral politisk diskusjonsarena for felles nordiske anliggender. Samarbeidet bestod i første rekke av de først 69, og fra 1970 78, valgte medlemmer som ble utsendt fra medlemslandenes parlamenter.⁴⁷ Rådsmedlemmene møttes et par ganger gjennom året som del av et av Rådets fem fagutvalg for å utrede innsendte forslag. Dette arbeidet var rettet mot den årlige sesjonsuka som ble holdt hver høst i en av de nordiske hovedstedene. Her ville alle rådsmedlemmene møtes sammen med Nordens politiske ledere for å diskutere og for å stemme over de fremsatte forslagene til felles politikk.⁴⁸ Hvis vi slår opp i 1960- og 70-årenes *Aftenposten*, som var Norges største avis på denne tiden, kan vi se at det ble rapportert fra disse sesjonene hver høst.⁴⁹ Her ble det vist til sentrale diskusjonstemaer som utbyggingen av en mellomriksvei over Nordkalotten eller en dansk-svensk flyplass på Saltholmen.⁵⁰ Fra 1967 ble også forurensningssamarbeidet i Nordisk Råd tydelig formidlet videre i avisen.⁵¹

⁴⁷ Wendt 1979: 29.

⁴⁸ Wendt 1979: 27-36.

⁴⁹ Aftenposten som største avis er basert på tilsendt tabell fra MBL med opplagstall for 1960- og 1970-tallet.

⁵⁰ Aftenposten 21.1. 1966: 7, Aftenposten 1.4.1967: 17.

⁵¹ Aftenposten 22.4. 1967 : 14, Aftenposten 5.5. 1967: 19, Aftenposten 9.5. 1967: 42.

2.1.1 Historisk utvikling av det nordiske samarbeidet

Selv om det hadde vært et politisk samarbeid også tidligere, var det først i etterkant av andre verdenskrig at det kunne oppnås en politisk vilje til å formalisere dette. Erfaringen av å bli okkupert førte spesielt i Norge til en utenrikspolitisk kursendring der den tidligere nøytralitetspolitikken ble erstattet med en vestvendt alliansetilknytning; og en norsk skepsisen mot enhver form for suverenitetsavgivelse til sine tidligere unionspartnere representerte dermed ikke det samme hinderet for å få til et nordisk samarbeid. Likevel skulle Nordisk Råd etableres som en mindre beslutningsdyktig organisasjon enn det danskene og svenskene opprinnelig hadde ønsket, og Rådet skulle få en karakter som råd fremfor beslutningstaker.⁵² Der politiske tema ble løftet til diskusjon, kunne en politisk enighet kun vedtas som rekommandasjoner som ble sendt tilbake til medlemslandene, for det var på nasjonalt nivå at eventuelle politiske beslutninger skulle tas. En annen karakter som svekket Rådets posisjon som beslutningstaker var at ministrene fikk en svakere posisjon enn det som var vanlig i mellomstatlige organisasjoner. De var verken del av utvalgene og de ble heller ikke gitt stemmerett under sesjonene. Slik ble det parlamentarikerne som skulle utgjøre kjernen av dette samarbeidet og som skulle bli noe av det som gjorde Nordisk Råd spesielt i sin samtid.⁵³ På grunn av disse begrensningene ble det også et samarbeid der et samarbeid var mulig. Nordisk Råd har blitt forstått like mye som et samarbeid for å binde sammen de nordiske nabolandene på tross av de forskjellige veivalgene som ble fattet i spørsmål om handel og sikkerhetspolitikk. Dermed kan *Aftenpostens* omtalte av Nordisk Råd fra 1966, som et «Samarbeide for samarbeidets...skyld» sies å være illustrerende for hvordan det nordiske samarbeidet har blitt forstått.⁵⁴

Nordisk Råd skulle i løpet av sitt første tiår vise seg som en egnet arena for å koordinere enighet rundt spørsmål om sosialpolitikk, transportpolitikk og kulturelt samarbeid, eller det som råds mannen Helge Seip kalte for en «utvidet innenrikspolitikk».⁵⁵ Innenrikspolitisk delte de nordiske landene nemlig sterkere likheter på 1950- og 1960-tallet. De sosialdemokratiske partiene holdt en tilnærmet hegemonisk posisjon i Norden i

⁵² Tønnesson 2002: 20-24.

⁵³ Wendt 1979: 27-29.

⁵⁴ Aftenposten 21.1.1966: 16.

⁵⁵ Seip 1993: 257.

etterkrigstiden, spesielt var dette situasjonen i Norge og Sverige. Men i tillegg skulle det vokse frem en bred politisk oppslutning rundt utbyggingen av en aktiv velferdsstat.⁵⁶ Mitt inntrykk er at dette i enda høyere grad må ha vært en konsensus innenfor Nordisk Råd. I sin første periode har Rådet blitt forklart som drevet frem av sosialdemokratiske politikere, mens borgerlige politikere var vendt mot et europeisk samarbeid.⁵⁷ En motivasjon for samarbeidet hadde nettopp vært å bygge opp et nordisk samarbeid som som et tredje alternativ mellom kapitalisme og kommunisme.⁵⁸

I 1963 ville slike nordistiske ambisjonene fremdeles ha vært et sentralt trekk ved samarbeidet, og det skulle i dette tiåret knyttes store ambisjoner til samarbeidet. Når 1960-tallet er blitt trukket frem som høydepunktet for samarbeidet, så er dette særlig i forbindelse med NORDØK-forhandlingene som skulle oppta utgangen av tiåret. NORDØK-ville innebære utbygging av en tollunion innad i Norden og en kraftig opprustning av Nordisk Råd som politisk organisasjon. Men i likhet med tidligere forsøk på politikk der interessene var motstridende, skulle også NORDØK-prosjektet vise seg å strande i 1970 –og rett før målstreken. Sammenbruddet kom til å svekke ambisjonene om det nordiske samarbeidet som alternativ og erstattes av usikkerhet og debatt om Rådets videre rolle i møte med et stadig sterkere europeisk fellesskap og frihandelsområde.⁵⁹

De planlagte organisatoriske endringene som hadde vært en del av NORDØK-avtalen skulle likevel gjennomføres og tre i kraft. Det ble blant annet etablert et eget Nordisk Ministerråd og et fast sekretariat med det formålet å gjøre samarbeidet mer effektivt.⁶⁰ Disse endringene har Laursen trukket frem som en «diskontinuitet i forhold til den streng parallele struktur, som Nordisk Råd fikk ved sin dannelse».⁶¹ Samlet vil endringene i de første årene av 1970-tallet kunne settes som et betydelig vendepunkt for det nordiske samarbeidet. Og Laursen mener å kunne plassere dette vendepunkt i 1973 ved at Danmark, som første

⁵⁶ Nedergaard & Wivel 2018: 18, Helle et al. 323.

⁵⁷ Wendt 1979: 30, Tønnesson 2002: 21,24-26,29, 43, 62.

⁵⁸ Østergård 2004: 382, Tønnesson 2002: 22-23. Pharo & Jølstad 1998: 87-88.

⁵⁹ Tønnesson 2002: 35-39.

⁶⁰ Tønnesson 2002: 45.

⁶¹ Laursen 1998: 52.

Nordiske land, gikk inn som medlem av EF.⁶² Det var også i etterkant av 1973 at tydelige politiske motstemmer for første gang ble løftet i Rådet da nye protestpartier var blitt stemt inn.⁶³

Nordisk Råd skulle i økende grad konsentrere seg om å være et tillegg til det europeiske; og de «stor-nordiske» planene skulle forlates til fordel for de «lille-nordiske».⁶⁴ Bo Stråth, som forsøkte å forstå det nordiske samarbeidsprosjektet ut fra en realistisk skole, mente at samarbeidet måtte forklares som produkt av etterkrigstidens helt spesifikke historiske omstendigheter. Samarbeidet var drevet frem ved krav fremsatt av Marshallplanen og et manglende europeisk alternativ i etterkrigsårene, men var aldri et realistisk alternativ da et europeisk samarbeid ble bygget ut.⁶⁵ Ut fra et mer positivt perspektiv på det nordiske samarbeidet vil en kunne forstå samarbeidet som mest vellykket som et «edderkoppespind af intime relationer», der det var den lange rekken av mindre ambisiøse samarbeidsområder som langsomt akkumuleres til å likevel bli betydningsfullt.⁶⁶ Den danske historikeren Uffe Østergård har i forbindelse med problematiseringen av samarbeidets nytte, løftet spørsmålet om ikke effektiviseringen som var formålet med opprettelsen av et Nordisk Ministerråd ikke også samtidig førte til at samarbeidet mistet noe av den brede og desentraliserte karakteren som hadde vært særpreget ved den nordiske samarbeidstradisjonen.⁶⁷

2.1.2 Nordisk Råds som arena for ulike aktører

For vårt formål er interessen for Nordisk Råd i særlig grad rettet mot hvordan Rådet som institusjon og arena vil ha øvd innflytelse på samtalen om miljøspørsmål. Innenfor hvilke rammer kan man forvente at en fremvoksende miljøforståelse vil formuleres på denne arenaen; hvilke aktører vil slippes til og hvem vil bli stående utenfor?

Det var parlamentarikere som stilte de fleste forslagene og som formulerte høringstekstene. De representerte alle de fem medlemslandene, men antallet var justert etter

⁶² Laursen 1998: 35.

⁶³ Tønnesson 2002: 56, 70.

⁶⁴ Laursen 1998: 35.

⁶⁵ Laursen 1998: 45-46.

⁶⁶ Laursen 1998: 62. (sitert), 38-39. Sammenfatter forskningsdiskusjon rundt Andrés begrep om en «spindelvævs»-integration.

⁶⁷ Østergård 2004: 389.

befolkning slik at det kanskje er derfor at Island, men en tredjedel av delegatene som de øvrige, ble en mindre synlig del av samarbeidet.⁶⁸ Det var normalt at flere lands rådsmedlemmer gikk sammen om å fremme forslag, slik at et internordisk samarbeid kan sies å bli knyttet på et personlig nivå. Flere kjennetegn ved Rådet kan ha fungert som et godt grunnlag for å fremme et samarbeid på tvers av landene. Det kan antas at et internordisk samarbeid ble nærliggende da det var forskjellige politiske retninger som var representert i Rådet sånn at et samarbeid kunne knyttes med de nordiske søsterpartiene.⁶⁹ Da rådsmedlemmet Ragnhildur Helgadóttir husket tilbake til sine opplevelser i Rådet ved utgangen av 1970-årene, trakk hun partisamarbeidet frem som uvurdelig.⁷⁰ Sannsynligvis ville liknende politiske synspunkter ha forenklet å knytte samarbeidsrelasjoner også i perioden før, selv om Wendt påpekte at Rådet da ikke holdt den partipolitiske karakteren som skulle utvikles mot slutten av 1970-tallet.⁷¹ Et annet kjennetegn som kan ha virket fordelaktig for et nærmere samarbeid var den høye grad av kontinuitet i Rådets medlemmer. Wendt slo fast at det i praksis var slik at det stadig var de samme personene som ble gjenvalg hvert år, slik at rådsmedlemmene satt frem til de kom i regjering, mistet sitt sete i parlamentet eller gikk av med pensjon.⁷² Sist, men ikke minst så kunne de flesteparten av medlemmene snakke med hverandre på morsmålet.⁷³ Det har vært løftet kritikk mot forklaringer på samarbeidet som noe nærmest naturlig, drevet frem av felles språk, kultur og historie. Østergård har eksempelvis kommet med den innvendingen at det i så fall burde ha skjedd en større Nordisk nasjonal bevegelse likt med Italia og Tyskland på slutten av 1800-tallet.⁷⁴ Men det kan likevel være tilfelle at en viss nordisk «meso-level» tilhørighetsfølelse kan ha virket fremmede for det praktiske internordiske samarbeid i Rådet.⁷⁵ Mange av rådsmedlemmene ville ha delt en

⁶⁸ Wendt 1979: 29. Island er knapt til stede i de saksområdene jeg har undersøkt i denne oppgaven og derfor vil heller ikke Island kunne utgjøre en del av oppgavens analyse.

⁶⁹ Wendt 1979: 28

⁷⁰ Helgaottir 2002: 166.

⁷¹ Wendt 1979: 30.

⁷² Wendt 1981: 50.

⁷³ Wendt 1979: 37.

⁷⁴ Østergård 2004: 385.

⁷⁵ Götz 2003: 340-341. Mener at det som må kalles en skandinavisk «Sonderweg» heller må sies å være kombinasjonen av en nasjonal og en felles nordisk nasjonalisme og uten at dette førte til en tettere samling.

positiv holdning til den nordiske samarbeidsprosjektet og ville sannsynligvis ha liknende oppfatninger om for eksempel statens rolle i samfunnet.

Rådet var egentlig lukket for andre aktører enn politikere, men det fantes likevel brede grupper av forskningsmiljøer, interessegrupper og nasjonale departementer som jevnlig bidro med å sende inn uttalelser til Rådets arbeide. Disse høringsrundene gjøres til en uttrykt del av samarbeidet ved å bli gitt en tredjedel av sideomfanget i rådsprotokollene. På tross av høringsinstansenes omfangsrrike tilstedeværelse, ble de likevel knapt nevnt i Wendt sitt ellers detaljerte kapittel om Nordisk Råds organisatoriske arbeid. Kun påpekes det at et forslag skal bli utførlig belyst «ved at sende forslaget til uttalelse dels i regeringskontorene, dels hos organisationer og institutioner med særlig interesse i det emne forslaget behandler».⁷⁶ Vi vet derfor svært lite om hva høringsinstansene ønsket å oppnå eller klarte å oppnå ved å bidra aktivt til Nordisk Råds høringsrunder.

Det vi kan vite er at høringsrundene var en etablert del av politiske prosesser på denne tiden. Det var i tiårene før vokst frem en tradisjon for å trekke inn høringsinstanser som del av politiske beslutningsprosesser i de nordiske landene slik at det på 1960- og 70-tallet ville det ha vært en automatisme i at relevante instanser ble inkludert.⁷⁷ I bytte mot styrket legitimitet bak politiske bestemmelser og sakkyndige innspill, noe politikerne spesielt i komplekse saksområder hadde behov for, fikk høringsinstansene et talerør med mulighet for å påvirke politikerne.⁷⁸ Faktisk har både statsvitere og historikere ment at en slik inkludering av ulike samfunnssektorer var et så sentralt trekk ved det skandinaviske politiske system på denne tiden at de har forstått korporatisme som karakteristisk for en «nordisk politisk modell». De historiske forholdene på 1960-tallet skal ha ligget til rette for en fungerende kompromisspolitikk ved at de sosialdemokratiske partiene holdt et tydelig styringsmandat og derfor sterk posisjon, samtidig som det fantes et engasjert og hierarkisk organisert sivilsamfunn som kunne bidra som like sterke aktører i en politiske prosess.⁷⁹

Statsviternes funksjonelle forklaring på høringsrunden som institusjon kan likevel fungere som et rammeverk for å løfte frem noen forventninger om høringsinstansenes rolle i

⁷⁶ Wendt 1979: 36.

⁷⁷ Rommertvedt 2017: 177 Christensen 2018: 41.

⁷⁸ Helle et al.: 325.

⁷⁹ Rommertvedt 2017: 174-177. Helle et al: 324-325.

Rådet. Statsvitenskapelig forskning setter som premiss at høringsinstansenes bidrar ut fra det grunnleggende behovet for fortsatt overlevelse. Instansene er derfor aktive i høringsrundene for å demonstrere for sine medlemmer og finansielle støttespillere at instansen fremmer deres interesser, eller ved å oppnå politiske beslutninger slik at støttespillerne fortsatt vil finansiere organisasjonen.⁸⁰ Men i tillegg til å vurdere de ulike høringsinstansenes interesser, kan ikke høringsuttalelsene forklares uten å samtidig ta hensyn til den spesifikke konteksten i sak og institusjon. Et saksforhold kan både være enkelt tilgjengelig eller teknisk vanskelig å sette seg inn i for utenforstående, en sak kan vekke stort engasjement fra befolkningen fordi den er kontroversiell eller blir omtalt i media eller den kan ta karakter av en smal diskusjon mellom eksperter. Et saksforhold vil dessuten også diskuteres på ulike institusjonelle nivå. Avhengig av hvor betydningsfull en sak er for en interessegruppe vil de gjøre utbredt bruk av *framing* og valg av fordelaktig institusjonell arena for å taktisk kommunisere deres ønsket politikk overfor beslutningstakerne.⁸¹

Siden Nordisk Råd var en institusjonelt mellomnivå der det ikke ble vedtatt politiske beslutninger kan det antas at mange høringsinstanser heller ville ha forsøke å påvirke på det nasjonale nivået. Saksforhold som var særlig kontroversielle har vi sett at ble holdt utenfor Nordisk Råd, og dermed vil jeg i mindre grad forvente en aktiv deltakelse fra høringsinstansene på denne arenaen. De høringsinstansene som likevel var aktive i å sende inn uttalelser til Nordisk Råd har muligens hatt ressurser og nettverk til å også se seg tjent med å løfte saken for Nordisk Råd i tillegg til på den nasjonale arenaen, eller det vil ha vært saksforhold som ble sett på som særlig relevante for den instansen. Det virker som om det er grunnlag for å tro at det vil være mindre utpreget taktisk kommunikasjon. Mange av høringsinstansene tilhørte statlige organisasjoner og statlig støttede instanser kunne tenkes å sende inn sine sakkyndige uttalelser som del av sine faste arbeidsoppgaver, heller enn for egen vinning. Dessuten setter teorien rundt *framing* et skille på 1980-tallet. Og det virker til å være enighet av å ha skjedd en forskyvning fra institusjonalisert korporatisme og profesjonalisert politisk lobbyvirksomhet, som bærer større preg av å være en enveiskommunikasjon fra interessegrupper til politikere.⁸²

⁸⁰ Klüver, Mahoney & Opper: 484-485.

⁸¹ Klüver, Braun & Beyers 2015: 450-453.

⁸² Rommertvedt 2017: 186-191.

Vi vet lite om høringsinstansenes egentlige betydning for arbeidet i Nordisk Råd fordi utvalgsmøtene til Nordisk Råd som behandlet høringsuttalelsene var lukkede.⁸³ Slik blir det vanskelig å stille spørsmål om politikernes vektlegging av høringsinstansenes ulike argumenter. Likevel vil jeg løfte frem Buns resonnering av at man kan tenke seg at instansene hadde en viss mulighet til å påvirke politikk, med hensyn til at mange høringsinstanser regelmessig sendte inn sine uttalelser til Rådets arbeid.⁸⁴ Med en bakenforliggende erkjennelse av at høringsuttalelsene vil ha ulike formål med sine uttalelser kan vi likevel vende oss mot selve temaet for høringsrundene, nemlig miljø.

2.2 FREMVEKST AV EN MILJØDISKURS

Menneskets forståelse av naturen har vært under konstant endring i takt med vår forandrede bruk av den. Fra å være noe mennesket levde i og med og derfor hadde et kroppslig forhold til, ble naturen hos den voksende bybefolkningen avskåret fra det dagligdagse. Ved 1800-tallets nasjonalromantikk ble naturen igjen stilt i sentrum av den velsituerte bybefolkningen som begynte å dyrke en romantisk forestilling av den. Dette var et bilde av en vill, uberørt natur; en natur som kunne oppsøkes for å ransake eget sjeleliv, men som ellers forble fjern. Beveger man seg frem til andre halvdel av 1900-tallet, ser man at det igjen skulle vokse frem en endret forståelse av naturen, en forståelse hvor menneskets- og naturens verden igjen nærmer seg som gjensidig påvirkelig og avhengig av hverandre. På denne tiden skulle mange begynne å bruke begrepet miljø heller enn natur. Der *miljø* vektla samspillet mellom natur, dyr og mennesket, var *natur* i løpet av romantikken blitt til en motpol til menneskets verden.⁸⁵ Miljø, eller *environment* er vide betegnelser som i dag brukes for å omfavne utfordringer på land og i vann, fra det som bare kan forstås gjennom mikroskopet til det som må forstås gjennom satelittbilder eller temperaturdata fra årtusener tilbake. En slik forståelse var riktignok skapt i samspill med at en i økende grad kunne se menneskets

⁸³ Wendt 1981: 61.

⁸⁴ Buns: 58.

⁸⁵ Warde, Robin & Sörling 2018: 32. «nature can hardly be uttered without evoking some nostalgia, a narrative of loss, while environment is more a statement of fact»

innvirkning på naturen, men det var i vitenskapelige fagmiljøer at dette ble analysert og satt i årsaksforhold.

2.2.1 Fremveksten av en miljødiskurs internasjonalt

Begrepet *environment* ble originalt brukt for å vise til en udefinert ytre kontekst til mennesket, men uten at det var ment som et subjekt i seg selv. Det var i løpet av de første tiårene av 1900-tallet da begrepet ble tatt inn som fagbegrep i den fremvoksende økologiske vitenskapen at det ble brukt i en sterkere selvstendig betydning. Økologien brukte begrepet i sine studier av planter og dyr for å legge vekt på samspillet og avhengighetsforholdet mellom dem.

Etterhvert som økologien modnet som vitenskap, ble linsen utvidet til også å undersøke samspillet mellom ulike dyr og deres livsområde, og det helhetlige samspillet mellom dyr, mennesker og planter.⁸⁶ En slik holistisk tankegang som dermed modnet innenfor økologien om at helheten forstås som større enn delene skulle bli svært sentral i en ny miljøforståelse.⁸⁷

Kruttet i begrepet, påpeker Warde, Robin og Sörlin som har fulgt *environments* kunnskapshistorie, lå likevel i at det tillot en felles samtale med andre fagmiljøer. slik som geovitenskapene og molekylærbiologien også hadde gjort begrepet til del av sine fagspråk; den nye datateknologien på fra 1950-tallet klarte å sammenfatte disse ulike fagfeltenes tall og statistikker slik at en faglig diskusjon om et helhetlig globalt miljø etter hvert ble mulig.⁸⁸ I 1964 ble *environment* brukt som del av navnet på den nye britisk institusjonen, Natural Environment Research Council, men riktignok som et kompromiss som ikke var ønskebegrepet til noen av partene.⁸⁹ Året etter ble det derimot holdt en konferanse i USA der konseptet fungerte for å samle og validere innsikter fra forskjellige fagfelt; og ved dette mener forfatterne at *environment* som konsept kan kalles for modent.⁹⁰

Fremveksten av et miljøengasjement under det som både er blitt kaldt den første miljøbevegelse, den økologiske vending eller gjennombruddet for en moderne miljøforståelse skjedde på tvers av mange vestlige land i løpet av andre halvdel av 1960-årene. Det som til da

⁸⁶ Warde, Robin & Sörlin 2018: 27-34.

⁸⁷ Norderhaug 2002: 75.

⁸⁸ Warde, Robin & Sörlin 2018: 18, 21.

⁸⁹ Warde, Robin & Sörlin 2018: 19-20.

⁹⁰ Warde, Robin & Sörlin 2018: 46.

hadde vært en hovedsakelig vitenskapelig økologisk miljøforståelse ble gjort kjent i langt videre kretser. Dette skjedde blant annet ved at mange innenfor de tilknyttede fagmiljøene selv kom til å bli viktige aktører i å fremme miljø som politisk spørsmål. Særlig er det Rachel Carson og hennes bok *Silent Spring* fra 1962 om effektene av bruken av særlig bekjempelsesmiddelet DDT i landbruket som trekkes frem som en første vekker ved at hun klarte å oversette økologiens forskning og til god formidling som folk lot seg engasjere av. Men denne var kun en av en rekke populærvitenskapelige utgivelser som skulle være sentrale for et folkelig miljøengasjement dette tiåret.⁹¹

Et nytt miljøengasjement vokste altså frem i mange vestlige land i løpet av 1960-tallet og særlig omfangsrike skulle de bli i USA, Tyskland og i Norden.⁹² Miljøbevegelsen ble blant annet båret frem av etterkrigstidens ungdomskull som skulle bevege innsiktene fra økologien i en klart politisert retning.⁹³ Et språklig bilde som skulle brukes hyppig var å vise til *romskip jorden*, en metafor som vil ha kunnet hente inspirasjon fra at de første fotografiene av jordkloden ble tatt fra verdensrommet i desember 1968.⁹⁴ Kloden var ved denne metaforen lagt vekt på som et lite og sårbart økosystem som menneskene var helt avhengige av for sin eksistens. Noe som ga deler av tiden miljøengasjementet en dimensjon av apokalypsetenkning ved at menneskeheten sto i fare for å ødelegge sitt eksistensgrunnlag.⁹⁵ Dette har blant annet Frank Uekoetter forstått i sammenheng med den kalde krigens erkjennelsen av at menneskeheten nå kunne utryddes som følge av en atomkrig.⁹⁶ Men miljødiskursen kan i tillegg vise til en lengre tradisjon med dommedagsprofeti, mener Dryzek, som kan følges helt tilbake til Thomas Malthus og hans bekymring over befolkningsekspløsjon og ressursmangel.⁹⁷ Slik møttes ulike strømninger i en ny miljøbevegelse. Vender vi blikket bort

⁹¹ Javaudin 2017: 74-79. Norderhaug 2002: 14. Warde, Robin & Sörlin 2018: 45, 64. Andre sentrale bøker var blant andre: «Road to Survival» av William Vogt 1948 «Population Bomb» av Paul & Anne Ehrlich 1968, «Limits to Growth» av Club of Rome 1972 og ulike bøker av Georg Borgstöm som fikk særlig innflytelse i Sverige.

⁹² Meyer 2017: 34 First in first in Sweden, and the US, and then more widely»

⁹³ Kaiser & Meyer 2017: 4.

⁹⁴ Warde, Robin, Sörlin 2018: 2, 66-67. Sample: 2018.

⁹⁵ Dryzek 2013: 41. Warde, Robin & Sörlin 2018: 23.

⁹⁶ Uekoetter 2010: 133, Heidenblad 2018: 271, Meyer 2017: 50.

⁹⁷ Dryzek 2013: 28.

fra det som var nytt ved miljøverntanken og over på menneskene som lot seg engasjere av den, er det klart at det også fantes sterke kontinuiteter som knytter miljøbevegelsen til et tidligere naturfredningsengasjement.

I mange vestlige land var det blitt dannet egne foreninger for naturfredning på begynnelsen av 1900-tallet. Disse arbeidet for å frede estetiske og fjerntliggende turområder, gamle skogholt eller sjeldne planter som det fantes en historisk og vitenskapelig interesse å ta vare på. Menneskene i disse organisasjonene var ofte del av en urban middelklasse – naturfredningsforeningene var stedet for mannlige advokater, doktorer og naturvitenskapelige professorer. På engelsk er dette tidligere naturfredningsengasjementet kaldt for *nature protection*, i motsetning til *nature conservation*, og dette er blitt satt i sammenheng med tidens nasjonsbyggingssprosjekt og nasjonalisme.⁹⁸ Ved utgangen av andre verdenskrig hadde den dermed sterkere bånd til en konservativ høyreside og i varierende grad til nasjonalsosialistisk tankegods, enn til vekstideologien som preget etterkrigstiden. Miljøhistorikeren McNeill understreker at både kommunismen og kapitalismen derimot viste et destruktivt syn på naturen, der naturen ble forstått som ressurser som skulle og burde utnyttes.⁹⁹ Den omfattende industrialiseringen skulle etterlate seg stadig mer iøyenfallende konsekvenser i naturen slik at forurensningsproblemene var blitt åpenbare for mange utover 1960-tallet.¹⁰⁰ Miljøbevegelsen som vokste frem ved inngangen til 1970-tallet skulle vende seg kritisk mot det rådende synet på naturen, og bli en slags antitese til etterkrigstidens vekstsamfunn.¹⁰¹ De som denne gangen skulle engasjere seg for naturvern representerte derfor et yngre og et bredere lag av befolkningen enn det klassiske naturfredningsengasjementet hadde gjort.

Parallelt med denne utviklingen ble miljø satt på den politiske agendaen og de første miljøverninstitusjonene skulle etableres. Keyser og Meyer legger vekt på de tre internasjonale organisasjonene OECD, Europaparlamentet og UNESCO som innflytelsesrike i å sette miljøvern på den politiske agenda i årene frem mot Stockholmskonferansen.¹⁰²

⁹⁸ Whited, Engels, Hoffmann, Ibsen & Verstegen 2005: 189-192. Meyer 2017: 34-35.

⁹⁹ McNeill 2000: 367-371.

¹⁰⁰ Warde, Robin & Sörlin 2018: 24, 35.

¹⁰¹ McNeill 2000: 373.

¹⁰² Meyer 2017: 45, 50-51.

Stockholmskonferansen skulle i sin tur føre til at miljøvern ble etablert som et bredere og globalt politikkområde.

2.2.2 Fremveksten av en miljødiskurs i Norden

La oss starte, slik vi gjorde ovenfor, med de vitenskapelige fagmiljøene, der et nytt miljøkonsept ble utviklet og tatt i bruk. Det slås også fast at forskerne var blant de første som reagerte på den negative utviklingen av forurensningsproblemene i Norden.¹⁰³ Her vil det være hensiktsmessig å vende oss mot Sverige, hvor forskere fikk en tydeligere tilstedeværelse i den offentlige samtalen.

I *Den svenska historien* er det kvikksølvdebatten som trekkes frem for å ha vekket svensk offentlighets bevissthet over økologiske årsaksforhold.¹⁰⁴ I kjølevannet av utgivelsen av *Silent Spring* startet en omfattende offentlig debatt om kvikksølv, det som var det allestedsnærværende bekjempelsesmiddelet i svensk landbruk og industri. Den skulle være helt frem til den største bruken av kvikksølv ble forbudt i 1967. *Silent Spring* må slik gis en særlig pådriverrolle i å vekke en svensk miljøbevissthet, der mottakelsen skal ha vært enda større enn i USA.¹⁰⁵ Utviklingen av en miljøbevissthet i Sverige kan derfor forsøkes å tidfestes til at det høsten 1963, knapt var noen som lengre tvilte på at kvikksølv var med på å forårsake fugledøden.¹⁰⁶ Et informasjonshefte fra den svenske miljøverninstitusjonen, *Miljövärdsverket*, setter dette skillet i 1966, «[b]efore 1966 no one had any idea that these chemicals were gradually escaping into and spreading in the natural environment, and that they could be found for example in fish and in human milk.»¹⁰⁷ Men kvikksølvets evne til å bioakkumulere var kun et av mange årsaksforhold som skulle bli bredere kjent på denne tiden. Den svenske kunnskapshistorikeren David Larsson Heidenblad, som undersøkte hvordan to svenske utgivelser om miljøproblemene sirkulerte i svensk offentlighet, mener at gjennombruddet for en svensk miljøforståelse kan spisses enda nærmere til å ha skjedd høsten i 1967. Det var dette året hvor årsakssammenhengene bak sur nedbør ble kjent og det var mot

¹⁰³ Wendt 1979: 175. Tønnesson 2000: 76. Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 67.

¹⁰⁴ Viborg 1992: 106

¹⁰⁵ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 20.

¹⁰⁶ Bernes & Lundgren 2009: 79-81.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket 2011: 8.

utgangen av dette året at Sverige tok de første skrittene mot det som skulle bli Stockholmskonferansen.¹⁰⁸ En vending mot en ny miljøverntanke var ikke i de andre Nordiske landene drevet frem av vitenskapsfolk i samme grad. Berntsen pekte på at «*Den tause våren*» ble lest også i Norge førte til at økologi ble begreper som var bredere forstått enn kunn innenfor fagmiljøene, men boken skal ikke i seg selv ha ført til en miljøbevegelse i landet.¹⁰⁹ Andrew Jamison et al., som har sammenlignet utviklingen i Danmark med Sverige og Nederland, viser til at det fantes enkelte vitenskapsfolk som prøvde å påvirke den offentlige debatten også i Danmark i 1960-årene, men uten å lykkes. De populærvitenskapelige bøkene fra USA og Sverige ble oversatt, men vekket ikke en bredere offentlig debatt utenom vitenskapelige fagmiljøer.¹¹⁰

Likevel skulle det vokse frem en miljøbevegelse også i Norge og Danmark ved skiftet mellom 1960- og 1970-tallet. I Norge skjedde dette tidligere enn i Danmark ved at en bevegelse vokste ut fra de eldre naturfredningsforeningene. Vi ser dette som en kraftig kvantitativ vekst i medlemskapet til de eldre naturfredningsforeningene, men også i at foreningen skrittvis endret formålet fra et klassisk, *nature protection*, naturvern, til en miljøverntanke.¹¹¹ I 1963 var formålet til Norges Naturvernforbund definert som «å vekke og holde vedlike sansen og interessen for vern av landets natur med sikte på nasjonal- og naturparker, reservater, fredning og mindre områder med flora og fauna, og enkeltforekomster (etter lov 1. desember 1954)»¹¹² I 1969 var dette blitt endret til: «samarbeid med myndigheter og interesserte institusjoner...», her var naturen forklart som «dyreliv, planteliv og egenart.»¹¹³ I 1971 var formålet igjen endret, og gir foreningen uttrykk av å være en miljøorganisasjon, «Å arbeide for en langsiktig husholdning med naturressursene og for bevaring av naturens kvalitet for alle levende vesener».¹¹⁴ De var imidlertid ikke snakk om en

¹⁰⁸ Heidenblad 2018: 270-271.

¹⁰⁹ Berntsen 1994: 131, Gundersen 1996: 47.

¹¹⁰ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 73.

¹¹¹ Sveriges Naturskyddsföreningen ble stiftet 1909, Danmarks Naturfredningsforening 1911, og i Norge ble senere Landsforeningen for Naturfredning i Norge (Naturfredningsforbundet fra 1962) stiftet i 1914.

¹¹² Hougen 1963: 926. (Norges Statskalender, 1963).

¹¹³ Hougen 1969: 851. (Norges Statskalender 1969).

¹¹⁴ Hougen 1971: 868. Norges Statskalender 1971).

like entydig utviklingsprosess i praksis. Strømnes og Selle mener til at naturvernforbundet først og fremst har sentrert seg om det *nature protection*, eller det som har blitt kaldt for det klassiske naturvernet; og fremdeles på 1980-tallet skal det ha foregått en intern debatt i organisasjonen mellom «klassisk naturvern» og «kampen mot forurensning».¹¹⁵ Vi kan uansett slå fast til at det var et nytt engasjement gjennom den kvantitative veksten som foreningen opplevde. Medlemsbasen gikk fra 1150 medlemmer i 1963 og til 29700 i 1973.¹¹⁶ Dette var en betydelig høyere vekst enn den tilsvarende doblingen som den svenske foreningen opplevde mellom 1963 og 1975.¹¹⁷ Likevel deler den norske utviklingen sterkere likhetstrekk med Sverige enn med Danmark ved at miljøengasjementet skulle vokse frem mer gradvis og med utspring i de eldre naturfredningsforeningene.

Vi ser en liknende utvikling i at begge landenes foreninger utviklet sterke ungdomsforeninger som skulle bli arnested for et mer entydig miljøaktivistisk og politisert engasjement heller enn mot naturfrednings spørsmål. Her blir det på liknende måte beskrevet hvordan ungdomsforeningene brått byttet ut et naturfredningsengasjement med et nytt miljøengasjement. I 1967 slo Blinderns økologistudenter, som hittil hadde drevet med fugletitting og skogsturer, seg sammen med de mer radikale ungdommene på Oslos katedralskole og dannet ungdomsforeningen Natur & Ungdom.¹¹⁸ Og i Sverige skal Fältbiologerna ha gått fra å den ene dagen «dra ut till avsides belägna fågeltorn och blomsterängar» med ryggsekk og kikkert, til å bli en organisasjon med «målmedvetna aktivister som med insändare, affischer och en eller annan välplanerad aktion stökar till det i maktens korridorer.»¹¹⁹ Det skulle utvikler seg et politisert og mer entydig miljøvernengasjement også i Danmark, men dette skjedde plutselig og heller som en kritisk motstemme den den klassiske naturfredningen, enn som en alliert til den.¹²⁰ Engasjementet

¹¹⁵ Strømnes & Selle 1996: 20, Sørensen 1996: 141.

¹¹⁶ Reinertsen & Asdal 2010: 22.

¹¹⁷ Sveriges Statskalender 1963: 309. (22 500 medlemmer). Sveriges Statskalender 1975: 1013 (55000 medlemmer).

¹¹⁸ Haltbrekken 1996: 158.

¹¹⁹ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 18. Fältbiologerna n/d.

¹²⁰ Whited et al. 194-195. De rettet tydelig kritikk mot den eldre organiseringen, som de mente var reaksjonær og antimodernistisk. Der naturfredningsengasjementet lengre var rettet mot estisk naturfredning drevet frem av smalere grupper.

skulle oppstå tilsynelatende ut av intet ved opprettelsen av NOAH den 9. mars 1969.

Bevegelsen kan i større grad knyttes til studentopprøret på kontinentet og var kjennetegnet av større radikalitet enn i de andre nordiske landene.¹²¹

Selv om ungdomsforeningene ser ut til å ha vært sted for tydeligere alarmisme og samfunnskritikk, er det ikke slik at denne forståelsen av et miljøkonsept var forbeholdt dem. Både Heidenblad og Warde, Robin og Sörlin har lagt stor vekt på at også forskernes populærvitenskapelige bøker bar preg av dystopitenkning. Tittelen på den ene bokutgivelsen som sirkulerte i Svensk offentlighet denne høsten lød: *Plundring, Svält, Förgiftning*, og var skrevet av den svenske kjemikeren Hans Palmstierna. Georg Borgström, en svensk-amerikanske plantefysiolog var et annet eksempel på offentlige stemmer som formulerte sine bekymringer som apokalypsescenarioer.¹²² Alarmisme kan dermed forstås som karakteriserende for hvordan miljøproblemene ble diskutert i en bredere offentlighet. I Norge ser man et mer samfunnskritisk orientert engasjement vokse frem mot midten av 1970-tallet i form av økosofien og «Fremtiden våre hender».¹²³

Situasjonen i Finland var igjen annerledes, men jeg håper at denne høyst fragmenterte fremstilling av hvordan en miljøbevissthet vokste frem i Norden likevel kan tjene det formålet av å illustrere hvordan internasjonale strømninger gjorde seg gjeldene i de Nordiske landene, men i ulike former. Vi har sett at det utviklet seg en miljøforståelse i alle de nordiske landene i løpet av perioden og at både fagmiljøer og et folkelig engasjement var aktive i å presse frem miljø som politisk spørsmål. Denne utviklingen var preget av forskjeller langs dimensjonene klassisk naturfredning-økologisk og politisert miljøvern, men også mellom hvorvidt en miljøpolitikk var dreven frem ved en aktiv grasrot eller om utviklingen vi større grad var statsstyrt. *Fra statsvitenskapelig litteratur husker vi at det kan ha vært en korporatistisk inkludering av interessegrupper på denne tiden, og fra litteratur om tidens miljøengasjement ser vi at dette ser ut til å ha vært tilfelle både for den svenske og den norske naturvernforeningene.*¹²⁴ Også i Danmark skulle NOAH trekkes inn i politiske prosesser ved

¹²¹ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 24, 66, 68. NOAH fikk navnet etter foreningen for "Naturhistoriske Onsdagsaftener»

¹²² Heidenblad 2018: 268.. Warde, Robin & Sörlin: 64-65

¹²³ Strømnes & Selle 1996: 21-22.

¹²⁴ Sørensen 1996: 140-141.

opprettelsen av et Forureningsministeriet i 1971.¹²⁵ Jamison et. al. peker imidlertid på at grunn av at mye av miljøengasjementet har vært så tett forbundet med statlig initiativ i en svensk kontekst, så kan det være vanskeligere å se identiteten til en egen svensk miljøbevegelse.¹²⁶ Her er Sverige som stat regnet som pioner da de i 1967 som første land i verden slo sammen de tre organene Vatteninspektionen, Luftvårdsnämnden og Naturvårdsnämnden og dannet et samlet miljøvernorgan. Institusjonen fikk navnet Naturvårdsverket og en egen generaldirektør ble satt til å lede det.¹²⁷ Det at det fantes vesentlig forskjeller mellom de nordiske landene mener jeg er viktig å få frem nettopp fordi det oftere er likhetene som fremheves. Dermed har vi i løpet av dette bakgrunnskapittelet først fremhevd likhetene når det gjelder de nordiske politiske systemene og nå ulikhetene i hvordan en økologisk vending forløp på ulike måter og ved ulike aktører i dette området.

¹²⁵ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 77-78.

¹²⁶ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 13, 29.

¹²⁷ Bernes & Lundgren 2009: 89.

3. MILJØSPØRSMÅLET MØTER NORDISK RÅD

Når ble miljø et tema i Nordisk Råd? I følge Frantz Wendt skjedde dette i 1967 da Nordisk Råd satt opp en konferanse om «[M]ark- och vattenföroreningar - samhälle, miljö och ekonomi».¹²⁸ Tønnesson pekte også ut året 1967 som et gjennombrudd, og viste til den brede deltagelsen til dette årets høringsrunde om forurensningsproblemene.¹²⁹ Der Wendt skisserte at Rådets miljösamarbeid involverte saker rundt luftforurensning, støyforurensning, forbud av snøscootere i Nordkalotten, Østersjøens forurensningssituasjon samt utarbeidelsen av en miljøkonvensjon, er det likevel først ved Buns at jeg presenteres for et mer spesifikt saksutvalg. Hennes undersøkelse baserer seg på de følgende fem saksområdene: beskyttelse av trekkfugler, oljeforurensning, luftforurensning, engangsemballasjer og en nordisk miljøkonvensjon.¹³⁰ Det er imidlertid ikke klart om dette utvalget er foretatt med utgangspunkt i tidligere litteratur, eller hvorvidt avgrensningen for eksempel har inkludert alle sakstitlene med begreper som forurensning eller miljø.

I dette kapittelet vil jeg kritisk nærme meg en selvstendig avgrensning av saksområder som kan åpne for en vektlegging av en miljøforståelse i perioden. Bakgrunnen for dette ligger i statsviteren John McCormicks kritikk av hvordan mange forskere har undersøkt utvikling av et miljøvern innenfor EU. Han mener nettopp at et ukritisk forhold til avgrensning utgjør et svakt punkt ved mange av disse undersøkelsene.¹³¹ Miljø er nemlig et vidt konsept som potensielt kan knytte seg til alle politiske saksområder, noe som gjør det problematisk å trekke et klart skille mellom hvilke saksområder som bør og ikke bør undersøkes som miljøspørsmål. Der noen saksområder ble flyttet til egne miljøverndepartement i løpet av 1970-årenes institusjonalisering, ble andre værende under departementer med andre prioriteringer enn miljøvern. McCormick viste til at sentrale miljøspørsmål slik som regulering av fiske, trebruk og plantevernmidler tradisjonelt har blitt forhandlet utenfor miljøverninstitusjonene.¹³² Om dette kan problematiseres for EU ved inngangen til 2000-tallet, vil det i enda større grad ha vært tilfelle i en periode hvor miljøverninstitusjonene manglet eller var ved å bli etablert. Vi

¹²⁸ Wendt 1979: 176.

¹²⁹ Tønnesson 2002: 76.

¹³⁰ Buns 2016: 3.

¹³¹ McCormick 2001: 19-20.

¹³² McCormick 2001: 19-20.

ønsker å rette oppmerksomheten mot utviklingslinjene frem mot en miljøforståelse, og vil derfor følge et avgrenset saksområde over tid; det betyr også før problemet ble løftet som eksplisitt miljøsak av forslagsstillerne.

Miljø kan tematisk deles inn på ulike måter, hvorav den kanskje enkleste er basert på hvorvidt problemene befinner seg i luft, jord eller vann. Under Stockholmskonferansen ble jordas ressurser definert som «luft, vann, land, plante- dyreliv og spesielt representative naturlige økosystemer».¹³³ Men jeg ønsker å utvide rammene ytterligere og følge den tematiske inndelingen til McCormick. Da han tok for seg miljøsakene fremmet innenfor EU de siste 50 årene, gjorde han et utvalg som i tillegg til elementene luft-, vannkvalitet og biologisk mangfold også inkluderte spørsmål om avfall, naturressurser og energi.¹³⁴ Hver av disse var igjen delt inn i konkrete saksområder. Dette kan være en hensiktsmessig fremgangsmåte for å se bredden av saksområder som kan relateres til miljø, i tillegg vil dette kunne plassere Nordisk Råds miljødiskusjoner i tid. Over de neste sidene kommer jeg til å undersøke i hvilken grad disse seks temaområdene skulle komme til å bli fremmet som miljøspørsmål på 1960- og 1970-tallet. Jeg vil forsøke å streke opp noen overordnede tidslinjer for når miljø ble tematisert i Nordisk Råd, hvorfra jeg vil argumentere for et hensiktsmessig tematisk utvalg for oppgavens videre undersøkelse.

3.1 Forurensning i vann og luft

Spørsmål relatert til dårlig vannkvalitet ble løftet i Nordisk Råd gjennom hele perioden. Det problemet som allerede fra begynnelsen av 1960-tallet ble trukket frem var forurensning gjennom oljesøl og da særlig fra tankskipstrafikken.¹³⁵ Dette var et problem som økte i takt med etterkrigstidens stigende oljeforbruk, men forslaget ble også eksplisitt relatert til det pågående arbeidet under FN organisasjonen IMCO, der man på internasjonalt plan forsøkte å bekjempe problemene med å bygge ut et felles gjeldene lovverk. Oljesøl og annen dumping fra skip var dermed et velkjent saksområde i Rådet da liknende forslag ble løftet også i 1968

¹³³ Norderhaug 2002: 20.

¹³⁴ McCormick 2001: 22.

¹³⁵ Nordisk Råd 1959: 765. A 9, «Medlemsförslag om förhindrande av förorening av Östersjön genom olja»), Nordisk Råd 1965: 534. A 21/T/j, «Tilläggsförslag om motverkande av oljeföroreningar i havet».

og i 1974.¹³⁶ Også i form av spørsmål om felles nordisk forskning var vannkvalitet en del av Rådets vedvarende diskusjonstemaer. Flertallet av disse forslagene omhandlet Østersjøen og dens forverrede forurensningssituasjon.¹³⁷ Østersjøen var på denne tiden i ferd med å bli et av havområdene i verden med dårligst vannkvalitet, og ble av Wendt slått fast som det største miljøproblemet som truet det nordiske området.¹³⁸ Mens tre av de tilgrensende landene var medlem av Nordisk Råd, var samarbeidet med den østre, sovjetiske delen politisk vanskeligere. Av den grunn er det ikke overraskende at dette ble et omfattende tema for Nordisk Råd, først som spørsmål om felles forskning, deretter som spørsmål om et felles politisk miljøvernarbeid.

Det var innenfor medlemsforslagene rettet mot Østersjøens forurensningsproblemer at luftforurensning for første gang ble tematisert i Nordisk Råd i 1967.¹³⁹ Dette kan vi vite fordi luftforurensning heller ikke ble nevnt i andre medlemsforslag som kunne tenkes å åpne for en slik tematisering, særlig saksområder knyttet til industri- og transportspørsmål.¹⁴⁰ De industrisakene som ble fremmet i Rådet var for overordnede, de rettet seg mot mulighetene for mellomstatlig handel og fjerning av tollbarrierer heller enn mot industriens røykskader. Også transportsakene tok i stor grad form som overordnede forslag om utbygging av nye mellomriksveier, ferje- eller flyforbindelser. Et par av forslagene pekte likevel også til ulempene ved utbyggingsplanene. I løpet av den flerårige diskusjonen på 1960-tallet om en dansk-svensk flyplass på Saltholmen ble det uttrykt bekymring for ulemper i form av støy og at fugler kunne komme til å kollidere med flytrafikken, men luftforurensning ble ikke nevnt i

¹³⁶ Nordisk Råd 1968: 1307. A 182 T/j, «Tilläggsförslag om åtgärder mot oljeförorening i havet», Nordisk Råd 1969: 1589. A223/t «Medlemsförslag om samarbete rörande särskilda sjövägsregler för stora fartyg, särskilt oljetankers, och bekämpning av oljeföroreningar i de nordiska farvattnen», Nordisk Råd 1974: 371. A 411/s, «Medlemsförslag om förbud mot utsläpp av avfall i Bottniska viken», Nordisk Råd 1975: 428. A 419/s, «Medlemsförslag om samnordisk insats för förhindrande av skador genom giftiga laster i Östersjön».

¹³⁷ Nordisk Råd 1959: 791. A 10, «Medlemsförslag om stöd åt inom Nordiska jordbruksforskarens förening planerad vattenvårdsforskning», Nordisk Råd 1966: 254. A 17/k, «Medlemsförslag om samarbete i fråga om forskning och utbildning på vattenvårdens område».

¹³⁸ Wendt 1981: 239.

¹³⁹ Nordisk Råd 1968: 1063. A 164/s, «Medlemsförslag om samarbete rörande föroreningsfrågorna».

¹⁴⁰ McCormick 2001: 21.

denne sammenheng.¹⁴¹ Luftforurensning, og en miljøvektlegging, skulle for første gang innenfor transportspørsmål trekkes inn ved medlemsforslaget om et foreslått nordisk forbud mot supersonisk flytrafikk. Forslagsstillerne poengterte at flyene representerte en «hot mot miljön» og viste videre til «stora mängder avgaser på höga höjder» som «kan komma att medföra klimatförändringar».¹⁴² Men også her var det støyskadene som ble uttrykt som hovedproblemet.

Slik var det kun som et lite vektlagt aspekt ved andre problemområder at luftkvalitet ble tematisert i Rådet i tiden før 1971. Denne høsten skulle derimot luftforurensning brått bli selvstendig tematisert i et eget medlemsforslag, ved at svenske og danske rådsmedlemmer la frem et forslag om luftforurensning som ble argumentert for med henvisninger til den nye forskningen rundt årsaker til- og effekter av sur nedbør.¹⁴³ I 1967 var det blitt påvist at de høye fabrikkpipene ikke hadde klart å fjerne forurensningen, slik en frem til da hadde trodd, det hadde bare ledet røyken opp i atmosfæren slik at forurensningen ble ført med vær og vind over svært store avstander. Den sure nedbøren som særlig Norge og Sverige hadde begynt å slite med viste seg i større grad å stamme fra industriområdene på Kontinentaleuropa enn fra egne utslipp.¹⁴⁴ Forslagsstillerne refererte blant annet til prognoser om at den svovelholdige nedbøren vil kunne føre til en halvering av skogproduksjonen i store deler av Norden i løpet av de neste 20-30 årene. De ba om en felles nordisk innsats for å redusere svoveldioksid i luften i eget land, for å bedre kunne fremme problemet på internasjonale arenaer.¹⁴⁵

Slik var det først da forurensning ble forstått som et problem som påvirket over landegrensene at forurensning ble et tema for Nordisk samarbeid med det formålet å løfte forurensningsproblemene mot et bredere internasjonalt politisk samarbeid. Det at det ene lands utslipp ble nabolandets problem var i større grad åpenbart med forurensning i vann enn

¹⁴¹ Nordisk Råd 1965: 1319-1320. A 46/t, «Medlemsförslag om dansk-svensk storflygplats». Nordisk Råd 1968: 1312-1324. A 183 T/t, «Tilläggsförslag om anläggande av en storflyhamn på Saltholm och byggande av en anslutande fast förbindelse mellan Danmark och Sverige». Nordisk Råd 1969: 1658-1660, A 231 T/t, «Tilläggsförslag om fattande av beslut i Öresundsfrågorna». Nordisk Råd 1965: 1319, Nordisk Råd 1968: 1321.

¹⁴² Nordisk Råd 1971: 1731. A 306/t, «Medlemsförslag om förbud mot överljudsflygplan».

¹⁴³ Nordisk Råd 1972: 463-472. A 328/s, «Medlemsförslag om åtgärder mot vissa luftföroreningar».

¹⁴⁴ Bernes & Lundgren 1993: 43.

¹⁴⁵ Nordisk Råd 1972: 463-472. A 328/s, «Medlemsförslag om åtgärder mot vissa luftföroreningar».

det var i luft. Og siden luftforurensning i store deler av perioden var forstått som et lokalt problem, var det trolig også derfor ikke sett på som et naturlig tema for nordisk samarbeid.

3.2 Dyrevern og biologisk mangfold

Vår periodes sakslister gir opplysninger om det ble fremmet flere medlemsforslag som gikk på spørsmål om dyrebeskyttelse, i form av regulering av jakt, så på beskyttelse av trekkfugler og så, ved utgangen av vår periode, på vern av biologisk mangfold.

I løpet av de første årene av oppgavens undersøkelsesperiode ble to medlemsforslag om dyrebeskyttelse diskutert. Det første ble skrevet allerede i 1962 og inneholdt et ønske om en ny nordisk jaktlov med endret grunnprinsipp. Der man hittil hadde kunne avlive alle dyrearter, så sant det ikke rammet andres eiendom eller dyr som var særlig fredet, var forslaget nå at alle varmblodede dyrearter burde være fredet, med mindre det var uttrykkelig tillatt å jakte på. Begrunnelsen var likevel uttrykt som moralsk, heller enn som naturvern: «En sådan grundregel ville stå i bedre samklang med nutidens syn på forholdet mellom menneske og dyr...»¹⁴⁶ I 1966 ønsket et medlemsforslag en bedre beskyttelse av vilt som beveget seg over landegrensene, men viste denne gangen til «naturvårdarnas interessen» som en side av en interessekonflikt der jegerne ble plassert på den andre siden.¹⁴⁷

To år senere, i 1968, ble det fra svensk side fremmet et forslag om felles politisk innsats for å beskytte trekkfuglene fra jakt i det de overvintret i Sør-Europa. Også i dette tilfellet var det til *naturvårdande* hensyn at forslagsstilleren viste og forklarte videre at «Mest utsatta är tyvärr sångfåglarna, som utgör en integrerande bestandsdel i naturbilden»¹⁴⁸ Buns, som undersøkte denne diskusjonen nærmere, mente at dette viste en nordisk bevissthet om avstandforholdene involvert i at beskyttelse av fuglene i Sør-Europa ville ha innvirkning på fuglene i Norden.¹⁴⁹ Om dette peker frem mot en vektlegging av sammenheng og dermed mot en miljøforståelse, så mener jeg at forslaget i enda sterkere grad bærer preg av et klassisk naturfredningsengasjement.

¹⁴⁶ Nordisk Råd 1963: 614-615. A 24/j, "Medlemsförslag om ändrade grunder för djurskydds- och jaktlagstiftning».

¹⁴⁷ Nordisk Råd 1966: 1240. A 106 T/j, «Tilläggsförslag rörande enhetliga jakttider». Nordisk Råd 1968: 384+ 391-4-397, 1240.

¹⁴⁸ Nordisk Råd 1969: 837-838. A 188/j, «Medlemsförslag om gemensamma åtgärder till skydd av flyttfåglar utanför Norden».

¹⁴⁹ Buns 2016: 32.

Det er først mot slutten av vår undersøkelsesperiode at det i 1974 ble løftet et forslag der dyrevern ble presentert som spørsmål om miljøvern. Dette medlemsforslaget om «samenes kjerneområde» som sårbart biotop for reinsdyr og laks representerer et klart vendepunkt ved at landskap for første gang ble gjort til miljøtema. Dette var første gang hvor Nordkalotten ble diskutert som naturlandskap og habitat fremfor et område hvor det var ønskelig med mest mulig utbygging.¹⁵⁰ Og dette var første gang hvor Nordkalotten ble diskuteres i en bredere høringsrunde som også inkluderte instanser som representerte miljøvern og samiske interessegrupper.¹⁵¹ Det at Nordkalotten ble diskutert som biotop og dermed som en tydelig miljøsak i Nordisk Råd har sin bakgrunn i selve Stockholmskonferansen som både ministerrådet og rådsmedlemmet som fremmet medlemsforslaget eksplisitt refererte til.¹⁵² Likevel skulle en politisk interesse for biologisk mangfold ikke være et tema som forbindes med denne tidligere miljøvernperioden; det var ikke før ut på 1980-tallet og frem mot 1992 under miljøvernkonferansen i Rio at dette ble plassert på den politiske agendaen som miljøvern tema.¹⁵³ Dermed ser vi at de medlemsforslagene som har dreid seg om vern av dyr har blitt tematisert jevnlig i Rådet, men dette i form av flere separate spørsmål uten en tydelig kontinuitet over tid. I den største delen av vår perioden delte disse spørsmålene sterkere likhetstrekk med et klassisk naturvern enn en ny miljøverntanke.

3.3 Avfall

Der de to overnevnte temaene representerte vedvarende diskusjoner i Rådet med en rekke relaterte medlemsforslag var ikke dette tilfelle med avfall. Avfall skulle kun løftet som selvstendig medlemsforslag ved to anledninger der begge omhandlet avfallsproblemet som kom med engangsemballasjen. Medlemsforslagene som fortvilet om engangsemballasje som ble kastet i naturen må ses i sammenheng med at dette var et forholdsvis nytt og raskt forverrende problem i tiden. De tradisjonelle skrankebutikkene var i løpet av etterkrigstiden i

¹⁵⁰ Nordisk Råd 1974: 1673-1674 (A 406/j Medlemsförslag om samnordisk insats för skydd av miljön i samernas kärnområden).

¹⁵¹ Nordisk Råd 1974: 1711-1723, (A 421/e Medlemsförslag om en nordisk regionalpolitisk fond för Nordkalotten»).

¹⁵² Nordisk Råd 1974: 559-560 (B 15/s Ministerrådsförslag om skydd av naturtyper och biotoper av gemensamt nordisk intresse. Fremmet 5. febr 1974)

¹⁵³ Whyte 2013: 62, Warde, Robin & Sörlin 2018: 20.

stor grad erstattet av moderne selvbetjeningsbutikker hvor varene var pakket inn i engangsemballasje, og det er klart at avfall ble forstått som et problem i tiden ut fra at avfall også ble trukket inn i andre diskusjoner som et av flere eksempler.¹⁵⁴ Men avfall representerte ikke slik som vann, et like naturlig tema for mellomstatlig samarbeid, søpla lå for det meste der den ble kastet, og ble kastet i samme land som den var kjøpt. Vi ser derfor at der det ble fremmet et forslag om å begrense også avfall som ble dumpet fra skip i Østersjøen, ble dette et tema for nordisk samarbeid ved at det ble påpekt at ferjene dumper avfallet utenfor territorialgrensen.¹⁵⁵ Det virker som at engangsemballasjen kunne gjøres til gjenstand for nordisk samarbeid ved at det ble forstått som en driftsmessig og spesielt konkurransemessig fordel å føre en felles nordisk politikk fremfor å iverksette forskjellige tiltak i de ulike nabolandene. Da avfall ble løftet som selvstendig forslag i 1968 og i 1970 anså forslagsstillerne det derfor som nødvendig å poengtere at: «Nedskräpningshotet är icke begränsat till nationen som sådan. Med hänsyn till bl.a. den livliga turism och bilism som förekommer mellan de nordiska länderna.»¹⁵⁶ Forslagsstillerne knyttet avfalsproblematikken til miljøvern og stilte dette forslaget opp som en interessekonflikt mellom konsumkultur og hva som er til det beste for naturen. Dette utsagnet har Buns tatt til å forstå dette som et tema som tydelig er knyttet opp til tidens fremvoksende miljøforståelse.¹⁵⁷ For meg er det likevel ikke klart hvorvidt dette er et medlemsforslag som peker frem mot en miljøforståelse eller tilbake mot et klassisk naturfredningsengasjement. Det er først og fremst til trivsel og trygghet fra skår for de som ferdes i naturen at forslagsstillerne underbygger behovet for politisk tiltak. Avfall ser iallfall ut til å i mindre grad passe som selvstendig underkategori av miljøvernet slik det ble tematisert i Nordisk Råd på 1960- og 1970-tallet. Selv om det ble løftet medlemsforslag om «farlig last/avfall» ble også dette rammet inn som spørsmål om opprydning av søppel og ikke som miljøfare ved produksjon eller fjerning. Dermed er det et

¹⁵⁴ Nordisk Råd 1972: 366. (A 307/t «Medlemsförslag om enhetliga bestämmelser i Norden med avseende på fritidsbåtar») «också problem ur miljövårdssynspunkt. Sävål sopor som toalettavfall förorenar vatten och stränder. Nordisk Råd 1975: _.

¹⁵⁵ Nordisk Råd 1974: 525 (A 411/s «Medlemsförslag om förbud mot utsläpp av avfall i Bottniska viken»), løftet 1973.

¹⁵⁶ Nordisk Råd 1969: 1476, (A 214/s «Medlemsförslag om användande av engångsförpackningar», løftet 13. august 1968, side 1478 sitert).

¹⁵⁷ Buns 2016: 43, 46.

åpent spørsmål i hvilken grad en diskusjon om avfall knyttet seg til en miljøinnramming i en periode før avfall kom på den politiske agendaen som miljøproblem.¹⁵⁸

3.4 Fornybare og ikke-fornybare ressurser

En ressurs som ble kontinuerlig diskutert i Nordisk Råd var fisk; en diskusjon som i første halvdel av 1960-tallet bar preg av å være spørsmål dels om soneinndeling, altså om ressurstilgang, og dels om eksportsamarbeid. En forløper til det som mot slutten av tiåret skulle komme til å bli en uttrykt bekymring, kan ses ved at medlemsforslaget fra 1964 refererte til den europeiske fiskerikonferansen i London og at man der hadde uttrykt at «effektive åtgärder vidtages för att bevara fiskbeståndet.»¹⁵⁹ I 1966 og igjen i 1969 skulle denne bekymringen, og spesielt laksebestanden, gjøres til tema for nordisk samarbeid.¹⁶⁰ Reduksjonen i fiskebestanden var imidlertid overveiende forstått som et teknisk problem, hvor fangstteknologien hadde blitt for effektiv, heller som et miljøproblem.¹⁶¹ Det at dette ble tematisert kan ses i sammenheng med at fiskerinæringene gjennomgikk større endringer fra 1950-tallet og fremover, da moderne trålere gjorde det mulig å høste store mengder fisk fra havene – på 1970-tallet var mange fiskebestander sterkt redusert eller ved å bli utryddet i Skandinavia.¹⁶² Selv om Dryzek mente at en bestand-tenkning kunne forstås som uttrykk for en miljøforståelse, må man likevel forflytte seg til 1971 før fiskeri skulle bli gjort til et miljøtema.¹⁶³ Formålet ved medlemsforslag om «[S]amarbete rörande havsrätt» kan relateres til den tidligere beskjeftigelsen med fiskerisoner, men argumentasjonen var denne gangen en annen. De to forslagsstillerne underbygget forslaget ved å vise til at «Landet, landgrunden og havet over den er en biologisk og geologisk helhed».¹⁶⁴ Og ga videre uttrykk for at situasjonen ble forstått som alvorlig ved formuleringer som «man kan ikke vente lengre», og

¹⁵⁸ McCormick: 29. McCormick peker på at farlig avfall ble et politisk tema i 1982-1983.

¹⁵⁹ Nordisk Råd 1964: 544-548, (A 15 «Uppskjutet medlemsförslag om fiskerigränserna i Norden»), løftet 1963/1964.

¹⁶⁰ Nordisk Råd 1968: 475 (A 118/t «Medlemsförslag om fritidsfisket»), løftet 1966).

¹⁶¹ Nordisk Råd 1971: 760 (A 247/e «Medlemsförslag om åtgärder till skydd för laxbeståndet»), løftet 3. juni 1969).

¹⁶² Whited, Engels, Hoffmann, Ibsen & Versteegen 2005: 215-216. Berntsen: 102.

¹⁶³ Dryzek 2013: 41.

¹⁶⁴ Nordisk Råd 1972: 443, (A 326/j «Medlemsförslag om nordiskt samarbete rörande havsrätt»), løftet 17. februar 1971).

«forureningen kan true fiskebestanden».¹⁶⁵ Ved forurensning viste de to forslagsstillerne til at Nordatlanten ble brukt som «losseplads for industriens affald og giftstoffer», og dette ble vektlagt som et sidestilt problem med rovfisket. Forslagsstillerne argumenterte altså for et felles utenrikspolitisk standpunkt i det som på 1970-tallet skulle utviklet seg til å bli en betydelig konflikt mellom Island og Storbritannia om fiskerettigheter –men dette ble gjort ved å nesten utelukkende vise til sakens miljøaspekt.¹⁶⁶

I tillegg til fiskeri kan jeg også vurdere tre- og landbruk som fornybare ressurser som ble tematisert i Rådet. Dette ble første gang løftet som spørsmål om utdanningssamarbeid og handelsavtaler uten en vektlegging av miljø. Da spørsmål om samarbeid innen trebruk ble fremmet i 1967 ble det også vist til plantevernmidler, men oppmerksomheten var rettet mot at insektskadene ga «betydande nationalekonomiska förlustar», og ikke mot negative virkninger av giftbruken.¹⁶⁷ Først i 1971 og 1972 ble disse naturressursene vendt mot en miljøvektlegging. Da henviste forslagsstillerne til skogbrukets «ökande betydelse för miljöfrågor...», så i forslaget året etter til et behov for å utvikle metoder i landbruket som kan begrense bruken av plantevernmidler.¹⁶⁸ Problemstillingen ville komme stadig sterkere i søkelyset, argumenterte de åtte forslagsstillerne, etterhvert som «befolkningsvekst og ernæringsproblemer, forurensninger og andre miljøforstyrrelser, ressursallokering og - disponering presser på.»¹⁶⁹ Vi ser dermed at fornybare ressurser som fisk, skog og jord var spørsmål som ikke inkluderte en miljøtenkning før i 1971, men at alle disse ressursene skulle komme til å løftes med en påpeking av miljøproblemene i etterkant av dette, men også her uten et konsept om fornybare ressurser. Av den grunn at Stockholmskonferansen skulle ta i bruk dette skillet mellom fornybare og ikke-fornybare ressurser i en av sine 26 vedtatte

¹⁶⁵ Nordisk Råd 1972: 443.

¹⁶⁶ Tønnesson 2002: 51-53.

¹⁶⁷ Nordisk Råd 1966: 876-877. A 76/e, «Medlemsförslag om skogtekniskt utvecklingsarbete», Nordisk Råd 1968: 734-735. A 151/k, «Medlemsförslag om samarbete på träskyddets område».

¹⁶⁸ Nordisk Råd 1972: 584. A357/k, «Medlemsförslag om högra skoglig utbildning».

¹⁶⁹ Nordisk Råd 1971: 473. A 329/k, «Medlemsförslag omfinansiering av Nordisk kollegium för biologisk bekämpning av skadedjur», Nordisk Råd 1973: 605. A 372/k, «Medlemsförslag om samarbete rörande högre lantbruksundervisning och forskning».

prinsipper, så kan det i tillegg være relevant og undersøke hvorvidt dette begrepsparet ble tatt i bruk i medlemsforslagene om energi.¹⁷⁰

Rådets forslag om energisamarbeid tok på et generelt plan form som spørsmål om tollbarrierer og som felles, rasjonell utbygging av kraftanlegg.¹⁷¹ Men det er klart at et konsept miljø, eller om fornybare eller ikke-fornybare energikilder ikke ble brukt for å argumentere for eller imot den ene eller andre energikilden. Følgende ble det ikke gjort en distinksjon mellom olje, vannkraft eller kjerneenergi med hensyn til miljøet. Energi skulle likevel også være blant temaene som ble fremmet som miljøtema ved slutten av min periode. Dette skjedde brått i 1974 og uten forløpere i tidligere diskusjoner, da det dette året ble fremmet to forslag om energi og ifra to politiske sider. Felles for dem var at de ga uttrykk for at spørsmål om ulike energiformer ville være viktig i tiden fremover og begge uttrykte en forståelse for at det også var ulemper ved de ulike energiformene, noen var begrensede og andre ødela naturområder. Begge relaterte også medlemsforslaget til oljekrisa høsten 1973. Den var en følge av at de oljeproduiserende statene hadde iverksatt en oljeboikott av Israels allierte og førte til drastisk forhøyede oljepriser i de fleste vestlige land, men også til en fornyet debatt om energi og oljeavhengighet.¹⁷² Her ender imidlertid likhetene. Der de tre svenske folkepartistene pekte til et behov for å innføre miljøavgifter og å «spara orörda naturområden», så inneholdt det andre medlemsforslaget, som var fremmet fra en mer radikal venstreside, klare uttrykk for en mer motkulturell miljøforståelse.¹⁷³ Forslagsstillerne viste der til energibruken som «slöseri med naturrikedomarna» for å produsere «onödiga varor och engångsprodukter samt hela den konsumtionshysteri som uppammats i de kapitalistiska industriländerna i syfta att gagna monopolets profitjakt.»¹⁷⁴ Men det er også innenfor en slik språklig innramming at jeg ser rådets eneste påpekning om at «energi är naturtillgångar, som inte går att förnya och vilkas förekomst är begränsad på vår jord».¹⁷⁵

¹⁷⁰ Norderhaug 2002: 19.

¹⁷¹ Nordisk Råd 1965: 759. A 27/e, «Medlemsförslag om norsk-svenskt samarbete i fråga om utbyggnad av vattenkrafttillgångarna».

¹⁷² Stugu 2012: 236.

¹⁷³ Nordisk Råd 1974: 1741-1743. A 423/e, «Medlemsförslag om ett nordisk institut för energifrågor».

¹⁷⁴ Nordisk Råd 1974: 1768-1771. A 425/e, «Medlemsförslag om en gemensam nordisk strategi på det energipolitiska området».

¹⁷⁵ Nordisk Råd 1974: 1768-1771.

Energi ble dermed et miljøtema først i etterkant av oljekrisen i 1973 og i form av større politiske diskusjoner om utbygging av energi i Norden. Utbyggingen av vannkraft, som eksempelvis i Norge skulle bli en stor folkelig miljøsak mot slutten av 1970-årene, ble forholdsvis lite problematisert i Rådet. Da vannkraftutbyggingen ble diskutert i Rådet i 1966 var dette ikke en diskusjon som berørte baksidene ved en utbygging. Vannkraftutbyggingens baksider kom først til uttrykk i Nordisk Råd i 1974. Formuleringen «ørörda naturområden» som her ble brukt, kan ikke settes som eksempel på en moderne miljøforståelse, men ser i stedet ut til å underbygge Jamisons påpekning at de motstemmene mot energi som fantes var rettet mot utbyggingen av vannkraft, der motivasjonen primært hadde bakgrunn i naturfredning.¹⁷⁶ Også kjerneenergi var fremmet som et mulig område for nordisk samarbeid i perioden. Dette var et tema som McCormick pekte ut at ofte ble glemt i undersøkelser om miljøvern.¹⁷⁷ Men heller ikke her ble konseptet om fornybar- ikke-fornybar brukt for å argumentere for eller imot kjerneenergi. Jamison har forklart til at det var få motstemmer mot atomenergi i denne tidlige perioden i Norden og at dette først i andre halvdel av 1970-årene skulle bli viktigere som miljøtema. Da skulle den svenske talsmannen for miljøproblemene, Hans Palmstierna, innta en positiv stilling til atomkraft som et alternativ til de begrensede ikke-fornybare energikildene.¹⁷⁸

3.5 TIDSLINJER OG UTVALG

Ved å bruke McCormicks tematiske inndeling av saksfelt knyttet til miljøvern har kunne se hvordan miljø ble en del av Nordisk Råds diskusjoner ved ganske forskjellige tidslinjer. Det ble fremmet forslag tilknyttet alt fra en mer tradisjonell dyrefredning, til sammensatte forurensningsforslag og til miljøtemaer som biologisk mangfold og klimaendringer som først skulle plasseres på en politisk agenda på et mye senere tidspunkt. Det McCormicks inndeling ikke får frem i samme grad, er det eksplisitt politiske miljøvernssamarbeidet. Nordisk Råd diskuterte blant annet en nordisk miljøkonvensjon og en *europaisk naturvårdsunion* og et

¹⁷⁶ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 22-23.

¹⁷⁷ McCormick 2001: 31.

¹⁷⁸ Jamison, Eyerman, Cramer & Læssøe 1990: 31.

nordisk miljøverninstitutt på Åland.¹⁷⁹ Dette er medlemsforslag som jeg lar få mindre vekt i oppgaven, da jeg forstår at et miljøkonsept her i større grad vil vært et premiss for disse diskusjonene, heller enn tema for dem.

Et miljøaspekt virker til å i første omgang bli gradvis trukket inn i Rådets allerede etablerte saksfelt relatert til de felles nordiske vannområdene, for at nye spørsmål relatert til miljø i neste omgang ble fremmet i Rådet uten å ha forløpere i andre diskusjoner. Der starten på en gradvis overgangen mot en miljøvektlegging i spørsmål om vannkvalitet er vanskelig å peke på, bærer spørsmål knyttet til ressurser, dyrevern og energi derimot preg av å plutselig bli rammet inn med en miljøvektlegging i perioden 1971-1972 og i 1974. Det kan være relevant å se disse i sammenheng med den bredere utviklingen som foregikk utenfor Rådets etablerte arbeid da de ble løftet som enkeltsaker fremfor å bli diskutert gjentatte ganger i løpet av perioden. En av disse tre hadde henvist til

Stockholmskonferansen og en annen til oljekrisa i 1974.

Derimot anser jeg det som hensiktsmessig å følge diskusjonen om vannkvalitet videre. Vannkvalitet ble diskutert innenfor ulike saksutvalg og rettet mot ulike formål igjennom hele tidsrommet 1963-1974. Dette åpner i mye større grad for at jeg kan følge utviklingen av miljøkonseptet slik det ble fremmet i ulike sammenhenger, og med ulike fokus over tid. I tillegg ønsker jeg å undersøke de to høringsrundene som ble fremmet om avfall.

Disse to høringsrundene foregikk i 1968 og i 1970, noe som skal ha vært midt under den økologiske vending. Samtidig peker temaet både tilbake mot et klassisk naturvern, ved at det ble fokusert på trivsel for de som oppholdt seg i naturen, mot et politisk miljøvern, ved at konsumenter og distribusjon settes opp mot ulempene for naturen, og mot en fremtidig miljøvern tema som plasseres på en politisk agenda først på 1980-tallet. En slik mellomposisjon kan fungere som en

Høringsrunde	Vannkvalitet	Avfall
1959	A 9, A 10.	
Vinter 1963/64	A 17/k	
Vår 1964	A 21/T	
Vinter 1967/68	A 164/s	
Høst 1968		A 214/s
Vår 1969	A 223/t	
Høst 1969	A 246/s	
Høst 1970		A 298 T/s
Vinter 1973/74	A 411/s	
Vår 1974	A 419/	

Figur 1.

¹⁷⁹ Nordisk Råd 1971: 1262-1263. A 289/s, «Medlemsförslag om internordisk kommitté för vattenfrågorna i Kattegatt og Skagerack». Nordisk Råd 1972: 550. A 343/j «Medlemsförslag om nordiskt deltagande i Internationale naturvårdsunionen (IUCN) och World Wildlife Fund. Nordisk Råd 1974: 462. «Medlemsförslag om nordiskt miljövårdsinstitut på Åland»

interessant nyanse til det mer tidstypiske miljøvernemaet om vannkvalitet. I figur 1. har jeg ført opp kronologien i de ni høringsrundene jeg kommer til å analysere over de to neste kapitlene. Vi ser at jeg har valgt å forholde meg til tidsrommet hvor høringsuttalelsene ble skrevet, da det er tidspunktet hvor høringsinstansene formulerte en eventuell miljøforståelse at blitt mest sentralt for denne oppgavens analyse. Derfor vil vi se at det ofte refereres til uttalelser som var skrevet både ett og to år før de ble debattert under Nordisk Råds sesjon og ble ført inn i rådsprotokollen.

Over de neste sidene kommer vi til å følge høringsrundene kronologisk med mål om å trekke frem likheter og forskjeller i en uttalt miljøforståelse både over tid og mellom ulike aktører. For å best mulig håndtere et omfangsrikt materiale der hver sak vil bestå av mellom 23 og 61 uttalelser, kommer selve analysen til å bli strukturert etter samme inndeling som analysetabellen, slik denne var beskrevet i innledningskapittelet. Nemlig hvorvidt: problemet omtales som del av et bredere forurensningskompleks, naturen trekkes inn i uttalelsen som del av en helhetstenkning, problemet blir forklart ved hjelp av økologisk kunnskap, det gjøres til større innramming i tid og rom, samt i hvilken grad uttalelsen blir rammet inn med alarmisme i form av uttrykk for alvor, at tiltak haster eller kritikk rettet mot vekstsamfunnet. Ved jevne mellomrom kommer jeg likevel til å stoppe opp og sammenfatte våre funn i et forsøk på å trekke frem og vurdere noen av periodens sentrale utviklingstrekk. Mine sentrale spørsmål i analysen av kildematerialet vil være knyttet til gjennombrudd og hva eller hvem som kan ha presset disse frem. Kan det pekes ut et tydelig og brått gjennombrudd eller bærer gjennombruddet sterkere preg av å ha vært under en gradvis utvikling? Kan man i det hele tatt snakke om ett gjennombrudd, eller bør man vise til flere? Hvordan bør i så fall vendepunktene karakteriseres og hvilke aktører var sentrale i å presse disse frem?

4. FREMVEKSTEN AV EN MILJØFORSTÅELSE I SPØRSMÅL OM VANNKVALITET

I dette kapitlet tar vi tak i de sju høringsrundene relatert til vannkvalitet som ble fremmet mellom 1963-1975. Vi kommer til å se at vannkvalitet i begynnelsen av perioden ble diskutert i form av to svært ulike diskusjonstråder, begge som var fortsettelse av allerede etablerte diskusjonstemaer i Rådet. Den ene omhandlet forskningssamarbeid og ble diskutert innad mellom forskningsinstitusjoner og den andre omhandler oljesøl fra skipstrafikken og ble diskutert mellom kystvakt, politi, rederier og kystkommunene. Ved utgangen av vår periode kommer vi til å se at disse diskusjonstrådene knyttes sammen til en bredere diskusjon om Østersjøens vannkvalitet og til et politisk miljøvernssamarbeid om dette problemkomplekset.

Over de neste sidene kommer vi til å ta for oss utviklingen gjennom tre perioder, som grovt kan deles opp i en tidlig periode, i første halvdel av 1960-tallet, før et miljøkonsept ble uttrykt i høringsrundene, en gjennombruddsperiode i løpet av de tre siste årene av 1960-tallet og en siste periode mot midten av 1970-tallet, hvor et miljøkonsept var en integrert, men mindre vektlagt del av høringsrundene. Som nevnt ved utgangen av forrige kapittel, så kommer selve analysen til å struktureres temmelig stramt, mens vi kommer til å stanse opp mellom disse tre periodene for forsøke å syntetisere noen utviklingslinjer i hvordan og ved hvilke aktører at et miljøkonsept kom til uttrykk i hver av periodene.



Kart over Østersjøen der de spesielt problematiske områdene utenfor territorialgrensene er markert. Øverste område ligger i Bottenviken mellom Sverige og Finland, nederste område ligger inntil svensk, polsk, sovjetisk og dansk sone.

4.1.1. Miljøvektlegging vinteren 1963/64, –«[F]orskning...på vattenvårdens område»

Høsten 1963 ble det løftet frem et forslag om et forskingssamarbeid på ferskvannsökologiens område, i form av et felles forskningssenter under det limnologiske instituttet ved universitetet i Uppsala. Forslagsstilleren, Hugo Osvald, henviste til en foregående diskusjon i Rådet rettet mot jordbruket, der midlene bevilget til jordbruksforskning var blitt ansett for å komme også vannforskningen til gode. Dette var utilstrekkelig, mente forslagsstilleren, som videre viste til at «[v]attenvården har betydelse langt utanför jordbrukets interessesfår».¹⁸⁰ For i tillegg til jordbruket representerte også «avloppsutsläpp..såväl på den kommunala som den industriella siden» kilder til forurensning.¹⁸¹ Nesten samtlige av de 24 konsulterte høringsinstansene uttrykte seg enige i at vannforskning var viktig for å løse de aktuelle vannproblemene og at dette måtte løses ved samarbeid mellom ulike fagmiljøer. Uttalelsene viser likevel også at det ikke hersket enighet om hvordan en slik avgrensning burde gjøres, og dermed hva vannkvalitetsproblemene bestod i.

Noen viste kun til de konkrete vannproblemene. Slik som det danske Indenrigsministeret og Lantbruksministeriet som viste til «vandhygiejnens område», «problemer i forbindelse med Danmarks vandforsyning» eller «sundhedsmæssige spørgsmål» for å diskutere vannproblemene i sine uttalelser.¹⁸² Andre rammet vannproblemene inn som et av flere forurensningsproblem ved å bruke forurensningsbegrepet som samlebetegnelse. Ved dette mente de sannsynligvis til avløpsvann fra industri, kommune og jordbruk, slik begrepet var blitt definert i medlemsteksten. Det var ved få unntak kun høringsinstansene som representerte landbruksforskning som problematiserte jordbruket som forurensningskilde. Problemer relatert til bekjempelsesmidler fra jordbruket ble vist til i et lengre vedlegg lagt til uttalelsen til professor Gustafsson, utsendt fra Jordbrukets forskningsråd i Sverige. Men som et mindre vektlagt problem som først ble trukket frem på side 6 av rapporten bak omtale av urin og mejeriavløp. Komitéen kommenterte at «problemet vore att betrakta såsom sekundärt ur vattenvårdssynpunkt», så lenge det ikke var snakk om ulykkstilfeller eller bruk for

¹⁸⁰ Nordisk Råd 1966: 254. A 17/k «Medlemsförslag om samarbete i fråga om forskning och utbildning på vattenvårdens område»

¹⁸¹ Nordisk Råd 1966: 255.

¹⁸² Nordisk Råd 1966: 257-258.

vegetasjonsbekjempelse i innsjøer.¹⁸³ Lantbruksstyrelsen i Sverige var instansen som trakk den bredeste rammen ved å vise til «inte endast vatten utan även luft och naturressurser».¹⁸⁴ Men også Statens Naturvårdsnämnd viste til en utvidet innramming av hva vannforurensning vil innebære, ved å i tillegg til industri, jordbruk og kommunale utslipp, knytte inn fritidsbebyggelse, sjøfart og «den aktuella och viktiga frågan om biocidarnas inverkan på vatten».¹⁸⁵ Dermed med en tydeligere vektlegging av alvor enn i rapporten fra jordbruksforskerne. Fra fem svenske og tre finske forskningsinstanser ble det problematisert at medlemsforslaget begrenset det foreslåtte vannforskningssamarbeidet til ferskvannøkologien og til et limnologisk institutt. Det Matematisk-naturvetenskapliga fakultetet ved Lund var en av disse instansene og forklarte at «emedan vattenvårdsforskningen icke endast gäller grundvatten, sjöar och vattendrag utan även havet, särskilt kustvatten».¹⁸⁶ Rammen for forurensningsproblemene ble ved slike formuleringer trukket til Østersjøen, og til tilhørende marinøkologiske fagmiljøer, men ikke uten at vannproblemene også samtidig ble avgrenset til vann langs kysten.

Naturen ble i all hovedsak uttalt instrumentelt som vannressurser og var derfor lite synlig i høringsuttalelsene. Det er tvert imot den manglende henvisningen til natur og naturvern hensyn som overbegrep som vi kan legge best merke til. Behov for tiltak mot vannproblemene ble begrunnet ut fra et «landøkonomisk og et samfunnsøkonomisk synspunkt» og som «frågor med stor økonomisk räckvidd».¹⁸⁷ I den grad naturen ble nevnt var dette for å vise hvordan nabolandene var ulike og slik gjorde det uegnet med en felles vannforskning. For Danmark, var det de særegne jordbunns- og grunnvannsforholdene, og for Finland var det de særdrag i isforhold, grunne vann og humusinnhold som gjorde felles forskning vanskelig.¹⁸⁸ To av uttalelsene viste likevel til *naturvård* og *naturvern* som overordnede begreper, den ene ved at Uppsala universitet nevnte «naturvård», sammen med økonomiske- og sosiale aspekter, helse og allmenn trivsel, som grunner til at

¹⁸³ Nordisk Råd 1966: 287.

¹⁸⁴ Nordisk Råd 1966: 276.

¹⁸⁵ Nordisk Råd 1966: 279.

¹⁸⁶ Nordisk Råd 1966: 275 (sitert), 259, 262, 264, 272, 279, 290.

¹⁸⁷ Nordisk Råd 1966: 259, 277.

¹⁸⁸ Nordisk Råd 1966: 257, 261, 261.

vannforurensningen utgjorde et alvorlig problem for samfunnet.¹⁸⁹ Ved det norske instituttet for vannforskning, NIVA, ble «organisasjon av rekreasjonsliv og naturvernarbeide» vist til blant ti andre stikkord, men dette var igjen ment som argumenter for å forklare ulikhet i nabolandenes vannforskningsmuligheter.¹⁹⁰ Det svenske Vattenvärnet gjenga formuleringen som sto i medlemsforslaget om «att såväl ideella som nationalekonomiska värden skulle kunna sparas eller räddas...»¹⁹¹ Verken Vattenvärnet eller forslagsstilleren ga nærmere forklaring av hva som mentes ved «ideella». Jeg vil likevel anta at uttrykket pekte i retning av å løse vannproblemene fordi det var det riktige å gjøre for menneskene som ønsket å bruke vannet av ikke-økonomiske grunner, slik som til friluft, fiske eller bading.

En fjerdedel av instansene åpnet deres uttalelse ved å sette vannproblemene inn i en større kontekst av strukturelt problem i møte med etterkrigstidens voldsomme utvikling, to av disse plasserte vannproblemene som alvorlige samfunnsproblem i en større målestokk. Både geografisk, ved at Professor Yngve Gustafsson for det svenske Jordbrukets forskningsråd la vekt på at «vattenvård blivit ett framträdande problem...i de flesta andra länder», og litt senere, «ofta omfattande flera länder».¹⁹² Men også i tid, ved at Stockholms universitet argumenterte for vannforskningens viktighet slik «att vattenvården kan planeras och drivas med sikte på fremtiden».¹⁹³ Selv om noen uttalelser hadde utvidet fokuset ved å vise til at biocider i jordbruk, trebruk og skipsfart også var kilder til forringet vannkvalitet, var det ingen av instansene som uttrykte dette med alarmisme eller forklarte de økologiske årsaksforholdene i uttalelsene.

I denne høringsrunden var det altså en stor variasjon i hvordan vannkvalitetsproblemet ble rammet inn. Naturen ble kun ved to anledninger vist til som noe å verne i seg selv, og da som et så svakt argument at det ble plassert som et av flere stikkord. Begrepet miljø eller en vektlegging av sammenheng mellom menneskers helse og natur forekom ikke. Derimot bar

¹⁸⁹ Nordisk Råd 1966: 273.

¹⁹⁰ Nordisk Råd 1966: 268. Hele sitatet med alle elleve stikkordene lyder: «Dens organisasjonsform vil være bestemt av bla. forhold som landets administrasjon, lovverk, kontrollorganiser, industriutviklingen, helsevesenet, økonomiske evne, organisasjon av rekreasjonsliv og naturvernarbeide, ervervsfiske, høyere utdanning, private firmaer, spesielt konsulentfirmaer og leverende firmaer, og landets forskningsinstitusjoner for øvrig».

¹⁹¹ Nordisk Råd 1966: 292.

¹⁹² Nordisk Råd 1966: 280.

¹⁹³ Nordisk Råd 1966: 276.

høringsrunden preg av at flere vitenskapelige fagmiljøer nærmest irettesetter forslagsstilleren for å ha en for smal forståelse av hva vannkvalitetsproblemene bestod i. Utvider vi perspektivet kan vi forstå Osvalds medlemsforslag som kritikk rettet mot en tidligere for smal avgrensning, men at denne høringsrunden igjen kritiserte Osvald for å ha en for smal avgrensning. Fra dette kan det tyde på at det ikke hersket noen åpenbar konsensus om hvordan vannproblemene skulle avgrenses og at dette var et kunnskapsfelt som kan ha vært under endring. Det kom klart frem at forskningsinstansene hadde bedre kjennskap til temaet og til allerede eksisterende samarbeidsprosjekter enn hva forslagsstilleren hadde.

Et svensk forskningsmiljø beskylder eksempelvis Osvald for å ikke ha kjennskap til det veletablerte forskningsmiljøet NIVA, noe som igjen viser til at forskningsmiljøer i Sverige må ha vært godt kjent med dette norske fagmiljøet.

4.1.2 Miljøvektlegging høsten 1964 – «[M]otverkande av olieföröreningar»

I 1964 ble det sendt inn 21 uttalelser til et forslag rettet mot teknisk gjennomførelse av å føre kontroll over egne havområder for å stanse skip som slapp ut olje. Medlemsforslaget var fremmet som et tilleggsforslag til et fremmet allerede i 1959, og begge disse kan forklares som en regional fortsettelse av det internasjonale arbeidet i IMCO, den internasjonale sjøfartsorganisasjonen under FN. Først, i 1958 ble det vedtatt en internasjonal konvensjon for å begrense skipstrafikkens utslipp av olje i internasjonalt farvann, og så i 1964 ble en fornyet versjon av denne konvensjonen undertegnet internasjonalt. Sammenlignet med det originale forslaget er det klart at tilleggsforslaget holdt en annen karakter av den grunn at de frivillige, ikke-statlige organisasjonene som i 1959 utgjorde 7 av 22 instanser og bar preg av å ha hatt en pådriverrolle, manglet i forslaget som var fremmet fire år senere. Høringsrunden bestod denne gang av sakkyndige organer innenfor militæret, losvesenet og de største rederiene.

Forslagsstilleren, Birger Lundström, rettet forslaget mot hvordan Norden kunne samarbeide om å etterleve bestemmelsene fra den reviderte IMCO-konvensjonen, men i siste avsnitt av forslaget ble oppmerksomheten vendt mot «naturvårdande» synspunkt,; han poengterte at det ikke bare var de store oljekatastrofene, «[m]en väl har konstaterats en mängd smärre

oljeutsläpp som förorsakat ej ringa skada.»¹⁹⁴ Det som hadde vært et sentralt punkt i det originale forslaget fra 1959 ble kortfattet vist til også denne gang, nemlig at «oljeförorening förorsakade tusentals sjöfåglera död och stor skador på stränderna» som grunner til å bekjempe forurensningene.¹⁹⁵

Forurensning ble i medlemsforslaget nevnt både i tittelen og i teksten. Selv om dette ble skrevet i flertall og det ble vist til en konferanse om «utsläppen på havet», så var det kun oljeutslipp som ble nevnt. Høringsrunden var nesten utelukket vendt mot olje. Tre instanser fra Sverige utvidet fokuset ved å påpeke at også avfall, og spesielt det kastet overbord fra skip representerte et problem.¹⁹⁶ Fire av instansene så ut til å utvide diskusjonen ved å bruke begrepet forurensninger, selv om det antageligvis var brukt som et synonym for oljesøl.¹⁹⁷ Kun i to sammenhenger ble oljesøl eksplisitt plassert i en større sammenheng med andre forurensningsproblemer i vannet. Dette ved at Länsstyrelsen i Åbo och Björneborgs län viste til at «havsvattens speciellt av olja förorsakade förorening», og Chefen för östra kustdistriktet viste til «oljeskydds och övriga vattenföroreningsfrågor».¹⁹⁸

Naturen ble i liten grad trukket inn i høringsuttalelsene. Et trekk ved høringsrunden var at det var länsstyrelsene som la tyngst vekt på skadene påført av oljen. Skader ble nevnt som tilgrisede strender, ødelagte bademuligheter og fugledød. Gotlands län viste til at det ved et oljeutslipp i 1960 måtte avlives 500 sjøfugler, og pekte ut at dette dreide seg konkret om «alfåglar, men även grisslor, svärter och gräsänder», og videre til at øyene hadde et unikt fugleliv.¹⁹⁹ Chefen för östra kustdistriktet pekte også til problemet ved fugledøden som konsekvens av oljen, men viste derimot til at «vad avser fågelbestanden[...]icke vara allvarligara än att sjöfågelbeståndet...märkbart ökat under de senast förflutna åren».²⁰⁰ Det

¹⁹⁴ Nordisk Råd 1965: 535. A 21 T/j «Tilläggsförslag om motverkande av oljeföroreningar i havet»

¹⁹⁵ Nordisk Råd 1965: 535, Nordisk Råd 1959: 765. A 9, «Medlemsförslag om förhindrande av förorening av Östersjön genom olja» I 1959 ble det vist til fugler og fisk som led av oljesøl i åpningsavsnittet, samt referert til engasjement fra Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges djurskyddsforening og Sveriges ornitologiska forening.

¹⁹⁶ Nordisk Råd 1965: 550, 555, 563.

¹⁹⁷ Nordisk Råd 1965: 536, 537-538, 542, 562, 565.

¹⁹⁸ Nordisk Råd 1965: 542, 553.

¹⁹⁹ Nordisk Råd 1965: 570-571.

²⁰⁰ Nordisk Råd 1965: 555-556.

mindretallet av instansene som rettet oppmerksomhet mot skadene av oljesøl fremfor på synderne til utslipp, viste slik til hvordan oljesøl påførte skade på avgrensede områder, ikke i naturen som helhet. Argumenter som henviste til naturvern, slik som Lundström hadde gjort i medlemsforslaget, utgjorde ikke del av høringsuttalelsene. Dermed ble spørsmålet vesentlig svakere rammet inn som et problem i naturen enn det som hadde vært tilfelle da oljesølsproblematikken var blitt løftet første gang, i 1959.²⁰¹

Det var länsstyrelsene som skilte seg ut i høringsrunden. Det var disse som hadde trukket naturen inn i diskusjon, og det var fra Länsstyrelsen på Gotland og Länsstyrelsen i Åbo och Björneborg at oljesøl ble betegnet som et alvorlig problem, der det «bör göras allt som är att göras.»²⁰² Det var derimot ikke av hensyn til naturvern eller en moderne miljøforståelse at problemene ble uttrykt med alvor, men ved å vise til nedsølte strender og det følgende tap i turistinntekter.²⁰³ Begge disse stedene befant seg ved kysten og må ha hatt en økonomi som til dels var avhengig av sommerturister. Ingen andre instanser uttrykte alvor, en vektlegging av naturvern eller en miljøforståelse. Det var først og fremst ved det tekniske aspektet ved et kontrollsamarbeid at diskusjonen ble sentrert. Flere utsagn kan tyde på at omfanget av oljesølet og dets skadevirkninger ikke ble forstått som veldig alvorlige. Chefen for norra kustdistrikt, skriver at de har hatt mindre oljeutslipp, «men några egentliga skador i anledning härav har icke kunnat konstanteras», og fra Finland viste Handels- og industriministeriet til at oljesølet ofte hadde forsvunnet kjapt, og derfor måtte ha vært av et annet slag enn det oljekonvensjonen omhandlet.²⁰⁴ Jeg legger i tillegg merke til hvordan Oljeskyddsutredningen vurderte senkning av oljeflekker med tungmetaller, men at de samtidig uttrykte en mulighet for dette kunne virke inn på havbunnen.²⁰⁵

Med de få unntakene som vi har vist til over, ga høringsrunden uttrykk for en forståelse av oljeutslipp som en nærmest villet hendelse fra enkelte «skyldige» tankskip.²⁰⁶

²⁰¹ Nordisk Råd 1959 A 9: 771-772, 777-778. Her hadde både den svenske og finske *Naturskyddsföreningen* og det danske *Naturfredningsrådet* vist til «naturskydd» og "naturfredningssynspunkt».

²⁰² Nordisk Råd 1965: 542 (sitert), 570.

²⁰³ Nordisk Råd 1965: 571.

²⁰⁴ Nordisk Råd 1965: 563 (sitert), 538.

²⁰⁵ Nordisk Råd 1965: 573.

²⁰⁶ Nordisk Råd 1965: 536-537. Hovudstaben i Finland viste til «de skyldiga» fem ganger på en side.

Dermed også hendelser som vil kunne avverges om «de skyldige» ble stoppet ved hjelp av strengere kontroll. Det ble i disse sammenhengene gjerne vist til skipene som var registrert i stater som ikke hadde skrevet under, og derfor heller ikke var bunden av IMCO konvensjonen. Men en slik implisitt antagelse ved forslaget ble også motsagt, og det ble vist til en mer strukturell forståelse av oljeforurensningen, eksempelvis ved at Chefen för södra kustdistriktet i Sverige påpekte at om bare egnede anlegg for å tømme og rense oljetankene i havnene ble bygd ut, så ville insentivet bli mindre for å tømme tanken til havs.²⁰⁷

I denne høringsrunden var det en manglende vektlegging av problemsiden av spørsmålet og i større grad mot tekniske og politiske løsninger. Slik er det likevel verdt å legge merke til at Länsstyrelsene ikke argumenterer for en løsning på problemet ved å henvise til naturvern hensyn eller forurensning. Naturvern, og heller ikke miljø, kan ha vært argumenter som ble ansett som hensiktsmessig å bruke for å oppnå bedre tiltak mot oljesøl. Likevel var det nettopp de finske og svenske Länsstyrelsene som i denne høringsrunden fremsto som de tydeligste stemmene i å uttrykke problemenes alvorlighet og å rette oppmerksomheten mot konsekvensene oljesøl hadde i naturen.

4.1.3 Sammenfatning

I undersøkelsens første periode var det lite som pekte frem mot en ny type diskusjon under en økologisk vending. De to første høringsrundene var tvert imot en tydelig fortsettelse fra tidligere samarbeid i Rådet. Hvis vi utvider blikket til de to foregående høringsrundene, ser vi at fokuset likevel var annerledes i 1964 enn det hadde vært i 1959. I det ene tilfellet førte det til en utvidelse i hvordan vannkvalitetsproblemer ble diskutert, og i det andre tilfellet førte dette til en svakere vektlegging av oljesølets ødeleggelse i naturen. Dette var likevel ikke som spørsmål om miljø at disse problemene ble fremmet på nytt i 1964, og begreper relatert til en senere miljøforståelse forekom ikke. Forurensning var diskutert som et praktisk problem som kunne løses heller enn som et strukturelt problem ved samfunnet.

Førstnevnte utviklingstrekk åpnet den ene forslagsstilleren selv for da han kritiserte den eldre avgrensningen av at vannforskning var underordnet jordbruksforskningen. Ved dette gjorde han det nærliggende for høringsinstansene å igjen problematisere forslagsstillerens avgrensning av at vannforurensning i stedet kunne legges inn under ferskvannsforskning. Her

²⁰⁷ Nordisk Råd 1965: 563.

ga noen av de natur-vitenskapelige forskningsinstansene fra Sverige uttrykk for en klar forståelse av at også forurensningssituasjonen i deler av Østersjøen lignet den i elver og mindre innsjøer. Denne utvidelsen kan vi spesielt legge merke til ved at vektleggingen av nettopp Østersjøen må ses på som et ferskvann vil komme til å utgjøre kjernen av to av medlemsforslagenes argumentasjon som skulle fremmes i andre halvdel av 1960-tallet. Sagt på en annen måte har det vært av betydning at Osvald fremmet et forslag der vannforskning ble flyttet vekk fra jordbruksforskning. Forslagsstillerens utvidelse til at spørsmål om vannforskning gikk fra å være en smal diskusjon mellom jordbruksforskere, til å bli en noe bredere diskusjon som også inkluderte ferskvannsforskere og forskningsmiljøer på universitetene. Det var de nye instansene innen vannforskning som skulle utvide problemforståelsen ytterligere ved å peke på at marinforskerne også burde inkluderes i et vannforskningssamarbeid. Dette synliggjorde at det var en klar forståelse for at ulike kilder til forurensning som ble pumpet eller rant ut i vannet ville forringe vannkvaliteten, men også at det var en manglende konsensus i fagmiljøene på dette tidspunktet, i hvordan vannforskning best burde avgrenses og i hvilken grad forurensningene også representerte en fare for større vannområder slik som Østersjøen.

Det at ødeleggelsene gjennom oljesøl fikk mindre oppmerksomhet i høringsrunden fra 1964, kan i stor grad forklares ved at de instansene som hadde understreket alvoret sist, nå manglet. Sist var 7 av de totalt 22 høringsinstansene frivillige organisasjoner for dyrebeskyttelse og naturvern, og ved at disse nå ikke deltok skulle diskusjonen holde en annen karakter. I stedet for å bruke forurensning som overbegrep, viste halvparten av høringsinstansene til problemet som søl og katastrofe. Problemet ble omtalt som løsbart og redusert til behovet for å føre effektiv kontroll over enkelte skyldige skip.

Forslagsstilleren Lundgren hadde i forslagstekstens avsluttende avsnitt viste til «ideella, rekreativa och ekonomiska» grunner til å bekjempe oljeforurensningen, og slik brukte han likenden ordlyd som de frivillige organisasjonene i den originale høringsrunden.²⁰⁸ Men dette skulle ikke lagges vekt på slik det ble i diskusjonen i 1959. Enkelte få instanser pekte på *naturvård* eller *ideelle hensyn*, men i stikkordsform satt opp mot økonomiske (o.l.) hensyn.(?). De instansene som denne gangen tydeligst nevnte naturen var de lokalpolitiske Länsstyrelsene fra Sverige og Finland. Men her rettet argumentasjonen seg mot den instrumentelle nytte i

²⁰⁸ Nordisk Råd 1959, A 9: 785. Ordlyd sitert her.

form av strender og tapte turistinntekter (og drikkevannskilde). Det ser dermed ut til at svenske dyre- og naturbeskyttelsesforeninger og deres argumenter om dyrevelferd hadde spilte en pådriverrolle i den originale forslaget, skulle deres fravær være tydelig da forslaget ble tatt opp på nytt. Gjenspeiler dette et svakere engasjement fra det vi kan kalle en klassisk naturfredning utover 1960-tallet, betyr dette at de hadde mistet interessen i denne saken som nå var fremmet noen år senere og hadde blitt vinklet mot kontroll, kanskje ble de av denne grunn ikke inkludert som relevant høringsinstans for saken.

Begge diskusjonene skjedde smalt mellom sakkyndige og direkte involverte instanser. Og vi har sett i begge høringsrundene at det var de instansene ikke utgjorde den sakkyndige kjernen av spørsmålet som tydeligst skilte seg ut og i størst grad åpnet for å vektlegge alvoret av konsekvensene eller ved å sette problemet i en større sammenheng. Det kan ikke være tilfeldig at denne utvidingen skjedde ved Hugo Osvald som selv var trent vekstbiolog og som på 1950-tallet hadde vært ordfører i Svenska Naturskyddsföreningen. I følge *Svenskt biografiskt lexikon* skal han ha vært opptatt av å «sätta in naturvårdsfrågorna i ett större sammanhang», og hatt et engasjement for å redde elveløpene fra utbygging.²⁰⁹ Samme år som han løftet medlemsforslaget ga han også ut boken «Jorden kan föda oss», der han kom med forslag til hvordan verdens matproduksjon kunne økes. Det er dermed interessant hvordan dette var en person som ser ut til å ha hatt et personlig engasjement som delte mange trekk med det annen litteratur, som eksempelvis Warde, Robin og Sörlin har beskrevet som typisk for de tidlige miljøaktivistene.²¹⁰ Vi kan anta at Hugo Osvald som person var avgjørende for at dette medlemsforslaget ble løftet i Rådet. Derimot virker det ikke som om denne diskusjonen som foregikk i etterdønningene av *Silent Spring* og som grenset opp mot samme typen spørsmål, hadde ført til en større alarmisme og vektlegging av biocider og miljøgifters innvirkning på dyr. En slik antagelse kan vi også trekke til diskusjonen om oljesøl, der det ser ut til at naturengasjement var sentrale i at dette spørsmålet ble løftet i 1959, og at denne tidligere diskusjonen påvirket hvordan Birger Lundström fremmet forslaget. Da naturengasjementet manglet fra det nye og mer teknisk vendte forslaget skulle denne typen argumentasjon knapt være en del av diskusjonen i 1964.

²⁰⁹ Tjerneld 1994: 414.

²¹⁰ Warde, Robin, Sörlin 2018: 90. Limnologisk forskning blir pekt på som et fagfelt som var særlig viktig for å utvikle konseptet om økosystemer.

4.2.1. Miljøvektlegging høsten 1967 –«[S]amarbete rörande föroreningsfrågorna»

Tre år skulle gå før spørsmål om vannkvalitet på nytt ble fremmet til Nordisk Råd. Denne gang i form av et ganske annerledes medlemsforslag, et forslag som både skulle plassere miljøproblemene som et sakstema i for nordisk samarbeid, og som for første gang viste tydelige uttrykk for en miljøforståelse blant forslagsstillere og høringsinstanser. Det var fem forslagsstillere fra Sverige, Danmark, Norge og Finland som gikk sammen om å foreslå et politisk samarbeid om «föroreningsfrågorna», et forslag som de åpner med setningen «Miljövärden har blivit en av de viktigsta frågorna, som våra dagars politiker har att behandla».²¹¹ De presenterte det som en interessekonflikt mellom menneskets ønske om å tilgodese sine spesielle interesser og naturmiljøet, og forklarte at ved tidens raske utviklingen av ny teknologi ble det så nødvendig å i hvert tilfelle avveie nytten mot skaden. Denne avveining burde treffes så enhetlig som mulig, og derfor likt innad i Norden. Flere konkrete eksempler for samarbeid ble pekt til: først var samarbeidsbehovet åpenbart der landene delte felles vannområder og elveløp, men det ble også pekt på regulering av tilsetningsstoffer i næringsmidler og av miljøgifter i jordbruk og industri som problemstillinger som var aktuelle for en felles og helhetlig overveiing.²¹² Høringsinstansene ble dermed gitt et stort spillerom til både å formulere seg generelt om miljøproblemene, og til å vektlegge en del av problemet i håp om å påvirke politikerne i den ene eller andre retning.

Hele 60 høringsinstanser sendte inn uttalelser, noe som gjør dette til den mest omfangsrrike høringsrunden blant dem jeg har undersøkt. De aller fleste viste til forurensningsproblemene generelt og i flertall. Selv de som viste til bestemte aspekter ved forurensningene, ga likevel samtidig uttrykk for at de kun uttalte seg om en liten del av et større problemkompleks. Dette gjaldt særlig faginstansene som rettet uttalelsen mot sine fagområder, slik at havforskningsinstansene uttalte seg om forurensning i vann, mens Lantbruksproducenternas centralförbund veide landbrukets andel av forurensningen opp mot

²¹¹ Nordisk Råd 1968: 1063. A 164/s, «Medlemsförslag om samarbete rörande föroreningsfrågorna»

²¹² Nordisk Råd 1968: 1063-1065.

industriens.²¹³ Langt flere forholdt seg til helheten av forurensningsproblemene, og delte dette inn i problemets bestanddeler. Støy ble eksempelvis trukket inn som sentralt forurensningsproblem av tre finske og tre svenske instanser. Den finske Landskommunernas Förbund skulle sidestille støy som forurensningsproblem: «Den berörade frågan kan uppdelas i förhindrande av dels förorening av vatten och luft och dels motverkande av bullar».²¹⁴ Likeså plasserte to svenske instanser, som uttalte seg fra industriens- og industriarbeidernes synspunkt, forurensningsproblemene, eller det de kalte for de omgivelseshygieniske problemene, i sammenheng med de arbeidshygieniske. De anbefalte Rådet at også arbeidshygienisk forurensning burde bli et nordisk samarbeidsområde.²¹⁵ Luftforurensning, som bare implisitt var blitt vist til i selve medlemsforlaget, ble i høringsrunden trukket frem som en sentral del av forurensningsproblematikken. NORDFORSK pekte ut «luftvård» som ett av sine tre prioriterte miljøforskningsområder ved siden av «vattenvård» og «biocidforskning».²¹⁶ Luftforurensning ble nevnt i sammenheng med støy og med biltrafikk, men også ved kunnskapen om at forurensning i luften kunne spre seg over store avstander. Fordi det særlig var svenske instanser som nevnte luftforurensningene, kan det tyde på at utredningen som Handelskammeret i Östersgötland och Södermanland viste til om «luftförorening, buller och andra immisioner» fra 1966, hadde ført til en økt bevissthet rundt disse sammenhengene innad i Sverige.²¹⁷ Støy, luftforurensning og fysisk arbeidsmiljø representerte slik en utvidet innramming av forurensningsproblemene og ble trukket inn i diskusjonen først ved høringsinstansene. Likevel skulle hovedtyngden av oppmerksomheten være rettet mot de eksemplene som forslagsstillerne hadde trukket frem, nemlig forurensning av vann gjennom olje og avløp og mot miljøgifter.

Naturen ble vist til regelmessig og ofte som gjengivelse av medlemsforlagets referering til *naturmiljön*. Slik fikk naturen en sterkere posisjon som selvstendig argument enn i de to tidligere høringsrundene, der naturen ble vist til som sted for rekreasjon. Naturen ble trukket inn i forurensningsdiskusjonen i form av hyppige henvisninger til

²¹³ Nordisk Råd 1968: 1072, 1074, 1078, 1079, 1086.

²¹⁴ Nordisk Råd 1968: 1080 (sitert), 1075, 1083, 1110, 1114, 1123.

²¹⁵ Nordisk Råd 1968: 1118, 1123.

²¹⁶ Nordisk Råd 1968: 1066-1067.

²¹⁷ Nordisk Råd 1968: 1114 (sitert), 1101, 1110, 1112, 1123, 1115, 1119.

naturvernmessige grunner og i noen grad i sammenhenger med en økologisk forklaring av årsaksforhold.²¹⁸ Ved å hyppig vise til naturen og til naturvernet som argument for politisk handling ble naturen rammet inn som et betydningsfullt, men separat område av miljøvernet. Denne inndelingen ble tydeligst uttrykt ved Svenske naturressursutredninger forklarte miljøvårdsområdet til å gjelde «förutom biocider, även luftvård, vattenvård och speciell naturvård».²¹⁹ Det er fra dansk side at naturen i størst grad trekkes inn som et mer entydig tradisjonelt naturfredningsargument for å bekjempe forurensningene. Nordiske jordbruksforskeres forening ga uttrykk for at problemene bestod i spørsmål «omkring naturvern og landskapspleie [,og igjen om] bevarelse og pleie av naturen», og det danske Indenrigsministeriet viste til at man måtte bekjempe forurensningsproblemen for å sikre «naturen og den menneskelige trivsel bedst muligt.»²²⁰

Slik som naturen ofte ble skrevet i sammensetningen *naturmiljön*, var også miljøbegrepet brukt i sammensetninger som *totalmiljön* og *helhetsmiljön*. Høringsrunden gir inntrykk av at det rådet en konsensus om at forurensningene var et komplekst problemområde som måtte ses i sammenheng, men bare i noen sammenhenger var miljøbegrepet brukt med den effekten av at det ble lagt ytterligere trykk på en slik helhetsforståelse.²²¹ Det ser ut til å ha vært en språklig forskjell mellom svenskspråklige uttalelser på den ene siden og danske og norske instanser på den andre, der *miljövård* som overbegrep ble regelmessig brukt når uttalelsen var skrevet på svensk. Uttrykk for et miljøkonsept kunne likevel formuleres også uten selve miljøbegrepet. Den norske ingeniørforeningen formulerte seg med «problemet naturvern i videste forstand».²²² Og den norske professoren Walter Lindberg, som uttalte seg på vegne av Norges Naturvernforbund, viste til økologisk kunnskap ved å omtale problemene som «totalbelastningen av atmosfæren, eller den del av den som vi kan kalle biosfæren, med visse forurensede stoffer, og den nåværende og fremtidige betydning[...]».²²³

²¹⁸ Nordisk Råd 1968: 1068-1069, 1070,1075, 1086, 1090, 1092, 1102, 1112-1114.

²¹⁹ Nordisk Råd 1968: 1112 (sitert), 1114.

²²⁰ Nordisk Råd 1968: 1068-1070.

²²¹ Nordisk Råd 1968: 1076, 1086-1087, 1120, 1123.

²²² Nordisk Råd 1968: 1092.

²²³ Nordisk Råd 1968: 1095.

Den kanskje mest åpenbare endringen ved denne høringsrunden med hensyn til uttrykt miljøforståelse er likevel at hele 13 uttalelser understrekte forurensningsproblemets alvor, at det hastet med tiltak eller at ny kunnskap om forurensningen har vært overraskende og illevarslende.²²⁴ Flere steder ble det gitt uttrykk for alvor ved å også påpeke økologiske årsaksforhold. Slik som da det finske Ministeriet för inrikesärendena poengterte at til at korrosjonen av nedgravde oljetønner «har ett mycket snabbare forlopp än vad man hittills beräknat».²²⁵ En liknende påpekning av en før-etter forståelse om situasjonens alvor kom fra Treforedlingens Centralförbund, også fra Finland, og omhandlet kvikksølv; disse midlene «kan sprida sig i omgivningen och vilkas verkan man ej på förhånd känner eller ej ens kan misstänka på grund av de obetydliga mängderna».²²⁶ Dessuten ble også forurensningsfaren ved miljøgifter som kunne bioakkumuleres i dyr også poengtert fra finsk side.²²⁷ Et trekk ved høringsrunden kan generelt sies å være hyppige påpekninger av en mengde ulike økologiske årsaksforhold. I tillegg til miljøgifter, som jeg trakk frem ovenfor, var det flere uttalelser som viste til og forklarte hvordan sur nedbør kunne spredde seg over store avstander. Dette kan tyde på at den nye forskningen til særlig Svante Óden var ved å bli kjent og øve innvirkning i politikken.²²⁸ Allment kjent var dette forholdet nødvendigvis ikke enda av den grunn at finske Landskommunernas förbund valgte å trekke frem forurensning i luften, men poengterte at dette først og fremst var et problem for industrialiserte områder som i USA og England heller enn i Finland.²²⁹

Selv om Nordisk Råd ikke var en arena hvor en ville forvente å finne uttalt kritikk av det gjeldene samfunnssystemet, legger jeg merke til noen utsagn som var mer kritiske. Både Naturskyddsföreningen i Finland og i Sverige rettet kritikk mot trenden til å bare bedømme etter økonomi uten at risiko knyttet til forurensning trekkes med.²³⁰ Selv Handelskammare i

²²⁴ Nordisk Råd 1968: 1069-1070, 1075, 1082, 1085, 1086, 1094, 1100, 1101, 1114, 1115, 1117, 1122.

²²⁵ Nordisk Råd 1968: 1075.

²²⁶ Nordisk Råd 1968: 1085.

²²⁷ Nordisk Råd 1968: 1076.

²²⁸ Nordisk Råd 1968: 1095, 1119, 1120, 1121-1122, 1123.

²²⁹ Nordisk Råd 1968: 1081.

²³⁰ Nordisk Råd: 1086, 1122.

Västernorrlands och Jämtlands län i Sverige skrev «att det är allas vår skyldighet att så fort som möjligt komma tillrätta med problemen».²³¹

Vi har sett at denne høringsrunden uttrykte en påfallende konsensus rundt forurensningsproblemenes alvor og at dette kan karakteriseres som en bred enighet uttrykt av politisk institusjoner, forskningsmiljø og industri- og handelsinteresser. Denne alarmismen knyttet til miljøkonseptet må først og fremst ses i sammenheng med at mange reformulerte forslagstekstens ordlyden «till skydd för människornas hälsa och den naturmiljö som omger dem» i egen uttalelse, men dette ble i stor grad kombinert med egne eksempler og uttrykk for forurensningssituasjonens alvor.²³² Noen høringsinstanser skilte seg likevel ut i min analysetabell, ved å ha gitt uttrykk for flere ulike kjennetegn på et miljøkonsept samtidig. Dette gjelder spesielt Svenska naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Finland og Norges Naturvernforbund i tillegg til Lantbruksministeriet i Finland. De sju aktive danske instansene skilte seg derimot ut ved å et fravær av et miljøkonsept i høringsrunden.

4.2.2 Miljøvektlegging våren 1969, –«[O]ljetankers, och bekämpning av oljeföroreningar»

Da det ble fremmet et nytt forslag om forurensning i vann til Nordisk Råd kunne vi forvente at diskusjonen ville ha bært likheter med høringsrunden som vi tok for oss ovenfor, men dette skulle vise seg å ikke være tilfelle. Forslaget ble fremmet av rådsmedlemmer fra de fire aktive medlemslandene og holdt en todelt sakstittel: først ble det fremsatt et ønske om et «samarbete rörande särskilda sjövägsregler för stora fartyg», og så om «bekämpning av oljeföroreningar i de nordiske farvattnen».²³³ Forslagsstillerne pekte til konsekvensene av *Torrey Canyon*-katastrofen året før som bakgrunn for at forslaget ble fremmet, der en supertanker hadde grunnstøtt og forurenset store deler av kysten av Sør-vest England. En liknende katastrofe kunne skje også i nordisk farvann. Tematisk var dette forslaget smalere og rettet mot tekniske spørsmål rundt avverging av en oljekatastrofe, men medlemsforslaget åpnet samtidig for en miljøvektlegging der det ble understreket at oljen kun utgjorde en av flere forurensningstyper.

²³¹ Nordisk Råd 1968: 1117.

²³² Nordisk Råd 1968: 1065.

²³³ Nordisk Råd 1969: 1589-1591. A 223/t «Medlemsförslag om samarbete rörande särskilda sjövägsregler för stora frtyg, särskilt oljetankers, och bekämpning av oljeföroreningar i nordiska farvattnen»

Forslagsstillerne rettet også oppmerksomhet mot konsekvensene, ved å vise til de «katastrofale følger for kysten of naturliv, der i snævre eller lukkede farvande kan opstå...», samt ved å poengtere at de midlene som ble anvendt i opprydningsarbeidet etter Torrey Canyon, «synes at have forvoldt betydelig alvorligere skader, end selve olien ville have medført». ²³⁴

Ingen av de 24 høringsinstansene skulle likevel utvide diskusjonen ved å legge vekt på andre typer forurensninger enn olje, selv om det fra to svenske län og det finske oljeraffineringselskapet Neste Oy ble påpekt at oljesølet kun utgjorde et aspekt ved det mer mangfoldige forurensningsproblemet. Slik som da Stockholms Län eksempelvis påpekte at «Enligt länsstyrelsens erfarenhet er det även angeläget att det allmänna aktivt engagerar sig för lösningar på de problem i sammenheng med forurensning –inta enda genom oljeutsläpp.» ²³⁵ Tyngdepunktet i diskusjonen lå på beredskap ved enkelthendelser og katastrofesituasjoner, men dette ble av flertallet omtalt som minskning av risiko, og «de särskilda problem som trafiken med disse store fartyg før med seg» heller enn et problem som kunne forhindres; oppmerksomheten var denne gangen i mindre grad rettet mot «skyldige skip». ²³⁶ Likevel viste Finske Neste Oy til det mer strukturelle problemet om at rederiene tenderte til å frakte oljen i billigst mulig skip fremfor å investere i skip som for eksempel hadde adskilte ballastvanntanker. ²³⁷

Likt med forrige høringsrunde om oljesøl fra 1964, var det også denne gang de lokalpolitiske instansene som vendte diskusjonen mot de negative konsekvensene av oljeforurensning for naturen. *Svenska kommunförbundet* viste til skadene på «strändernas växt- og djurliv samt områden för bad og rekreasjon.» ²³⁸ *Länsstyrelsen i Malmöhus* viste også bekymring for de katastrofale skadene et eventuelt oljeutslipp ville få i naturen, men avgrensar dette begge stedene, til at dette var «framför allt i trånga farvatten». ²³⁹ Det er også

²³⁴ Nordisk Råd 1969: 1589-90.

²³⁵ Nordisk Råd 1969: 1607-1608 (sitert), 1604, 1608.

²³⁶ Nordisk Råd 1969: 1592 (sitert), 1596.

²³⁷ Nordisk Råd 1969: 1603.

²³⁸ Nordisk Råd 1969: 1611.

²³⁹ Nordisk Råd 1969: 1608-1609.

fra disse instansene at oljeforurensningen ble tydeligst rammet inn som del av et større forurensningsproblem og ble omtalt med uttrykk for alvor.

Det ble ikke gitt uttrykk for en forståelse av et miljøkonsept av noen av høringsinstansene. Derfor forble det selve forslagsteksten som formulerte en mer helhetlig forståelse av problemet. Et tegn på at dette miljøaspektet ved medlemsforslaget ble forstått som mindre viktig var at Länsstyrelsen i Malmhus, en av de instansene som ellers la mest vekt på skadevirkningene av oljeforurensningen, foreslo å opprette depoer med bekjempelsesmidler langs kystlinjen, uten at det ble vurdert som skadende for naturen.²⁴⁰

Slik som ved forrige høringsrunde om oljesøl fra skipsfarten var det også denne gangen Länsstyrelsene og Kommunförbundet som ga diskusjonen en tyngre vektlegging av oljesølets problemer i naturen. Blant dem var det bare en av Länsstyrelsene, og dette som eneste instans blant 23 som ga uttrykk for alarmisme knyttet til forurensningsproblemene. Slik tyder en undersøkelse av denne høringsrunden på at det først og fremst var kontinuiteter til den tidligere høringsrunden om oljesøl fra 1964 som var utslagsgivende for innrammingen av denne diskusjonen, heller enn at det var en tydelig påvirkning fra en økologisk vending eller medlemsforslaget om *föroreningsfrågorna* som ble debattert under Nordisk Råds sesjon året før.

4.2.3 Miljøvektlegging høsten 1969, –«[Å]tgärder mot Östersjöns förorening»

Samme år skulle det løftes nok et medlemsforslag relatert til Østersjøens vannkvalitet. Det var danske Svend Horn og svenske Ingrid Segerstedt Wiberg, som hadde vært med å fremme også forslaget om oljesøl dette året, som slo seg sammen med to radikale venstrepolitikere fra Danmark og Finland for å fremme forslaget. Norske politikerne, som hadde bidratt med to representanter til forslaget om olje, manglet denne gang, og høringsrunden skulle kanskje derfor også ta form som en smalere diskusjon mellom finske og svenske høringsinstanser. Denne høringsrunden skulle dele likheter med begge tidligere temaer, ved at oljesøl nå skulle trekkes inn i diskusjonen om forurensning, men det var i størst grad til medlemsforslaget fra 1967 om «föroreningsfrågorna» at den delte likheter med hensyn til språklig vektlegging av et miljøkonsept. Begge var formulert med et like klart uttrykk for situasjonens alvor.

²⁴⁰ Nordisk Råd 1969: 1609.

Forslagsteksten åpnet med å trekke et skille mellom en tidligere oppfatning av problemene, da Østersjøen ble oppfattet som et hav stort nok for at kunne motta forurensninger av ulike slag uten å lide skade av det, med en ny forståelse for at Østersjøen heller er å betrakte som en innsjø heller enn et hav. «[m]ånga hyst uppfattningen att föroreningar och gifter försvinner om de bara sprids ut... i tillräckligt små doser».²⁴¹ Dette ble underbygd ved å vise til ny forskningen om at syrenivået i Østersjøen var rekordlavt og konkluderte med at det var behov for «radikale åtgärder».²⁴² Forslaget var i større grad enn tidligere rettet mot politiske tiltak og behovet for en proaktiv regulering av utslipp ved at forslagsstillerne avsluttet ved å henvise til det som i en senere tidsperiode skulle bli innført som et «forurenseren-betaler» prinsipp.²⁴³

I likhet med de to tidligere høringsrundene om forskning og tiltak mot forurensningsproblemene, ble dette definert ganske vidt. Tematisk ble det pekt på de samme kildene som Osvald gjorde i 1963, nemlig utslipp fra by, industri og jordbruk, i tillegg til olje, men nå innenfor et vesentlig større geografisk område. Slik var det også denne gang mulig for de 29 involverte høringsinstansene å legge vekt på ulike aspekter ved Østersjøens forurensningssituasjon.

I høringsrunden var det svært få som ikke omtalte forurensningsproblemene som et overordnet problemkompleks, og de som uttalte seg mer konkret var gjerne de saksspesifikke instansene som må ha valgt å kun gi innspill på deres fagområde. Mer fruktbart blir det dermed å vurdere hvilke forurensningskilder som ble vektlagt mer enn andre. I særlig grad fra de finske instansene ble olje og miljøgift vist til hyppig og disse ble også stilt opp mot hverandre, «alle föroreningar i Östersjöbackenet, icke enbart föroreningar orsakade av oljeutsläpp.»²⁴⁴ Lantbruksstyrelsen i Finland viste eksempelvis først til oljesøl som det mest akutte, før det ble poengtert at de i «organismer uppsamlade gifterna...[kan] gestalta sig till de potentiellt mest skadliga».²⁴⁵ Det var nemlig flere som poengterte at oljesøl holdt for stor del av oppmerksomheten. Der Sjöfartsstyrelsen refererte til en nylig avholdt konferanse i Visby på Gotland, skulle det der ha kommet frem at også Sovjetunionen hadde kritisert Norden for å

²⁴¹ Nordisk Råd 1970: 1264. A 246/s «Medlemsförslag mot åtgärder mot Östersjöns förorening»

²⁴² Nordisk Råd 1970: 1265.

²⁴³ Whited, Engels, Hoffmann, Ibsen & Verstegen 2005: 216.

²⁴⁴ Nordisk Råd 1970: 1265.»

²⁴⁵ Nordisk Råd 1970: 1272.

i for høy grad å fokusere på oljesøl.²⁴⁶ Dette kan sies å være synlig til stede også i denne høringsrunden; to av de tre uttalelsene som inneholdt henvisninger til møtet i Visby viste til at den omhandlet «skydd mot oljeskador».²⁴⁷ Det ser ut til å være med bakgrunn i at det ble forstått som en konflikt mellom olje og giftig avfall på den politiske agendaen at flere instanser forklarte hvordan miljøgiftene «upplagras i organismer» og kunne virke inn på fisk og sjøfugl, og at miljøgiftene derfor kunne vise seg å være «de potensielt mest skadlige» på lengre sikt.²⁴⁸ Svenske instanser uttalte seg mer overordnet om selve forurensningsproblemene og *miljövärdet* for å så rette større oppmerksomhet mot behovet for koordinert innsats. Likevel ser vi at det er fra svensk side, fra det svenske *Vattenvärnet*, at vi ser høringsrundens eneste henvisning til luftbåren forurensning, ved at det ble påpekt at «Även luftföroreningarnas roll måste beaktas när det gäller den fortgåenda föroreningen av ett vattenområde»²⁴⁹

De aller fleste uttalelsene viste til at det var Østersjøen eller havvannet som ble forurenset, men fokuset var rettet mot forurensningskildene og igjen i mindre grad mot naturen. Svenske *Naturvårdsverket* og *Vattenvärnet* formulerte seg annerledes, og viste til at det kunne være «svårt för naturen att återställa den rubbade balansen» og til «förstöringen av detta innanhav...inventeringen av Östersjöns biologiska förhållanden».²⁵⁰ Dette var unntak hvor naturen ble gjort til noe mer personifisert og sårbart enn det høringsrunden ellers ga uttrykk for. *Finlands Naturskyddsförening* rettet sin oppmerksomhet like mye mot naturen som mot forurensningsproblemene og viste til «det marina livet» og til «förändringarna i vattnets kvalitet.»²⁵¹ *Statens instiutt för folkhälsan* fra Sverige forsøkte som eneste å utvide det geografiske området ved å vise til at forurensningsproblemene gjaldt «de nordiska kusterna över hovud», og ikke bare Østersjøen som var det geografiske området som forslagsstillerne hadde rettet oppmerksomhet mot.²⁵²

²⁴⁶ Nordisk Råd 1970: 1269-1270.

²⁴⁷ Nordisk Råd 1970: 1269 (sitert), 1271.

²⁴⁸ Nordisk Råd 1970: 1283 (sitert), 1272 (sitert), 1282, 1283.

²⁴⁹ Nordisk Råd 1970: 1298.

²⁵⁰ Nordisk Råd 1970: 1290 (sitert), 1298 (sitert).

²⁵¹ Nordisk Råd 1970: 1281-1282.

²⁵² Nordisk Råd 1970: 1284.

Miljø ble jevnlig brukt som begrep i denne høringsrunden, men jeg legger merke til at verken de tre delaktige vannforskningsmiljøene eller de to naturvernsorganisasjonene var blant dem som brukte begrepet. Det ble i større grad brukt av instanser som uttalte seg fra industri- og handelsinteresser. Halvparten av gangene var det da satt i tett tekstlig sammenheng med at påpekningen om at problemene måtte løses internasjonalt på grunn av konkurransehensyn, eller eventuelt ved økonomisk støtte fra staten. Dette ser vi eksempelvis ved uttalelsen til Stockholms handelskammare, der det ble påpekt at «[f]rågan om åtgärder mot föroreningen av Östersjön bör dock ses också i ett större miljövårdssammanhang[...]vill understryka att eventuella bestämmelser[...]bör utformas så att de inte försvårar en konkurrens...»²⁵³ Bruken av miljøbegrepet utgjør med andre ord ikke en markert forståelse av et miljøkonsept. I de fleste sammenhenger ble miljøbegrepet brukt som et overbegrep som kunne stilles alene uten å inngå i en egentlig drøfting av forurensningsproblemene.

Det var i størst utstrekning handelsinteressene som brukte miljøbegrepet, og det var også blant disse aktørene at jeg ser at det oftest ble gitt uttrykk for problemenes alvorlighet og behov for at miljøproblemene må løses kjapt.²⁵⁴ Derimot fantes det også noen høringsinstanser fra forskningsinstanser som stilte seg mer kritisk overfor alarmismen som også hadde blitt uttrykt i medlemsforslaget. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut pekte på at syrebristen kunne ha bakgrunn også i naturlige variasjonen selv om forurensningen kunne gjøre det verre, og at «svaren på dessa och liknande frågor ingenslunda är självklara».²⁵⁵

Argumenter hentet fra økologien utgjorde en synlig del av denne høringsrunden, ofte i sammenheng med at finske og svenske uttalelser ga uttrykk for at forurensningene kan føre til store endringer av hele vannområdet.²⁵⁶ To finske instanser førte også et lengre tidsaspekt inn i diskusjonen da de viste til at det kunne være en mulig «symptom på en delvis genom människans aktiviteter föranledd fortgående föroreningsprocess», og at vannet fra Østersjøen kunne komme til å utgjøre en ressurs man får mer direkte bruk for i fremtiden.²⁵⁷

²⁵³ Nordisk Råd 1970: 1294 (sitert), 1292-1293, 1296, 1297.

²⁵⁴ Nordisk Råd 1970: 1280 «brådiskande», 1293 «snabbare», 1294 «skyndsame», 1297 «utomordentligt angeläget».

²⁵⁵ Nordisk Råd 1970: 1285 (sitert), 1299.

²⁵⁶ Nordisk Råd 1970: 1266, 1280, 1289, 1292, 1295.

²⁵⁷ Nordisk Råd 1970: 1272 (sitert), 1278.

Det var en påfallende konsensus rundt forurensningssituasjonens alvor også i denne høringsrunden, særlig fra de svenske instansene. Henvisning til og forklaring av økologiske årsaksforhold i uttalelsene representerte også slik som ved høsten 1967 et synlig trekk ved høringsrunden. Dette ble vist til av forskningsintituser, men også av naturvernforeningene, fiskeristyrelsene og av handelskammerne, derfor må det ha vært bredere kjent kunnskap heller enn å tilhøre et avgrenset fagmiljø. De instansene som denne gangen uttrykte flest trekk av et miljøkonsept var det finske- og svenske kommunförbundet, Lantbruksstyrelsen i Finland, samt NORDFORSK; og ikke minst de fire rådsmedlemmene som hadde formulert ordlyden til forslaget, og dermed lagt til grunn en alarmistisk forståelse av miljøproblemene i Østersjøen.

4.2.4 Sammenfatning

Høsten 1967 representerer både en begynnelse og et gjennombrudd for en ny type diskusjon i Rådet. Det var ikke bruken av miljøbegrepet i seg selv som gjør dette tydelig, men heller en hyppig påpekning av økologiske årsakssammenhenger og at forurensningssituasjonen var et alvorlig problem der tiltak hastet. I denne høringsrunden ble det for første gang gitt et inntrykk av konsensus rundt en miljøforståelse ved at de aller fleste høringsinstansene gjentok deler av høringsteksten og dermed også den der tydelig uttrykte miljøforståelsen. Mens høringsrunden om forurensningssituasjonen i Østersjøen fra 1969 kan sies å dele denne karakteristikken, bar høringsrunden om beredskap for en eventuell oljekatastrofe en helt annen karakter. Her var det få som fulgte opp om forslagsstillernes bekymring for forurensningsproblemene. Dermed vil vi ikke kunne si at en miljøforståelse ble del av Rådets diskusjon i 1967, uten at vi også spør oss hvorfor det skjedde så mye tydeligere i bare noen av høringsrundene. Men først, fantes det noen språklige endringer som vi kan anta at var del av en bredere økologisk vending?

Sammenlignet med undersøkelsens to første høringsrunder ser vi at miljøbegrepet nå ble vist til som overbegrep parallelt med forurensning. Selv om miljøkonseptet ikke ble brukt i diskusjonen om oljesøl våren 1968, så skulle oljesøl likevel bli diskutert som en selvsagt del av Østersjøens miljøproblemer året etter. Miljøbegrepet ble brukt i sammenhenger der det ble gitt uttrykk for en helhetlig forståelse av forurensningene i naturen, da gjerne i sammensetninger som *livsmiljø*, *helhetmiljø*, *det totale miljøet* eller *naturmiljø*, men også i sammenhenger der dette ikke var tilfelle. Slik virker det som om miljøbegrepet nå fylte en

liknende posisjon som *naturvern* og *ideelle hensyn* hadde fylt i høringsrundene fra første halvdel av 1960-årene, der begrepene var blitt nevnt stikkordsmessig uten å nødvendigvis tillegges større betydning. Dette var i enda størst grad et trekk ved i høringsrunden i 1969. Det at miljøkonseptet kom inn i den politiske samtalen i to av disse tre høringsrundene har ikke nødvendigvis hatt den effekten at det var en miljøforståelse som ble uttrykt, dette var kun tilfelle i de sammenhengene miljøkonseptet ble brukt i en økologisk kontekst. Ved at miljøbegrepet ble brukt i forskjellige sammensetninger stiller jeg spørsmål ved om hvorvidt miljø som et selvstendig substantiv, fremfor dens originale betydning av kontekst til mennesket, ikke enda var godt nok etablert i språket.²⁵⁸

Forklaringer av økologiske årsakssammenhenger som ny kunnskap ble gitt en sentral plassering i mange av denne periodens høringsuttalelser, og vi kan anta at dette derfor ikke handlet om etablert kunnskap –da ville det være lite poeng i å forklare sammenhengene like inngående. Disse forklaringene ble brukt som argument for å ta Østersjøens forurensningssituasjon på alvor og viste til kunnskap om at Østersjøen måtte forstås som en innsjø på grunn av den marginale utskiftningen i vann, at fosfor muligens førte til et forhøyet syrenivå og til at forandringen kunne føre til fiskedød. Særlig fikk forklaringen av de økologiske årsakssammenhenger relatert til miljøgifter en hovedposisjon i høringsrunden fra 1967. Der hadde kvikksølvets evne til å bioakkumulere blitt forklart av Finlands Treforedlingsindustri og faren ved at nedgravde oljesisterner kunne forgifte grunnvannet ble påpekt av Finlands Lantbruksministeriet. Altså av instansene som var direkte involvert i at disse miljøgiftene ble spredd i naturen. Selv om dette kom tydeligst til uttrykk i 1967, utgjør forklaring av miljøgiftenes spredning i naturen, i næringskjeder og over tid et hovedtrekk ved alle disse tre høringsrundene. Selv i forslaget om oljesøl ble det løftet en usikkerhet om farene ved bruken av bekjempelsesmidler. De fleste av disse forklaringene ble formulert i sammenheng med uttrykk for overraskelse og et skille mellom tiden før og etter at dissa sammenhengende ble avdekket. Ut fra denne oppgavens innledende gjennomgang av tidligere miljøhistorisk forskning vil jeg likevel stille meg kritisk til i hvilken grad dette egentlig kan forstås som ny kunnskap i tiden. Vi må anta at treforedlingsindustrien måtte ha visst om kvikksølvets egenskaper som miljøgift da dette ble slått fast som allment kjent i svensk offentlighet siden 1966, men at debatten om kvikksølv pågikk helt siden 1963.

²⁵⁸ Warde, Robin, Sörlin 2018: 7-8.

Uttrykk for situasjonens alvor preget to av de tre høringsrundene og ble ofte uttrykt i kombinasjon med forklaringer av sammenhenger. Det som skapte et inntrykk av konsensus var at også instansene som representerte industri og handel ga like tydelig vekt på forurensningssituasjonens alvor i begge disse høringsrundene, i 1969 så la vi merke til at det i større grad var fra handelsinteressene at det ble gitt uttrykk for alarmisme, enn eksempelvis fra Naturskyddsföreningene og forskningsinstitusjonene. Kan dette forstås som respons på at forslagsstillerne denne gangen rettet diskusjonen av forurensningsproblemene mot et mer politisk miljøvern og mot et mål mot snarlige politiske tiltak?

Den betydelige forskjellen mellom de tre høringsrundene i hvordan et miljøkonsept kom til uttrykk og ble vektlagt forstår jeg i lys av høringsrundenes sjangerkrav om at uttalelsene bør formuleres konkret mot forslagsteksten ordlyd. Der to av medlemsforslagene satt vide rammer for å uttale seg om forurensningsproblemene og situasjonen i Østersjøen, så var det tredje smalere rettet mot faren ved en oljekatastrofe. Likevel bar ikke høringsrundene preg av å direkte overta identisk miljøvektlegging som ble brukt av forslagsstillerne. I to av forslagene klart mer og i det tredje ble dette kart mindre lagt vekt på. Forslagsstillernes innramming kan ha hatt vel så stor innvirkning på høringsrunden miljøvektlegging også i den forstand at deres fokus i stor grad virker til å være styrende for hvilke høringsinstanser som trekkes inn som relevante for saken. Slik ville en miljøinnramming av betydning ved at det representerte en kraftig utviding tematisk, men også med hensyn til bredden av høringsinstanser som ble trukket inn som relevante. Høringsrunden om oljesøl kan på denne måten sies å dele sterke likhetstrekk med oljesøldiskusjonen fra 1964, ved at vi i begge disse så at det var tekniske sakkyndige som ble trukket inn. Oppmerksomheten ville trolig ikke blitt rettet mot oljesøls konsekvenser om ikke Länsstyrelsene, også hadde vært representerte. Länsstyrelsene var i denne sammenheng et klart unntak fra de sakkyndige instansene. Fokuserert på bredden av høringsinstanser som ble trukket inn kan vi vise til at 1967 ikke var periodens eneste gjennombrudd, for det var i 1969 at forurensningsproblemene skulle diskuteres tungt representert også av handels og næringsinteresser.

4.3.1 Miljøvektlegging vinter 1973/74 –[F]örbud mot utslipp av avfall i Bottniska viken

Da vannforurensning på nytt ble tematisert i Rådet i høsten 1973 var dette som en eksplisitt fortsettelse av det tidligere arbeidet både innenfor Nordisk Råd, men også ved internasjonale fora. Faktisk gikk hele sju av ni avsnitt i forslagsteksten til å oppsummere tidligere avtaler, konvensjoner og konferanser. De svenske og finske forslagsstillerne argumenterte med at det på tross av dette arbeidet var gjort for lite for å beskytte den særlig sårbare Bottenviken – den nordlige delen av Østersjøen mellom Finland og Sverige. Oppmerksomheten var synes i særlig grad å være rettet mot dumping fra skip slik at høringsrunden tematisk kan forstås som en fortsettelse av de tidligere høringsrundene i Rådet som var relatert til oljesøl og reguleringsarbeidet av skipsfarten under IMCO. De tre forslagsstillerne pekte på at avfall, det som verken var olje eller miljøgifter, var blitt mangelfullt regulert hittil.²⁵⁹ Sammenlignet med de to tidligere høringsrundene om oljesøl var denne imidlertid mer heterogent sammensatt av ulike interessegrupper. I tillegg til rederinæringen og instanser for sjøfart var denne gangen også fiskerinæringen representert ved fire instanser og de frivillige naturfredningsforeningene ved to instanser; det var også kommet til hele fire statlige miljøinstitusjoner med miljø som del av navnet.²⁶⁰ Samlet var dette første gang regulering av utslipp fra skip ble diskutert med en bredere gruppe instanser enn et svært smalt utvalg av sakkyndige.

Medlemsforslaget åpnet for en smal innramming ved at forslagsstillerne rettet seg mot dumping av avfall fra skip i Bottenviken, men høringsrunden skulle i liten grad være rettet mot dette konkrete problemet og kan tvert imot karakteriseres som en fortsettelse av den overordnede diskusjonen om forurensningssituasjonen i Østersjøen. Denne forskjellen i fokus ser ut til å være en konsekvens av forvirring over hva forslagsstillerne egentlig mente med avfall. Den nærmeste definisjonen var «andra ämnan och material» utenom olje og miljøfarlig avfall, men forslagsteksten var i stor grad også illustrert med en rekke eksempler fra annet politisk miljøvernarbeid i tiden.²⁶¹ NORDFORSK var en av instansene som uttrykte forvirring

²⁵⁹ Nordisk Råd 1975: 372. «A 411/s Medlemsförslag om förbud mot utsläpp av avfall i Bottniska viken».

²⁶⁰ De fire miljøinstitusjonene var Miljövårdsavdelning under det finske innenriksministeriet, det finske Miljövårdsrådet, Miljøverndepartementet i Norge, og Sveriges Konsessionsnämnd för miljövård.

²⁶¹ Nordisk Råd 1975: 526.

over hva forslagsstillerne hadde ment, men forsøkte å løse dette ved å først uttale seg om en smal innramming av avfall, «sopor och köksavfall från båtarne» før de også påpekte det overordnede forurensningsproblemet og at reguleringsarbeidet også måtte inkludere «utslippet av föroreningar från landbaserade anläggningar».²⁶² I denne høringsrunden var det landbaserte utslipp og luftbåren utslipp som ser ut til å være den største utvidingen av sammenheng, og dette ble påpekt av 7 av de totalt 21 høringsinstansene som uttalte seg av noen lengde.²⁶³ Kvarkenrådet presiserte at utslipp fra industrien «synes vara den största anledningen till ingripande», i motsetning til regulering av skipsfarten som ble påpekt som et dobbeltarbeid.²⁶⁴ Slik bidro høringsinstansene til at medlemsforslaget ble rammet inn og diskutert som en fortsettelse av forurensningsdiskusjonen der avfall ble diskutert i betydningen avfallsvann.

Naturen ble vist til i et fåtall av høringsuttalelsene. Tre viste til dumping av avfall som et problem for de som brukte naturområdene ved kysten. Slik nevnte Kvarkenrådet konkret «fritidsbebyggelse, badplatser och fritidsområden», men Miljøvårdsavdelingen i Finland viste til at Østersjøområde skulle «bevaras ren og trivsamt», og Foreningen Norden pekte på «fiske og friluftsliv».²⁶⁵ Naturen fikk i denne høringsrunden likevel karakter av å fungere som et illustrerende eksempel heller enn som et alenestående argument hentet fra et klassisk naturfredningsengasjement, for det ble alltid kombinert med uttrykk for miljøproblemenes alvorlighet i seg selv. Ved en påpekning om at «Östersjöns tillstånd bevaras och förbättras»²⁶⁶ Der Svenska Naturskyddsföreningen var denne gangen den eneste instansen som appellerte eksplisitt til «naturvårdssynspunkt».²⁶⁷

Miljøvård var blitt et begrep som forekom ganske regelmessig i uttalelser av en viss lengde, men de aller fleste gangen var begrepet brukt for å henvise til konkret politisk arbeid heller enn at begrepet ble brukt som en integrert del av argumentasjonen med funksjon av å også fremheve et miljøkonsept. Et unntak var Den finske Miljøvårdsavdelingen som brukte

²⁶² Nordisk Råd 1974b: 639.

²⁶³ Nordisk Råd 1974b: 639, 641, 644, 646, 656, 659.

²⁶⁴ Nordisk Råd 1974b: 641. (sitert), 650, 656.

²⁶⁵ Nordisk Råd 1974b: 640 (sitert), 642 (sitert), 643 (sitert).

²⁶⁶ Nordisk Råd 1974b: 526, 648.

²⁶⁷ Nordisk Råd 1974b: 656.

miljøbegrepet for å forklare at Østersjøen har økologiske særdrag som gjør den «særskilt ömtålig för förändringar i miljön».²⁶⁸ I den grad økologiske årsaksforhold ble trukket inn i denne høringsrunden så var dette flere steder forbundet med en utviding i tid og uttrykt i liknende setninger som den til Miljøvårdsavdelingen rettet mot å bevare Østersjøens og livsmiljøet «för kommande generationer».²⁶⁹

Det er stor variasjon mellom høringsinstansene om vi vender oppmerksomheten mot deres uttrykk for situasjonens alvor. Seks av instansene understrekte forurensningssituasjonens alvor for Østersjøen som økologisk sårbar.²⁷⁰ Her fremstår uttrykk for alarmisme som sterkere unntak fra høringsrunden enn i forrige periode der alarmisme hadde vært karakteristisk for høringsrunden mer samlet.

Uttalelsene i denne høringsrunden bærer preg av å ha vært rettet mot to samtaler samtidig, og kan deles mellom de som rammet forslaget inn som en fortsettelse av den mer tekniske diskusjonen om regulering av dumping fra skip, og de som rammet det inn som en fortsettelse av Rådets forurensningsdiskusjoner. I begge tilfeller ble rettet kritikk mot at medlemsforslaget representerte et dobbeltarbeid til det allerede pågående arbeidet. I denne høringsrunden er de kun få og klart adskilte instanser som inkluderer en miljøforståelse inn i sine uttalelser. Sentrale aktører i å knytte et miljøkonsept til samtalen var de to finske miljøverninstitusjonene: Miljøvårdsavdelingen og Miljøvårdsrådet, samt Föreningen Nordens Förbund og Svenska sjöfolksförbundet. Denne gangen er det to frivillige naturskyddsföreningene mindre tydelige stemmer.

4.3.2. Miljøvektlegging våren 1974 –«[G]iftiga laster i Östersjön»

Et samlet svensk, finsk og norsk initiativ ble løftet omtrent samtidig og var svært likt ved at dette også rettet seg mot og var formulert som et tillegg til det samtidige politiske arbeidet på andre arenaer. Forslagsteksten nevnte giftige laster mer som eksempel på at andre kilder også måtte reguleres og dvelte ikke med dette som miljøproblem. Derimot ble det rettet kritikk mot det de forklarte som et ensidig fokus på oljesøl. I tillegg til giftige laster ble også andre kilder

²⁶⁸ Nordisk Råd 1974b: 643.

²⁶⁹ Nordisk Råd 1974b: 641 (sitert), 658, 643, 658.

²⁷⁰ Nordisk Råd 1974b: 641, 643, 653, 655, 657, 658.

til forurensning i Østersjøen pekt på «till lands, till sjöss och i luften».²⁷¹ Forslaget er slik i tillegg til en fortsettelse av IMCO-arbeidet med regulering av skipsfart, en utviding der det også argumenteres for et behov om en helhetlig regulering for å bedre Østersjøens forurensningssituasjon. I like stor grad som til IMCO rettes forslaget mot det snarlige møtet mellom Østersjøens strandstater der det skulle forhandles frem en Østersjøkonvensjon.

I løpet av våren 1974 ble det sendt inn 28 uttalelser. Som vi kunne forventet av de tematisk svært like medlemsforslagene fremmet i perioden, var det mange av de samme høringsinstansene som uttalte seg til begge. Det som denne gangen var annerledes var at det som før var en diskusjon mellom Finland og Sverige, nå også inkluderte instanser fra Danmark og Norge. Vannforskningsinstanser var denne gangen svakere representert, men de nye miljøverninstitusjonene var aktive også denne gang.

Flertallet av høringsinstansene omtalte denne gangen forurensningsproblemene overordnet uten å legge tyngre vekt på bestemte kilder til forurensning av Østersjøen, og det var få som vurderte faren og omfanget mellom ulike forurensninger. Slik ble giftige laster først og fremst diskutert som et hull i gjeldene lovverk og ble vist til som et sidestilt problem med oljesøl. Høringsinstansene utvidet diskusjonen i to retninger. Først ved at miljøgifter i noen grad ble lagt tyngre vekt på av noen høringsinstanser, som et problem som burde få større politisk oppmerksomhet. Det svenske Statens naturvårdsverk pekte på det paradoksale ved at transport og utslipp av olje nå var strengt regulert, mens det ikke fantes det liknende regulering for farlige kjemikalier, selv de som var kategorisert som lite farlig representerte en større fare for miljøet enn oljesøl.²⁷² Statens Naturvårdsverk påpekte at mengden av miljøfarlige kjemikalier som ble sluppet ut i Østersjøen, fremfor alt fra landbaserte kilder, ville «kvarstå under lång tid även om utsläppen minskas radikalt».²⁷³

Forurensningsproblemene ble også utvidet i en annen retning, mot landbaserte forurensningskilder. De tydeligste stemmene for en slik utviding var ved at tre av de syv representerte redernæringene nærmest samstemt pekte mot landbaserte forurensningskilder som av større betydningen for Østersjøens vannkvalitet enn det utslippet skipene stod bak, om

²⁷¹ Nordisk Råd 1975: 430 (sitert), 428-431. A 419/s «Medlemsförslag om samnordisk insats för förhindrande av skador genom giftiga laster i Östersjön» «olyckor med andra farliga laster än olja, som hittills betraktats som del allt överskuggande problemet.»

²⁷² Nordisk Råd 1975b: 258.

²⁷³ Nordisk Råd 1975b: 256.

dette var olje eller annet avfall. Denne samstemthet gjaldt i størst grad mellom Sverige og Finland, og kan se ut til å ha utspring i et nytt produsert kunnskapsgrunnlag, da det ble pekt til fakta om at skipsnæringen kun sto for «några få procent», eller «2 procent» av den totale forurensningen i Østersjøen kom fra skipsnæringen.²⁷⁴ Den danske rederforening ga uttrykk for at dette forholdet skal ha vært godt kjent i tiden: «Som alle sagkyndige ved, er forholdet det, at skibsfartens andel er meget lille i forhold til Østersøens samlede forurening».²⁷⁵ Dette kan ses på som et forsvar mot videre regulering av skipsnæringen, men det at oppmerksomheten for videre tiltak burde vendes mot land, er noe som fant støtte også fra Statens Naturvårdsverk og Svenska Naturskyddsföreningen som ga uttrykk for samme poeng.²⁷⁶

Naturen gis en tilstedeværelse i diskusjonen ved at det denne gangen vises bredt til Østersjøen som spesielt sårbar. Det virker som om det å vise til Østersjøens sårbare miljø var blitt et holdbart argument i seg selv, uten at det var nødvendig å referere til økonomiske tap eller tap i rekreasjonsområder. En bekymring for vannkvaliteten virker imidlertid ikke til å ha vært gjeldene for andre havområder utenfor selve Østersjøen, for da Norges skipsførerforbund uttalte seg om forslaget la de vekt på at samme regulering ikke kunne vurderes for Sørlandskysten, fordi dette vannområdet, til forskjell fra Østersjøen, «har et stort avløpsområde.»²⁷⁷

Det var altså en gjennomgående konsensus om at Østersjøen var et sårbart marint miljø. Miljø som begrep ble brukt gjennomgående der det ble vist til titler på tidligere konvensjoner. Svenska Naturskyddsföreningen viste denne gangen til *miljö* som alenestående substantivert adjektiv.²⁷⁸ Nå var miljøbegrepet nært knyttet sammen til økologiske årsaksforhold. Ved henvisninger til «Østersjøen sårbare miljø» var miljøbegrepet plassert i nær sammenheng med uttrykk for økologisk forståelse. Den setningen som gikk igjen blant flere uttalelser ved de som ga uttrykk for en økologisk forståelse gjennom at «Östersjön är

²⁷⁴ Nordisk Råd 1975b: 248 (sitert), 263 (sitert), 243.

²⁷⁵ Nordisk Råd 1975b: 243.

²⁷⁶ Nordisk Råd 1975b: 256, 261.

²⁷⁷ Nordisk Råd 1975b: 250.

²⁷⁸ Nordisk Råd 1975b: 262.

som bekant ett utomordentligt ömtåligt ekologisk system».²⁷⁹ Det var i kombinasjon med liknende utsagn at ble gitt uttrykk for alarmisme i høringsrunden, slik som da Svenska sjöfolksförbundet uttrykte at «föroreningsnivån i vissa avseendenn nått en alarmerande nivå, samt att en del speciella omständigheter gör flora och fauna i Östersjön särskilt sårbar».²⁸⁰ Men både alarmisme og økologiske årsakssammenhenger var mindre til stede i denne høringsrunden, enn de vi har undersøkt tidligere, og derfor skiller NORDFORSK og Miljøvårdsrådet seg tydeligere ut ved at en liknende alarmisme som vi så rundt tiårsskifte ble poengtert også denne gang. Ulike uttrykk for en miljøkonsept var dermed bredt inkludert i høringsrunden, men ble sjeldent lagt vekt på slik som hadde vært tilfelle ved tiårsskiftet. De som tydeligst rammet medlemsforslaget inn i en miljøforståelse var miljøverninstitusjonene, men også her med mindre vekt enn i tidligere i tidligere høringsrunder. Selv om det åpenbart hadde foregått en institusjonalisering av miljøvernet, var det kun et mindretall som ga uttrykk for alarmisme og økologiske årsaksforklaringer.

4.3.3. Sammenfatning

Ved midten av 1970-årene var miljø blitt et vanlig ord i den politiske samtalen og kun i ___ ble miljø ikke bruk. Likevel ble et miljøkonsept i mindre grad gitt uttrykk for enn det som var tilfelle i høringsrundene på slutten av 1960-årene. Det var få instanser som denne gangen trakk frem ny kunnskap om skadevirkningene og det var færre instanser som pekte på situasjonens alvor og behov for hastige tiltak. Trolig var det heller ikke samme behovet for å uttrykke alvor og forklare årsakssammenhenger da et miljøkonsept var blitt plassert på den politiske agendaen. Uttalelsene var denne gangen rettet mot det politiske arbeidet, og selv om miljøbegrepet ble hyppig brukt, så var dette overveiende som henvisning til internasjonale avtaler der *miljø* utgjorde del av tittelen.²⁸¹ Dermed ser vi at vi ikke kan snakke om kun et før og et etter en økologisk vending, for den språklige vektleggingen av en miljøforståelse skulle være av en helt annen karakter også i første halvdel av 1970-årene.

²⁷⁹ Nordisk Råd 1975b: 239 (sitert), 247, 253, 261, 264.

²⁸⁰ Nordisk Råd 1975b: 658.

²⁸¹ Nordisk Råd 1975b: 654. For eksempel «Draft Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area».

Sammenlignet med de tidligere diskusjonene lignet disse medlemsforslagene på forslagene relatert til arbeidet under IMCO og en internasjonal skipsfartskonvensjon, men høringsinstansene forholdt seg denne gangen ikke til en like smal og teknisk innramming av forslaget. Nå uttalte høringsinstansene seg like mye rettet mot den totale forurensningssituasjonen og det politiske miljøvernssamarbeidet som mot en teknisk regulering av skipsfart. Dermed ble de konkrete problemene rundt avfall og miljøgift diskutert som hull i lovverket mer enn som praktiske problemer som skulle løses. På denne måten virker det som om de to kontinuitetene mellom en teknisk rettet diskusjon relatert til skipsfart og en overordnet diskusjon om forurensning relatert til forskning nå overlappet og ble diskutert under ett.

Mot utgangen av 1973 ser vi slik at diskusjonen hadde beveget seg mer i retning av politisk kommunikasjon og oppmerksomheten var flyttet fra miljøproblemene i seg selv til det praktiske politiske arbeidet mot å gjøre Østersjøen til et internasjonalt anerkjent sårbart område. Disse to forslagene som begge bar preg av å være *ad hoc* til et allerede omfattende og pågående arbeid på andre arenaer, både med en nordisk Østersjøkonvensjon og med en ny in internasjonal konvensjon under IMCO. Nordisk Råd virker her tydelig å bli forstått som en egnet arena for å koordinere en nordisk enighet i forkant av og opp mot parallelle forhandlinger for å regulere forurensningsproblemene internasjonalt, og ikke bare innenfor Norden. Denne funksjonen ved Nordisk Råd har allerede vært påpekt av Buns, som igjen har underbygd Laatikainen begrep om en *Nordic Bloc*.²⁸² Ut fra høringsuttalelsene finner vi at det blir uttrykt en betydelig bevissthet om at det dreier seg om et parallelt arbeid, noen kritiserte da også det de forstod som et dobbeltarbeid, som kom til å bli overflødiggjort ved at Østersjøkonvensjonen var ved å bli signert. Mens andre viste nettopp til argumentet om at en nordisk enighet kan påskynde prosessen internasjonalt.²⁸³ En nordisk miljøkonvensjon, som skulle betraktes som internasjonalt banebrytende, ble da også signert rett i forkant av høringsrunden til det andre medlemsforslaget.²⁸⁴ Det kan også være snakk om ulike tidshorisonter mellom politikerne og organisasjonene under et miljøsamarbeid som på dette tidspunktet ser ut til å ha forløpt radig på flere ulike arenaer, og at det av den grunn kan ha

²⁸² Buns 2018: 58.

²⁸³ Nordisk råd 1974: 642, 647.

²⁸⁴ Nordisk Råd 1975b: 240, Tønnesson 2002: 78.

vært vanskelig å holde oversikt for instansene som kommenterte utenfra den politiske prosessen. Ved forvirringen og det åpenbare parallellarbeidet som karakteriserende for høringsrundene ved midten av 1970-tallet mener jeg at kan forklares best ved hvordan statsvitere som Tamar har karakterisert arbeid innen internasjonale organisasjoner som en «messy process».

Jeg vil trekke frem det som kan være to utviklingstrekk med hensyn til høringsinstansenes uttrykte miljøforståelse. For det første ble nye miljøverninstitusjoner en omfangsrik del av høringsrunden og slik kunne fungere som en tydelig nytt element fra en intern sakkyndig diskusjon. Vi ser at, om de elleve frivillige og statlige miljøverninstitusjonene ikke hadde vært med, så hadde høringsrunden liknet på diskusjonene om oljesøl knyttet til IMCO fra årene før, ved at den var tungt representert av et smalt interessegruppe. Disse institusjonene ble den tydeligste stemmen for å legge vekt på en miljøinnramming, men en markert endring i samtalen da disse rettet seg saklig mot politiske prosesser heller enn miljøproblemene. Det andre utviklingstrekket er at rederinæringen fremstår som mer samlet i hvordan de formulerte uttalelsene enn tidligere. Nå rammet de inn problemene som del av et større miljøproblem, for så å vise til at skipsfarten representerte en ubetydelig del av denne forurensningen. Den ønskede effekten av en slik posisjon må antas å ha vært å forhindre ytterligere regulering av skipsfart. Det er derfor nærliggende å vurdere dette som en ny taktisk kommunikasjon i forurensningsarbeidet?

Så langt i de sju høringsrundene vi har undersøkt er det Sverige og Finland som har vært tydeligste stemmer i å løfte frem en miljøforståelse av problemene. Noe som i stor grad kan forklares med at disse har lengst kystlinje til Østersjøen. Men om det er den geografiske lokasjonen som er mest avgjørende for deltagelser, så burde danske instanser ha spilt en mer aktiv rolle i høringsrundene ettersom Danmark også er en av de ni Østersjøstatene og har betydningsfulle kystlinjer grensende til vannet. Det ble da også påpekt av NORDFORSK at det burde være naturlig at Danmark utgjorde en del av Østersjø samarbeidet.²⁸⁵ Kanskje kan den mer aktive svenske og finske deltagelsen også forklares med at disse to landene arbeidet aktivt med miljøvern i denne perioden. Sverige, som vertsland for Stockholmskonferansen, men også Finland som mot midten av 1970-årene arbeidet aktivt mot å bli vertsland for en Østersjøkonvensjon, eller det som senere skulle få navnet som

²⁸⁵ Nordisk Råd 1974b: 639.

Helsinkikonvensjonen? For å få et klarere bilde om hva som er den konkrete saken, og hva som særtrekk som kan forklare som ulikhet i medlemslandene eller en fremvekst av en ny miljøforståelse, vil vi nå ta for oss et helt annet saksområde, nemlig diskusjonen knyttet til avfall og til engangsemballasje.

5. FREMVEKSTEN AV EN MILJØFORSTÅELSE I SPØRSMÅL OM AVFALL

Forsøpling gjennom engangsemballasje var et sterkt økende problem i tiden og økte i takt med nye former for produksjon og distribusjon og overgangen fra skrankebutikker til selvbetjeningsbutikker. Følgene av denne utviklingen var så store at historikerne ved det *Nordiska museet* kalte den for en «tyst revolusjon».²⁸⁶ Utviklingen må ha vært særlig gjennomgripende i Sverige, som var blant de tidligst ute i Europa med å innføre moderne selvbetjeningsbutikker og gå over til engangsemballasje. Ved inngangen til 1960-årene hadde Sverige erstattet 40% av sine eldre skrankebutikker, og i høringsrunden fra 1968 får vi vite at denne prosenten var blitt oppjustert til hele 80%.²⁸⁷

Fordi denne diskusjoner er så tematisk annerledes fra diskusjonen om vannkvalitet i Østersjøen er den interessant for å kunne belyse miljøkonseptets gjennombruddsperiode gjennom et annet perspektiv. Avfall ble ikke sett på som et like naturlig tema for nordisk samarbeid da den ikke i samme grad fløt over landegrensene. De to høringsrundene om engangsemballasje representerte derfor et klart avgrenset saksfelt i Rådet, til stor forskjell fra spørsmål relatert til de felles vannområdene. Fordi engangsemballasje i mindre grad ble forstått som spredbart vil dette kunne åpne for en annen type diskusjon også i den forstand at det antageligvis var mindre nærliggende å vise til et miljøkonsept som vektlegger økologiske årsakssammenhenger.

Den første høringsrunden foregikk i løpet av den høsten 1968 og dermed i en tid preget av radikale motstemmer til den etablerte. Samtidig assosierer jeg temaet, i sin vektlegging av forsøpling av naturen fremfor forurensning, i større grad med en eldre naturfredningstanke enn mot de nye miljøproblemene. Spørsmål om engangsemballasje åpner for både et etablert og klassisk naturfredningsengasjement og et nytt og mer samfunnskritisk miljøengasjement.

²⁸⁶ Torell & Lee 2010: 29.

²⁸⁷ Torell & Lee 2010: 38, 43. Nordisk Råd 1969: 1525.

5.1 Miljøvektlegging høsten 1968 – «om användande av engångsförpackningar»

Fire politikere fra de sosialdemokratiske partiene i Sverige, Finland, Danmark og Norge gikk sammen om å fremme et forslag om samarbeid om problemet med den økende avfallsmengden som steg i takt med overgangen til engangsemballasje. De forklarte at forsøplingsproblemet ikke var begrenset til nasjonen, men at det «[m]ed hänsyn til bl.a. den livliga turism og bilism» representerte et nordisk problem.²⁸⁸ Hittil hadde Norge, Danmark og til dels Finland vært restriktiv ved å tillate engangsemballasje, mens Sverige hadde gått inn for alternative løsninger. I forslagsteksten ble avfallsproblemet rammet inn som et sunnhetsmessig problem for mennesker og dyr som kunne komme til å trække på glasskår og bokser i naturen og som en ulempe for trivselen da det ofte ble lagt igjen på rekreasjonsområder. Dessuten poengter forslagsstillerne at avfallet «[m]ycket långsamt förstörs av naturens krafter». Problemet ble også forklart i sammenheng med miljøbegrepet med at den økede fritiden hadde «utsatt miljön för ett starkt ökad nedskräpningsshot»²⁸⁹ – Her ble miljøbegrepet altså brukt som alenestående ord og som synonym til *naturen*. Høringsrunden skulle bestå av 54 uttalelser og var slik blant høringsrundene med et klart større omfang, der også deltakerne var heterogent sammensatt av ulike interessegrupper, ikke minst godt representert fra produksjons- og distribusjonsledd av engangsemballasje.

I høringsrunden ble engangsemballasjeproblemet diskutert i form av de ulike materialene glass, hermetikk og plastemballasje. Av disse ble det av merparten av instansene lagt størst vekt på glass og hermetikk da det var disse som forårsaket skade ved at de ble tråkket på. Av den grunn understreket Finlands Social- och hälsovårdsministeriet at «... material såsom plast...utgör visserligen icke liksom glas- och plåtförpackningar en direkt fara», og Finlands Naturskyddsförening viste til at «glaset är det svåraste problemet»²⁹⁰ Plastsøppel ble omtalt som ulempe heller enn fare, men henvisning til dette materialet var tydelig rammet inn med en bevissthet om dens manglende evne til å brytes ned i naturen. Dette var pekt på som plastens bakside i 12 av uttalelsene; mest fremtredende ble hos 2 av 3

²⁸⁸ Nordisk Råd 1969: 1477. A 214/s, «Medlemsförslag om användande av engångsförpackningar» Sigrid Ekendahl, Lis Groes, Tyyne Leivo-Larsson og Lars Korvald.

²⁸⁹ Nordisk Råd 1969: 1476.

²⁹⁰ Nordisk Råd 1969: 1489 (sitert), 1501 (sitert), 1509.

aktive konsumentråd og 3 av 5 naturfredningsinstanser. Det var med denne innrammingen fokusert på «organisk nedbrytning» at Svenska Naturskyddsföreningen uttalte at «glas och plast orsaker de största problemen».²⁹¹ Her ser vi dermed at det foregikk en diskusjon mellom ulike materialer der ulempene overveiende var uttrykt som fare for fysisk skade og ved at søppelet representerte et uestetisk element i naturområdene. Det var kun ved Svenska Naturskyddsföreningen at et forurensningsaspekt ved emballasjen ble trukket inn i høringsrunden, ved å peke på at «Plasten kan brännas, men bränningen ger luftförorening».²⁹² Denne innrammingen forstår jeg at peker mot en mer helhetlig miljøforståelse av avfallsproblemet, men dette representerte likevel et klart unntak i høringsrunden. Derimot er det seks instansene som eksplisitt plasserer avfallsproblemet i sammenheng med et overordnet forurensningsproblem, slik som da Finlands Konsumtionsandelslagens centralförbund åpnet uttalelsen ved å vise til at «Engångsförpackningarnas skadliga verkningar är det dock skäl att se som en del av i utveckling stadda samhällsproblem och förorening.»²⁹³ Blant disse seks instansene var det likevel i størst grad handelsorganisasjonene som utvidet spørsmålet om emballasje til å omtal det som del av «det totala avfallsproblemet» og som et overordnet problemkompleks.²⁹⁴

Høringsrunden kan derimot karakteriseres av en tyngre vektlegging av naturen og av argumenter som kan minner om et klassiske naturfredningsengasjement blant uttalelsene som forklarte baksidene ved avfallsproblemet. Naturhensyn var en synlig del av høringsrunden og ble hyppig vist til i stikkordsform, som *naturbeskyttelse*, *naturforureninger*, *naturverninteresser* og *naturskyddet*, som et av flere aspekt ved engangsemballasjeproblemet.²⁹⁵ Også dyrene ble også trukket inn jevnlig for å vise til skade som glass og blikkbokser forårsaker, men alltid i forbindelse med og etterordnet at mennesker og barn kunne skade seg, slik som vi ser i uttalelsen til Finlands Social- og hälsoovårdsministeriet: «särskilt för barn och unga på badstränder[...]fara för människor

²⁹¹ Nordisk Råd 1969: 1529.

²⁹² Nordisk Råd 1969: 1529.

²⁹³ Nordisk Råd 1969: 1509 (sitert).

²⁹⁴ Nordisk Råd 1969: 1495 (sitert), 1485, 1516, 1521, 1534.

²⁹⁵ Nordisk Råd 1969: 1484, 1488, 1506, 1519, 1530.

och djur»». ²⁹⁶ Syv av uttalelsene la vekt på det uestetiske ved avfallsproblemet i naturen, ved de «landskapsæstetiske værdier» og ved å vise til «vore naturområder». Dette var både instanser som uttrykte seg fra næringen og fra naturfredningsforeningene. Der dens finske Naturskyddsföreningen nevnte «estetiska värden i synnerhet på sådana frilufts- och andra liknande platser» som eksempel i tillegg til blant annet den fysiske faren for skår, var det danske uttalelsen mer ensidig rettet mot avfallet som uestetisk i naturområdene. ²⁹⁷ Selv om naturen var en hyppig innramming av problemet i denne høringsrunden, var det kun i et eneste tilfelle at naturen ble vist til for å gi uttrykk for en helhetlig miljøforståelse da igjen Konsumtionsandelslagens centralförbund viste til at «naturens jämnvikt» kan forstyrres av forurensning. ²⁹⁸

På tross av det jeg hittil har karakterisert som en høringsrunde der en miljøforståelse i liten grad var del av diskusjonen, skulle miljøbegrepet likevel bli trukket inn i diskusjonen av to svenske og en finsk instans, og da som *miljövård* og *miljöförstörelse*. Men selv om en av dem, Svenske Annonsörers förening, brukte miljøbegrepet hele fire ganger på halvanna side, blant annet for å uttrykke *miljövården* som «[e]tt av de viktigaste samhälliga problemen under 1970-talet...», så ble det ikke gitt egentlig gitt uttrykk for en forståelse av et miljøkonsept på andre måter. ²⁹⁹

En vesentlig lengre tidshorisont ble gjort til del av diskusjonen om engangsemballasje ved at mange viste til plastmaterialets manglende evne til å brytes ned. Men det var bare noen av disse påpekningene som uttrykte dette i sammenheng med alarmisme, Snarere tvert imot, der det lange tidsspennet ved glass- og plastsøppelets mangelfulle nedbrytning ble trukket inn, ble dette raskt besvart ved å vise til pågående forskning som trolig vil kunne oppdage og føre til en erstatning av nye, bedre materialer. ³⁰⁰ Flere handelsinstanser viste oppmerksomhet til nedbrytningsaspektet, men henviste samtidig til pågående forskning som ville sannsynliggjorde at andre, oppløselige materialer kunne fremstilles og tas i bruk på et senere tidspunkt. I tilfellet hvor den Finska pappers- och kartongförädlares förening peker til at

²⁹⁶ Nordisk Råd 1969: 1489 (sitert), 1496.

²⁹⁷ Nordisk Råd 1969: 1483, 1500.

²⁹⁸ Nordisk Råd 1969: 1509.

²⁹⁹ Nordisk Råd 1969: 1538 (sitert), 1490, 1536.

³⁰⁰ Nordisk Råd 1969: 1511.

løsning på problemet heller bør ligge i å gå over til materialtyper «tillverkade av kartong och plast», så kan dette vurderes som uttrykk også for denne industriens egeninteresse.³⁰¹

Med hensyn til uttrykk for alarmisme ser vi en klar skillelinje i høringsrunden. Der flere handelsinteressene, på den ene siden, kritiserte forslagsstillernes kritikk i ganske bastante vendinger. Finlands förpackningsförening viste hele fire ganger til «konsumenternes krav» i sin uttalelse.³⁰² Videre var det flere som poengterte likt med Danmarks Emballasjeinstitutt at: «[f]orekomsten og udbredelsen av engangsemballage er en enkel funktion af samfundets udvikling [og er] nært knyttet til høj levestandard».³⁰³ På den andre siden var andre tydelig på at avfallsproblemet var et raskt økende problem og som krevde tiltak. Danmarks Naturfredningsforening understreket forsøplingsproblemet som alvorlig og raskt forverrende, hvis markedet gikk over til engangsemballasje ville det «få helt uoverskuelige konsekvenser for vore naturområder.»³⁰⁴ Mest alarmistiske var uttalelsene der et tidsperspektiv i avfallets manglende nedbrytning ble pekt på i tillegg. Og Den Svenska Naturskyddsföreningen betonte problemstillingen om hva engangsemballasjen «på lång sikt kostar samhället».³⁰⁵

5.2 Miljøvektlegging høsten 1970 – Tilläggsförslag om enhetliga principer för lagstiftning om engångsförpackningar

I september 1970 førte fire rådsmedlemmer saken videre, for de viste til at de nordiske landene fortsatt førte ulik politikk når det gjaldt regulering av engangsemballasje, dette på tross av at det var blitt vedtatt en rekommandasjonen fra Nordisk Råd som resultat av forrige medlemsforslag. Denne gangen pekte de fire forslagsstillerne først og fremst til de konkurransemessige konsekvensene av å ha forskjellige ordningene, og ikke til avfallet som problem som sådan. Først i forslagets nest siste avsnitt ble oppmerksomheten vendt mot avfallsproblemet. «Självfallet måsta miljövårdssynspunkterna skänkas all behörig uppmärksamhetmiljövårdproblemen», men dette besvarte forslagsstillerne med innvendingen

³⁰¹ Nordisk Råd 1969: 1507 (sitert), 1526, 1537.

³⁰² Nordisk Råd 1969: 1512-16.

³⁰³ Nordisk Råd 1969: 1481, 1509, 1511, 1516, 1536.

³⁰⁴ Nordisk Råd 1969: 1483-1484.

³⁰⁵ Nordisk Råd 1969: 1529 (sitert) 1476, 1487-1488.

om at «ingripa med förbud på enstaka punkter mot vissa typer av glas och burkar men icke mot andra löser inte miljövårdsproblemen».³⁰⁶ Ordlyden åpnet ved dette for en vektlegging av avfallet som miljøproblem, selv om fokuset ble forskjøvet fra avfallsproblemet til politisk samordning av politikk. Denne gangen var det 43 aktive høringsinstanser som skrev sine uttalelser. Til å være en nesten identisk sak, er det også stor grad av utskiftning av høringsinstanser, særlig fra norsk og finsk side.

Ser vi å denne høringsrunden blir det med en gang tydelig at engangsemballasjen ble diskutert mer overordnet enn sist. Blant dem som likevel omtalte engangsemballasjen i form av konkrete materialer, så var det denne gangen blikkboksene som fikk mest oppmerksomhet. Uttalelsene gir inntrykk av at blikkboksene ble bredere debattert i tiden også utenfor Nordisk Råds høringsrunder. Mineralvannsfabrikkens landsforening i Norge var en av instansene som uttalte seg kritisk til boksene da de avsluttet sin uttalelse ved å påpeke at «Et forbud må også omfatte bokser –det er bokser som i fremtiden vil være den store fare –det er bare over meget lang tid at deler av boksen er selvdestruerende –lokket og flip-åpneren forsvinner aldri!»³⁰⁷ Av andre ble derimot blikkboksene vist til som et bedre materiale enn glass og plast med hensyn til den kjappere nedbrytningstiden, blant annet av Danmarks Butikhandelens Fællesråd som poengterte «at den hverken forurener vand eller luft samt at blikkdåsen relativt hurtigt nedbrydes».³⁰⁸ I den grad konkrete materialtyper ble nevnt i høringsrunden lå diskusjonen mellom glass og blikkboks og deres evne til å brytes ned i naturen. Skade fra glasskår ble ikke vektlagt i samme grad som ved første høringsrunde og plast ble denne gangen enda sjeldnere trukket inn i høringsrunden. Den Svenska Naturskyddsföreningen, som ved sin uttalelse i 1968 hadde beskrevet plastmaterialet som kilde til luftforurensning, gjorde ikke en liknende poengtering i 1970.³⁰⁹

Diskusjonen var samtidig rykket tydelig i retning av å omtale engangsemballasjen overordnet, som en kilde til avfall og som en kilde til forurensningsproblemene. Statsrådets kansli i Finland plasserte diskusjonen som «frågan huruvida produkter som förorenar naturen eller miljön borde beläggas med en särskild skatt eller avgift, härtill ansluter sig frågon

³⁰⁶ Nordisk Råd 1971: 1512-1513. A 298 T/s, «Tilläggsförslag om enhetliga principer för lagstiftning om engångsförpackningar».

³⁰⁷ Nordisk Råd 1971: 1541.

³⁰⁸ Nordisk Råd 1971: 1518 (sitert), 1530, 1540.

³⁰⁹ Nordisk Råd 1971: 1550-1557.

huruvida även engångsförpackningarna skulle kunna hänföras till denna klass». ³¹⁰ Blant de 17 høringsinstansene som rammet engangsemballasjen inn som del av et større forureningskompleks fulgte fem av disse opp med å rette kritikk mot forsøket på at det bare var en punktvis og uvesentlig del av miljøproblemet som skulle reguleres. Den danske Blikvarefabrikantforeningen fulgte opp et slikt utsagn ved å understreke at blikkboksene var blitt «en slags sydebuk for hele samfundets forureningsproblem». ³¹¹

En konkretisering av hvordan engangsemballasjen utgjorde en ulempe i naturen ble sjeldnere vist til i denne høringsrunden. Danmarks Naturfredningsforening sendte ved et bilag hvor de, som ved forrige høringsrunde, rettet oppmerksomheten mot et naturaspekt ved problemet. Denne gangen påpekte Naturfredningsforeningen samtidig mot et større losseplassproblem og argumenterte for tiltak med at grunnvannsressursene kunne bli forgiftet og ikke kun med de «estetiske verdier» slik de hadde gjort i 1968. ³¹²

Det var stort sett som generelt overbegrep at naturen ble trukket inn, og noen ganger overlappende med begrepet miljø, slik som *naturmiljön*. Naturskyddsforeningen i Finland viste til at «naturen, av vilken människans livsmiljö utgör en del», og påpekte at nedskrapning likevel representerer et problem, på tross av at den ikke ødelegger jämvikten. ³¹³

Miljøbegrepet utgjorde denne gangen en synlig del av høringsrunden. Den finske Delegationen för miljövård ble *miljön* brukt som et begrep som kunne stå alene i betydningen omgivelser, her ble det også uttrykt en nyanseforskjell i betydning ved setningen «nedskräpningen av miljön och den övriga naturen». ³¹⁴ Miljøbegrepet var imidlertid mindre brukt av norske og danske instanser. De danske instansene viste i stedet til *omgivelsene*, *landskap*, *luft*, *vann* og *naturbeskyttelsessynpunkt*, og fra de åtte danske instansene var det kun Forbrugerrådet som viste til «miljøforurening». ³¹⁵ Fra Norge ble «miljøvernproblemer»

³¹⁰ Nordisk Råd 1971: 1523.

³¹¹ Nordisk Råd 1971: 1521 (sitert), 1534, 1549, 1557, 1558, 1560.

³¹² Nordisk Råd 1971: 1516-1517.

³¹³ Nordisk Råd 1971: 1528.

³¹⁴ Nordisk Råd 1971: 1527.

³¹⁵ Nordisk Råd 1971: 1516.

brukt en gang av Departement for industri og håndverk og «naturmiljø» en gang av Industriforbundet.³¹⁶ Denne ulike bruken kan ha vært en konsekvens av språklige forskjeller.

Denne høringsrunden inneholder flere formuleringer som jeg har forstått som karakteristisk for forståelsen av et nytt miljøkonsept. Det danske Forbugerrådet var blant dem som uttrykte et helhetlig miljøkonsept ved at det ble formulert bekymring overfor flere forhold, «herunder den kemiske sammensætning og nedbrydelighed, som er bestemmende for miljø- losseplads- og forbrændingsforurening» og viste til problematikken rundt «anvendelsen af værdifulde råmaterialer». Forbugerrådet, i tillegg til Svenska Naturskyddsföreningen og Statsrådets kansli i Finland var alle tydelige på at dersom ikke industrien ble gjort direkte ansvarlig for avfallsproblemet som fulgte av engangsemballasjen, så ville forbrukerne indirekte måtte betale for det.³¹⁷ I denne høringsrunden var det disse tre, i tillegg til Naturfredningsforeningen i Finland og Danmark som rammet medlemsforlaget tydelig inn som spørsmål om miljø. En utvikling fra forrige høringsrunde var at Ved disse instansene ble det fremmet en tydelig forståelse av at det er snakk om en interessekonflikt mellom menneskelig trivsel og miljøvern på den ene siden og økonomisk vekst på den andre. Det var dermed i denne høringsrunden at vi ser en klart sterkere samfunnskritikk enn det som har vært tilfelle i tidligere høringsrunder. Samtidig inneholdt høringsrunden ikke denne gang de samme bastante motsvarene fra handelsinteressene slik vi så i 1968. Fra Handels- og industriministeriet i Finland var det også blitt uttrykt at problemet var så alvorlig at det krevde «skyndsame åtgärder».³¹⁸

5.3 Sammenfatning

Undersøkelsen har vit at den økende bruken av engangsemballasje skulle løftes som et spørsmål om miljø. Dette skjedde på tross av at avfallet overveiende ble vist til som ulemper for trivsel i naturen heller enn som et «nytt» miljøtema, i betydning av at forurensningens økologiske sammenhenger ble lagt vekt på. Andre elementer av et miljøkonsept ble derimot påpekt, fremfor alt en utviding i tid, der det ble uttrykt bred bekymring over at plastemballasjen ikke ble nedbrutt i naturen, og ved at avfallsproblemet ble rammet inn med

³¹⁶ Nordisk Råd 1971: 1534-1535.

³¹⁷ Nordisk Råd 1971: 1517 (siteret), 1523, 1551.

³¹⁸ Nordisk Råd 1971: 1524.

en mer politisert miljøforståelse av en interessekonflikt mellom konsum og miljøvern. Der Buns fremhever spørsmålet som moderne, peker hun på at tematiseringen viste at forslagsstillerne var klar over de negative konsekvensene av fremveksten av et konsumsamfunn.³¹⁹ Selv om vi kun har fulgt hvordan avfallsproblemet ble rammet inn over to år ser det ut til at det kan ha vært en viss utvikling over tid.

Selv om det dreide seg om to svært forskjellige saksfelt, høringsrundene om avfall og vannkvalitet, kan vi likevel peke på likheter mellom dem, i deres uttrykte miljøkonsept. Begge diskusjonene forholdt seg til problemene som om de raskt ble verre og at tiltak derfor hastet. En alarmismen kan karakteriseres som mer konsensuspreg fra og med 1967 i spørsmål om vannkvalitet, og skulle bli et tyngre vektlagt element i den senere høringsrunden om avfall. En utvikling innenfor de to høringrundene om emballasje var at kritikken mot en alarmistisk formulering ble svakere i tilleggforslaget i 1970. I tillegg preget økologisk vektlegging av sammenhenger begge diskusjonene. Dermed ble de ulike avfallsmaterialene argumentert for eller imot med hensyn til deres evne til å bryte ned i naturen, i tillegg til faren for å etterlate søppel og farlige skår i naturen. Svenska Naturskyddsföreningen fremstår her som et tydelig unntak ved at deres uttalelse viste til farlige gasser ved forbrenning av plast.³²⁰

Det er i første rekke det danske Forbrugerrådet som skilte seg ut i den senere høringsrunden om engangsemballasjen, ved å gi uttrykk for alarmisme, en helhetsforståelse, samt avfall som samfunnsproblem. En forklaring kan ligge i personen Lis Groes som signerte uttalelsen fra Forbrugerrådet. Året før hadde hun nemlig virket som rådsmedlem og var da en av de fire forslagsstillerne.³²¹ Uansett så viser dette at engangsemballasjen ved inngangen til 1970-årene var forstått som en uttrykt del av tidens miljøproblemer, miljøbegrepet ble referert til like hyppig i denne høringsrunden som i høringsrundene relatert til vannkvalitet.

Sammenlignet med den mer omfangsrrike diskusjonen om vannkvalitet ser vi at danske og norske instanser var vesentlig sterkere involvert i spørsmålet om avfall. Vi har også sett at det denne gangen var Sverige som ble anklaget for å innta en for liberal regulering av engangsemballasjen og vurdere konsuminteressene over naturvernet. På tross av dette så var det også her Sverige som var pådriver for å presse frem forslaget i rådet, men rettet mot

³¹⁹ Buns 2016: 43, 46.

³²⁰ Nordisk Råd 1971: 1530.

³²¹ Dybdahl 1979-84.

konkurransesyn like mye som en bekymring for avfallsmengdene. Sentralt i diskusjonen ble den nylig utarbeidete konklusjonen fra den svenske *Kommittén för ett renare samhälle*. Denne komiteen ble vist til jevnlig gjennom begge forslagene, og det kan virke som om Sverige forsøkte å bruke Nordisk Råd som verktøy for å prøve å påvirke nabolandene til å gi slipp på deres regulering av engangsemballasjebruken.

Undersøkelse fra kapittel 4 og 5 har skissert utviklingen av et miljøkonsept innenfor Nordisk Råd, fra å være fraværende fra høringsrundene i første halvdel av 1960-tallet til at det ble en konsensuspreget del av diskusjon ti år senere. Undersøkelsen underbygger derfor tidligere forskning i at det dreide seg om en betydelig språklig «vending» fra 1967 og inn mot tiårsskiftet der miljø brått ble en vektlagt del i den politiske samtalen. Flere ganger var et miljøkonsept kombinert med uttrykk for et tidsskille mellom før og etter at omfanget av skadene ble kjent. Denne vendingen, som jeg har forstått som en tidsavgrenset gjennombruddsperiode kan karakteriseres språklig som hyppige uttrykk for alarmisme i sammenheng med forklaringer av økologiske årsaksforhold. Den mest markerte forskjellen var likevel hvordan det under gjennombruddsperioden var et vesentlig bredere spekter av ulike høringsinstanser som rammet problemene inn på denne måten. Mot midten av 1970-tallet var dette ikke lenger tilfelle. Da var det svært begrenset hvilke typer instanser som inkluderte innrammingen av alarmisme og holisme. Uttrykk for nylig vendepunkt var erstattet av uttrykk for at samtalen foregikk i etterkant av et allerede etablert og omfattende samarbeid om miljøvern.

6. NORDISK RÅD SOM ARENA MELLOM MILJØFORSTÅELSE, MILJØBEVEGELSE OG MILJØVERN

Gjennom oppgavens undersøkelse av et utvalg av Nordisk Råds høringsrunder har vi sett at de politiske forslagsstillerne øvde stor påvirkning over hvilken innramming et miljøkonsept kom til å få av høringsinstansene. Samtidig har vi likevel sett at det var stor variasjon i miljøvektlegging mellom de ulike høringsinstansene; noen skilte seg klart ut ved å gjennomgående gi uttrykk for flere av kjennetegnene som jeg har analysert som et miljøkonsept. I særlig grad var dette de frivillige, ikke-statlige naturfredningsforeningene fra spesielt Sverige og Finland, og det var et par av de statlige institusjonene. I en noe mindre grad fant jeg uttrykk for et tydelig miljøkonsept blant enkelte forskningsinstitusjoner og handelsinstanser.³²² I dette kapitlet vil vi rette blikket mot aktørene som fremsto som mest synlige, for å vurdere hvordan deres rolle i å fremme et miljøkonsept til Rådets høringsrunder kan forklares. Jeg kommer altså til å ta utgangspunkt i min foregående undersøkelse, men kommer i større grad til å vende meg utad mot den samtidige utviklingen i Norden. I hvilken grad kan høringsinstansenes miljøkonsept i Nordisk Råd forklares med en bredere utvikling av en miljøforståelse, en miljøbevegelse og et miljøvern i de nordiske landene på 1960- og 1970-tallet?

6.1 Arena for en ny miljøforståelse

Jeg har vist til både *miljøbegrep*, *miljøkonsept* og *uttrykk for en miljøforståelse* i denne oppgaven, for selv om jeg har analysert et miljøkonsept, så har et mål likevel vært å drøfte dette i sammenheng med en utvikling i forståelse.

Det at selve miljøbegrepet begynte å brukes i Rådets diskusjoner virker til å ha vært del av en bredere diskursiv utvikling som forløp parallelt i Nordisk Råd som på andre arenaer. Det som særlig peker i denne retning er at miljøbegrepet i stor grad ble brukt i forbindelse med en oversettelse av engelske titlene på eksempelvis konvensjoner som «Draft Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area».³²³ Miljøbegrepet ble raskt brukt som synonymt til forurensning og til natur, uten at det egentlig ga uttrykk for en miljøforståelse. Derfor har jeg i større grad fokusert på uttrykk for økologiske årsaksforhold

³²² Sammenlign med vedlagte analysetabeller.

³²³ Nordisk Råd 1974b: 654.

og alarmisme enn på selve miljøbegrepet for å følge utviklingen mot en forståelse av miljø som konsept. Dermed gir undersøkelsen anledning til å stille spørsmål ved Warde, Robin og Sörlin sin vektlegging av miljøbegrepet i seg selv som betydningsfullt.³²⁴ Sannsynligvis ligger det en betydelig forskjell mellom min og deres undersøkelser, der miljøbegrepet i større grad viste seg fruktbar ved å bidra til å samle ulike vitenskapelige fagfelt. I min undersøkelse dreide det seg derimot ikke lenger om at en felles forståelse ble formet internt innenfor vitenskapelige fagmiljøer, men om hvordan denne kunnskapen ble fremmet i en politisk sammenheng. Dette kan ha bidratt til at jeg har sett en forskjell mellom bruk av miljøbegrepet som sådan og uttrykk for et miljøkonsept.

Derfor har jeg i min analyse i større grad fokusert på andre kjennetegn enn selve begrepsbruken. Jeg har blant annet slått fast at høringsuttalelsene ga uttrykk for en utvikling i forståelse av ved å ha vist til et tidsskille mellom før og etter at alvor i miljøproblemene ble forstått. I håp om å vurdere utviklingen mot en forståelse av et miljøkonsept kan vi sammenligne hvilke utvidelser i sammenheng som ble trukket inn i de ulike høringsrundene over tid; innenfor en og samme høringsrunde var det ofte noen sammenhenger som ble påpekt samtidig av flere instanser, mens man over tid ser en tydelig utvikling i at nye problemer og årsaksforklaringer ble trukket inn. Her antar jeg at en utvidelse i sammenheng ble forklart av instansene så lenge det ikke var tilstrekkelig etablert som kunnskap i den politiske samtalen; i det et årsaksforhold var blitt allment kjent og skjøvet frem på den politiske agendaen ville derimot behovet for at slike utvidelser ble forklart ikke lenger ha eksistert. Ut fra denne antagelsen ser man en betydelig utvidelse i sammenheng rundt forurensningssituasjonen i vann. På begynnelsen av 1960-tallet var det elver og innsjøer som ble uttrykt som sterkt forurensede, mens det kun var enkelte som rammet problemene inn til å også inkludere kystnære deler av Østersjøen. I andre halvdel av 1960-tallet ble innrammingen eksplisitt utvidet ved at Østersjøen som helhet ble slått fast som en de facto innsjø med hensyn til forurensningssituasjonen. Fra 1969-1975 skulle det stadig oftere påpekt at vannkvaliteten også måtte forstås i sammenheng med andre forurensningskilder fra land og luften. Disse utvidelsene ble påpekt av ulike aktører i ulike perioder og peker mot at en utvidelse tidligere ble trukket inn i uttalelsene til forskningsinstansene og så senere av politikere og andre interessegrupper. I min undersøkelse var det først gjennom enkelte svenske

³²⁴ Warde, Robin & Sörlin 2019: 1, 7, 14.

forskningsinstitusjoner at Østersjøens karakter som innsjø ble forklart, før dette i 1967 og i 1969 ble slått fast av rådsmedlemmene i ordlyden til medlemsforslagene om «föroreningsfrågorna» og «Östersjöns förorening». Der luftforurensning var blitt påpekt av forskningsinstanser i 1967 og i 1969, skulle dette årsaksforholdet bli et sentralt argument i uttalelsene til rederiene i 1974.

Det tidligere fraværet av en miljøvektlegging i for eksempel rederienes uttalelser, kan tyde på at en miljøforståelse enda ikke var godt nok etablert for å kunne brukes hensiktsmessig i den politiske samtalen, hvor dette eksempelvis senere kunne brukes som et egnet argument mot videre regulering av næringen. Dermed kan det være nærliggende å anta at det er et forhold mellom uttrykk for et miljøkonsept og en miljøforståelse. På den andre siden ser man at en inkludering av et miljøkonsept ikke nødvendigvis vil gjenspeile en utvikling av miljøforståelse. Finska träförädlingsindustriernas centralförbund hadde skilt seg ut blant instansene i høringsrunden om *forurensningsfrågorna* i 1967 ved å gi uttrykk for både alarmisme og økologiske årsaksforklaringer, og dermed pekte mot et miljøkonsept, slik jeg har valgt å analysere det, da de viste overraskelse over at kvikksølv, selv i svært små mengder, kunne gjøre så store skader. Om vi sammenligner med utviklingslinjene skissert i oppgavens bakgrunnskapittel, ser vi at kvikksølvets virkning kunne slås fast som allment kjent i Sverige i 1966, men at bruken av kvikksølv også hadde vært offentlig debattert siden 1963; derfor antar jeg at dette må ha vært velkjent kunnskap for denne direkte involverte instansen i flere år før Träförädringsindustriens centralförbund skrev sin uttalelse.³²⁵

Undersøkelsen av høringsrundene kan slik kaste lys over utviklingen fra miljøkonsept ble fremmet som ny kunnskap til det ble et etablert argument i politiske samtalen. Selv om det var forskningsinstanser som var først ute med å peke på nye økologiske sammenhenger, skulle ikke disse markere seg som like synlige i å løfte frem spesielt en alarmistisk miljøkonsept som mange av de andre aktørene som var aktive i Nordisk Råds diskusjoner.

6.2 Arena for en ny miljøbevegelse

De frivillige ikke-statlige naturfredningsforeningene, og av disse spesielt den svenske og finske Naturskyddsföreningen var instanser som skilte seg ut med en klart uttrykt miljøkonsept i høringsrundene. Der enkelte forskningsinstanser eller næringsinteresser kunne

³²⁵ Nordisk Råd 1968: 1084.

legge stor vekt på en saks miljøaspekt i den enkelte høringsrunden, så viste naturfredningsforeningene en større grad av kontinuitet i å legge vekt på et slikt fokus. Dette må ses på som overraskende ut fra det i forskingen etablerte skillet mellom et eldre naturfredningsengasjement og en ny type miljøengasjement. Ut fra denne undersøkelsen av høringsrundene var det kun Danmarks Naturfredningsforening som så ut til å passe dette etablerte skillet. Ved dette underbygger undersøkelsen Whited et. al. henvisning til at Danmarks Naturfredningsforening først og fremst arbeidet ut fra et klassisk naturfredningsperspektiv.³²⁶ Den svenske og finske foreningen ga flere steder klart uttrykk for en miljøforståelse. Da for eksempel den Finske Naturskyddsföreningen la vekt på de negative følgende av engangsemballasjen, så poengterte de at dette representerte et problem på tross av at det ikke truet naturens likevekt, «[ä]ven om nedskräpningen tillsvidare inte skulle innebära ett hot mot jämvikten i naturen...»³²⁷ Det var vanlig at det både ble løftet en bekymring for dyreliv, naturområder og *naturvern*, og at dette samtidig ble kombinert med å samtidig vise til økologiske årsaksforhold. Det fremstår seg som åpenbart at disse organisasjonene også arbeidet ut fra en forståelse av et miljøkonsept, og bør den Sverige og Finlands naturfredningsforeningene plasseres i en mellomposisjon mellom det klassiske naturfredningsengasjementet og et miljøengasjement.

Selv om de frivillige naturfredningsforeningene uttrykte en ny miljøforståelse av forurensningsproblemer så er det i liten grad mulig å peke på at foreningene også fungerte som en kanal til tidens miljøbevegelse. Dette inntrykket bygger på flere iakttagelser. Blant annet ble uttalelsene til naturfredningsforeningene skrevet av foreningenes fire faste ledere som sannsynligvis hadde arbeidet kontinuerlig med naturvern i mange år og derfor var med allerede fra før en ny miljøbevegelse begynte å ta form.³²⁸ Selv ved det norske unntaket hvor det ble vist til at forslaget var blitt lagt frem for de fire lokalforeningene, så var selve uttalelsen forfattet av generalsekretæren sammen med tre professorer. Det som er blitt satt som sentrale merkeår i den nasjonale utviklingen av et miljøengasjement må også gis liten betydning ut fra Nordisk Råds diskusjoner som kildemateriale. *Det europeiske Naturvårdåret* i 1970 og *Håll naturen ren*-kampanjen ble så vidt nevnt i høringsrundene, men dette blir som

³²⁶ Whited et al. 194-195.

³²⁷ Nordisk Råd 1971: 1528.

³²⁸ Hans Sune Ebbesen representerte Danmark, Magne Midttun representerte Norge, Gösta Walin representerte Sverige og Olli Ojala representerte Finland.

footnoter å regne sammenlignet med den svært tydelige tilstedeværelsen til internasjonalt samarbeid under eksempelvis Stockholmskonferansen og IMCO.³²⁹ De populærvitenskapelige bøkene ble heller ikke referert til, selv ikke *Silent Spring* ble nevnt på tross av at foregikk en høringsrunde mellom økologer i 1964. Det som skal ha vært en nasjonal motstand mot utbyggingen av vannkraftverk, ble bare så vidt tematisert i kontekst av forslag om laksefiske og energispørsmål, som lå i randen av min undersøkelse.³³⁰ I den grad et folkelig engasjement var synlig ut fra Nordisk Råd var dette kun knyttet opp mot oljesøl. Under diskusjonen om oljesøl i 1965 hadde både Länsstyrelsen i Gotlands län og rådsmedlemmet Warmedal vist til en bredere opinion for å argumentere for bekjempelse av oljesøl.³³¹ Dette problemet representerte en synlig og konkret skade i folks nærmiljø og var et tema som i større grad må forklares som en tradisjonell naturfredningssak. Miljøhistorisk forskning som har undersøkt en økologisk vending lq vekt på betydningen av et nytt miljøengasjement for utviklingen av et miljøvern på slutten av 1960-tallet, men i denne undersøkelsen er det dermed ikke like åpenbart at en ny miljøbevegelse kan gis en pådriverrolle for utviklingen.³³² De ny-politiske miljøorganisasjonene som Fältbiologerna, Natur & Ungdom eller NOAH var ikke aktive i høringsrundene og ble heller ikke nevnt av andre.

Det er mulig at det er blant politikerne vi finner en nærmere påvirkning fra tidens fremvoksende miljøbevegelse. Sammenlignet med de fleste som forfattet høringsuttalelsene, kan politikerne ha representert en mer direkte kanal til et folkelig engasjement fordi de ble stemt inn av velgerne og fordi politikerne ble skiftet med jevnere mellomrom enn det lederne for høringsinstansene ser ut til å ha blitt. I tillegg har det ofte vært forslagsstillerne som formulerte en mest alarmistisk-preget miljøforståelse. Det at politikerne uttrykte denne grad av alarmisme knyttet til miljøproblemene virker til en grad fremmet på meg. Men det er også mulig at dette var et vanligere trekk ved den politiske samtalen i tiden. Sentrale elementer av

³²⁹ Nordisk Råd 1968: 1121. Nordisk Råd 1971: 1555. Norderhaug 2002: 14. En gang hver i forbindelse med uttalelser fra Svenska Naturskyddsföreningen.

³³⁰ Nordisk Råd 1971: 743-744 (A 247/t «Medlemsförslag om fritidsfisket»), løftet 1966). «Utbyggandet av vattenkraften och flodernas förorening har i stor omfattning förstört laxens...» Nordisk Råd 1974: 1741. (A 423/e, «Medlemsförslag om ett nordisk institut för energifrågor»). «Vattenkraften...Här står kraven på billig energi mot nödvändigheten att spara orörda naturområden».

³³¹ Nordisk Råd 1965: 121, 571. «väcka en kraftig opinionstorm».

³³² Gundersen 1996: 43-48.

det som jeg forstod som trekk ved en mer radikalt miljøbevegelse ble også løftet på politiske arenaer på denne tiden. I 1972 skulle Stockholmskonferansen vise til «Our common future» og «only one earth», og samme året skulle også den empiriske og politikkrettede boken *Limits to growth* utgis for et internasjonalt publikum, der argumentasjonen bar tydelig preg av vekstkritikk og dystopi.³³³ Knut Helle slår tydelig fast at det er en konsensus om at 1970-tallet var et radikalt tiår i norsk politikk.³³⁴ Mot denne bakgrunnen virker rådsmedlemmenes formuleringer mindre radikale, det kan like mye ha vært del av en politisk kommunikasjonsstil i tiden. Det var i liten grad vist til en *Romskip jorden* metafor, i form av å trekke inn planeten eller kloden, eksempelvis ble miljøproblemene ikke diskutert ved å vise til et U-land og I-lands-perspektiv, som skulle bli sentralt under Stockholmskonferansen.³³⁵ Utviklingen i Nordisk Råd var sannsynligvis indirekte påvirket av at miljø ble sett på som et viktig tema av et stadig økende antall av velgere, men ut fra dette kildematerialet er det lite grunnlag for å slå fast at utviklingen var direkte påvirket av et folkelig engasjement og en miljøbevegelse.³³⁶ Dette er egentlig ikke overraskende da den ny-politiske miljøbevegelsen nettopp skulle kjennetegnes ved å bruke nye og alternative kanaler til politisk påvirkning, i stedet for formell organisering satset de nye miljøorganisasjonene på aksjoner.³³⁷

6.3 Arena for et nytt miljøvern

Statens Naturvårdsverk fra Sverige og Lantbruksministeriet og Miljövärdministeriet fra Finland var de synligste eksemplene på at statlige institusjoner tydelig fremmet et miljøkonsept til Nordisk Råds høringsrunder. De finske statlige instansene ga i større grad uttrykk for alarmisme i sine uttalelsene, mens Statens Naturvårdsverket svarte mer konkret rettet mot saksforholdet og viste i mindre grad til relaterte problemområder slik som ofte var tilfelle hos de frivillige organisasjonene.³³⁸ Likevel uttrykte Naturvårdsverket flere trekk som

³³³ The Limits to Growth: 183.

³³⁴ Helle 2013: 319.

³³⁵ Norderhaug 2002: 20.

³³⁶ Lindqvist 1972: 93. I Sverige gikk for eksempel antall parlamentsforslag relatert til miljøvern gikk opp fra 8 i 1962 til 64 i 1969.

³³⁷ Jamison et. al. 1990: 27.

³³⁸ Nordisk Råd 1968: 1102-1109. Nordisk Råd 1969: 1290-1292. Nordisk Råd 1974: 654-655. Nordisk råd 1975: 254-258.

jeg har forbundet med en forståelse av et miljøkonsept, eksempelvis var Naturvårdsverket den første og eneste instanser som henviste til begrepsparet «miljöskadliga – miljövänliga».³³⁹ Derimot la Statens Naturvårdsverk stor vekt på å sammenfatte det politiske og forskningsmessige miljøvernssamarbeid, det kommer altså klart frem at dette var en statlig institusjon som i større grad var rettet mot en politisk praksis og en politisk sjanger, med et mål om å formulere seg objektivt og peke på sakskunnskap om løfte frem politisk arbeid relatert til miljøvern. Naturvårdsverket hadde mottatt i oppdrag fra den svenske regjeringen å «ta initiativet till ett internationellt koordinerat undersökingsprogram beträffande Östersjöns förorening».³⁴⁰ Dette ser i høy grad ut til å ha vært en funksjon ved Naturvårdets uttalelser også innenfor Nordisk Råd.

I løpet av første halvdel av 1970-tallet så vi at en betydelig institusjonalisering av miljøvernet ved at hele seks nye miljøverninstitusjoner tok del i høringsrundene, blant dem ser vi eksempelvis nyetablerte miljøverndepartementer i Norge og i Danmark.³⁴¹ Denne mengdemessige institusjonaliseringen som foregikk i for- og etterkant av Stockholmskonferansen fremstod likevel ikke som betydningsfulle aktører i å fremme et miljøkonsept i gjennombruddsperioden. Det ser ut til at det var de få institusjonene som var etablert i forkant som var tydelige stemmer for å løfte frem et miljøkonsept i Rådet. Statens Naturvårdsverk uttalte seg oftere enn de frivillige organisasjonene, til syv av ni høringsrunder og var den instansene som ga det kanskje tydeligste overblikkene av det pågående arbeidet innen miljøvern.

Det er blitt rettet kritikk mot at Sverige kan forstås som et kjerneområde i Norden av den grunn at de andre nordiske landene har vært vendt også mot andre regionale stormakter, Norge mot Storbritannia, Danmark mot Tyskland og Finland mot Sovjetunionen. Den norske historikeren Nils Ørvik mente derfor at Deutsch's begrep om «core area» dermed måtte vurderes som upassende for Norden.³⁴² Med denne oppgavens smalere perspektiv rettet mot miljøvernssamarbeid vil jeg dermed vurdere det som passende å forstå Sverige som et

³³⁹ Nordisk Råd 1971: 1541.

³⁴⁰ Nordisk Råd 1969: 1291.

³⁴¹ Finske Miljövårdsavdelingen, finske Miljövårdsrådet, Norges Miljøverndepartement, Svenske Koncessionsnämnden för miljöskydd, Danmarks Miljøministeriet, miljövårdssekretariatet til NORDFORSK,

³⁴² Laursen 1998: 41.

kjerneområde i samarbeidet. Vi har gjennom denne oppgaven sett at et miljøkonsept ser ut til å ha blitt løftet til Nordisk Råd via svenskspråklige høringsinstanser mer enn fra danske og fra norske. Selv om medlemsforslagene var løftet i fellesskap mellom ulike lands representanter, var sju av disse ni undersøkte forslagene skrevet på svensk. Ikke minst er det mot svenske utredninger, initiativ og konferanser holdt i Sverige at høringsinstansene henviser i sine uttalelser om det politiske miljøvernarbeidet.³⁴³ Selv om svenske instanser var de kvantitativt mest aktive i Rådets arbeid, var det temmelig ensidig også fra andre lands uttalelser mot svensk innflytelse at det ble henvist.³⁴⁴

Fordi Sverige kan forklares som pådriver i kraft av forberedelsene som lå i å være vertsland for Stockholmskonferansen, samt ved tidligere forskning som har forklart Sverige som pioner i perioden, er det derfor mer overraskende at også flere finske instanser skilte seg ut i å løfte frem et miljøkonsept i høringsrundene. I enda større grad enn de svenske statlige institusjonene, ga Miljövärdministeriet og Lantbruksministeriet uttrykk for alarmisme i sammenheng med vektlegging av økologiske sammenhenger. En finsk miljøbevegelse er ikke blitt løftet frem i mine oversiktsverk og mye av oppmerksomheten syntes å være rettet mot Sverige. For meg virker det som om de finske statlige institusjonenes synlige rolle i Nordisk Råd i størst grad kan forklares av ved Räsänen og Laakkonen forklaring av Finlands miljøvernpolitikk i perioden som drevet frem av bredere finske utenrikspolitiske interesser. Fra å ha undersøkt korrespondansen til Finlands utenriksministeriet har de forklart at det finske statsapparatet satset aktivt på miljøvern i perioden, med mål om at Finland skulle bli vertsland for det som senere også skulle bli kjent som *Helsinki-konvensjonen* i 1974. Artikkelforfatterne mener at dette best kan forstås med bakgrunn i den politiske situasjonen som Finland befant seg i under den kalde krigen der miljø var et av få politiske områder hvor Finland kunne spille en selvstendig utenrikspolitisk rolle som brobygger mellom øst og vest.

³⁴³ Sentrale «sights of knowledge» ut fra henvisninger i høringsrundene har vært: Miljövärdutredningen, Miljövärdverkets koordineringsoppdrag, rapporten fra «kommittéen för ett renare samhälle», konferansen på Lidingö 8-9 mai i 1967 og på Visby 3-5 september 1969.

³⁴⁴ Nordisk Råd 1969: 1525-1526, 1534, 1496, 1486. For eksempel ble «kommittéen för ett renare samhälle» nevnt av tre svenske, en finsk og en dansk instans.

Dermed understrekes det at Finland kom i et konkurranseforhold med Sverige som på mange måter var et mer naturlig vertsland for en slik konvensjon.³⁴⁵

På tross av enkelte synlige unntak fra svensk og finsk side kom likevel institusjonaliseringen av miljøvernet i etterkant av gjennombruddsperioden, og det var derfor kun de institusjonene som var etablert i forkant av høringsrundene som kan gis betydning i å gjøre miljø til politisk spørsmål mellom 1963-1975. Derimot kan en anta at den brede institusjonaliseringen som kom til syne ved våre to siste høringsrunder kan ha vist seg å være like viktige aktører som spesielt Statens Naturvårdsverk i en senere periode, noe som kan ha ført til at en miljøforståelse ble frigjort fra et permanent miljøpress fra høringsinstanser som ikke vil utgjøre en integrert del av en lenge politisk saksgang.³⁴⁶

Likevel er det er kanskje i større grad en institusjonalisering i politisk praksis som det er grunn til å løfte frem som særtrekk ved denne perioden og som kan sies å ha vært den største betydningen av at miljøkonseptet ble del av den politiske samtalen.

Av størst betydning i denne perioden var at et mye bredere omfang av interessegrupper ble trukket inn i det som i første halvdel av 1960-tallet hadde vært smalere diskuterte problemer. Slik vil jeg si seg enig med Kristin Asdals beskrivelse om at fremveksten av miljøvernet ikke var ett nytt politikkområde, så mye som om tidligere temaer ble omdefinert fra landbruk eller industrisak og til å bli en miljøsak, og at denne endringen ga diskusjonen en annen form og gjorde andre aktører ble ansett som berørte.³⁴⁷ På denne måten kan vil jeg likevel mene det er grunnlag for å konkludere at det har vært av stor betydning at selve miljøbegrepet kom inn i den politiske samtalen.

³⁴⁵ Räsänen & Laakkonen 2007: 229,

³⁴⁶ McCormick 2001: 2.

³⁴⁷ Asdal 2011 :25, 48.

7. KONKLUSJONER

Utviklingen av et miljøkonsept i Nordisk Råds høringsrunder ser i stor grad ut til å underbygge tidligere forskning i at utviklingen mot miljø som politisk spørsmål hadde karakter av en markert gjennombruddsperiode, eller «vending», som i mitt kildemateriale forløp fra 1967 og inn mot tiårsskiftet. Fra å være en fraværende del av diskusjonen i første halvdel av 1960-tallet, skulle et miljøkonsept plutselig bli legges vekt på i en stor andel av høringsuttalelsene. Miljøkonseptet som ble utviklet i Nordisk Råd i denne perioden har jeg karakterisert som hyppige innramming av alarmisme og holisme, kombinert med uttrykk for et tidsskille mellom før og etter at omfanget av miljøproblemene ble kjent.

Miljøkonseptet skulle fungere som et nytt argument i høringsrundenes diskusjoner om forurensnings- og avfallsproblemer. Poengtering av de økologiske sammenhenger mellom forurensning og endring i Østersjøens vannkvalitet ble eksempelvis brukt som sentralt argument i mange uttalelser. Slike argumenter var ofte kombinert med uttrykk for alarmisme. Ved siden av å ha fungert som argument med momentum, ser det ut til at miljøkonseptet har bidratt til en betydelig forskyvning i fokus blant allerede eksisterende politiske saksfelt. Samtalen gikk fra å foregå i smale høringsrunder mellom sakkyndige til å foregå mer heterogent sammensatt av ulike fagmiljøer og interessegrupper.

Dette kan ha vært av betydning for et nordisk miljøvernarbeid på flere måter. For det første synliggjorde høringsrundene hvilke organisasjoner, forskningsinstanser og politiske aktører som var engasjert i miljøvern i nabolandene, slik at relaterte forskningsinitiativ og foreninger kunne tenkes å ta kontakt både i etterkant eller direkte inn mot å formulere uttalelser til Nordisk Råd. Undersøkelsen tyder på at Nordisk Råd i større omfang stimulerte samarbeid om uttalelsen innad i landet, enn på tvers av nabolandene. For det andre kan Rådets høringsrunder ha påvirket hvilke aktører som trekkes inn i andre politiske prosesser. På en mer direkte måte kan Nordisk Råd tillegges betydning som arena i å binde sammen nordiske beslutningstakere og forskningsnettverk som resultat av samarbeid inn til Rådets diskusjoner, i nordiske utredninger, eller som deltagere i konferanser holdt av Nordisk Råd. En av de konferansene som ble vist til blant høringsuttalelsene må ha holdt en viss prestisje ved at *Aftenposten* i over tre notiser refererte fra dens diskusjoner.³⁴⁸ Der Buns har besvart spørsmål om nytten ved miljøsamarbeidet innen Nordisk Råd ved å vise til en nordisk koordinering inn

³⁴⁸ Aftenposten 1967, (22.4) : 14, Aftenposten 1967, (5.5) : 19, Aftenposten 1967, (9.5) : 42.

mot internasjonalt politisk arbeid, så vil jeg fremheve Nordisk Råd som et betydelig sted for kunnskapsspredning og nettverksbygging innad Norden.³⁴⁹

En sentral konklusjon fra denne undersøkelsen er at man ikke kun kan rette oppmerksomheten mot det som var nytt ved en periode, av den grunn at kontinuitetene kan vise seg å være av større betydning enn det nye. Med fokus på kontinuiteter fremstår Buns konkluderende periodisering som mangelfull da hun sammenfattet at «waste water from industries and cities and toxicities only entered the proposals in the early years of the 1970s and in the case of toxicities only in 1974».³⁵⁰ Fra denne undersøkelsen har vi sett at avløpsvann fra by, jordbruk og industri ble stilt sentralt i Osvalds medlemsforslag allerede i 1964, og vi har sett at biocider og andre miljøgifter utgjorde et sentralt poeng i gjennombruddsforslaget i 1967. Da miljøgifter tilsynelatende ble tematisert i et eget forslag i 1974, slik Buns også påpekte, så vi at oppmerksomheten i mye større grad var rettet mot politisk reguleringsarbeid enn mot miljøgifter som sådan. Slik ser vi at det i første omgang er en tematisk utviding og en videreføring av tidligere spørsmål, fremfor utvikling av nye miljøspørsmål.

Behovet får å også inkludere kontinuitetene i en undersøkelse av miljøvernets utvikling viser seg også med hensyn til aktørene involvert, det har fremfor alt vært med bakgrunn i et tidligere naturfredningsengasjement at de nordiske naturfredningsforeningene kunne fremstå som tydelige aktører i å løfte frem et miljøkonsept i høringsrundene. I disse organisasjonene så vi en gradvis utviding av hva naturvernet skulle innebære heller enn en utskiftning av formål. I mange tilfeller kunne et miljøengasjement vokse ut av eksisterende organisasjoner, og kanskje nettopp derfor var det mulig at den kunne vokse frem med slik slagkraft.

Denne oppgaven har tillatt oss å se hvordan Nordisk Råd har virket som et mellomledd mellom det nasjonale miljøvernarbeidet og den begynnende internasjonale reguleringen av miljøproblemene. Der mange har pekt på at det fantes et bredt samarbeid i form av konferanser og fagmiljøer på tvers av de nordiske landene, så er denne undersøkelsen et bidrag til nordisk miljøhistorisk forskning ved å legge frem en konkretisering av hva dette

³⁴⁹ Buns: 2016: 58.

³⁵⁰ Buns 2016: 40.

samarbeidet bestod.³⁵¹ Undersøkelsen er også et svar på kritikken fremmet av historikeren Akira Iriye, om at samfunnsforskere generelt, men historikere spesielt ikke har tatt inn over seg at vår moderne verden ikke kan forstås om man ikke også undersøker arbeidet i internasjonale organisasjoner.³⁵²

7.1 Svakheter og videre forskning

Jeg har tatt for meg utviklingen av miljø som politisk spørsmål fra et fulgeperspektiv. Det har latt meg vurdere forskjeller og likheter mellom land, men det har samtidig vært et sterkt begrenset blikk. På grunn av undersøkelsens overordnede innfallsvinkel er det viktig å være klar over at den ikke alene kan fungere som forklaring på utviklingen av et miljøkonsept i Norden, men vil være avhengig av tematisk dypere undersøkelser. En begrensning ligger i at jeg i stor grad har fundert undersøkelsen på oversiktsverk, da jeg ikke har hatt kapasitet til å ta for meg litteratur relatert til spesifikke saksområder eller hendelser innenfor hvert av de nordiske landene.

Ved de ni høringsrundene jeg har undersøkt har Rådet knyttet til seg minst 200 ulike organisasjoner, foreninger, forskningsinstitutt og andre høringsinstanser.³⁵³ Ethvert forsøk på å gjengi, og sammenligne deres miljøforståelse vil bestå av svakheter ved at alle relevante nyanser ikke kan gjengis. Den største svakheten ved mitt analyseverktøy vil trolig ligge i at jeg har valgt en såpass bred innramming av miljøkonseptet der jeg også har inkludert uttrykk for alarmisme. Ved dette grepet vil andre instanser kunne fremstå som mer betydningsfulle i å fremme et miljøkonsept, enn det som ville ha vært tilfelle hadde jeg valgt en smalere innramming av miljøkonseptet. Denne undersøkelsen har ved dette lagt like mye vekt på stil som på innhold, og at mange høringsinstanser relatert til forskning og autoritative organisasjoner innen miljøvern har på denne måten fremstått som mindre sentrale stemmer i å fremme et miljøkonsept. Da jeg går ut fra at det vil ha vært ulik motivasjon for å fremstå som så nøktern og saklige som mulig i høringsrunden, som for eksempel mellom en politiker og en forskningsinstitusjon, så kan ikke denne undersøkelsen konkludere med at de ulike uttrykk for

³⁵¹ Kaiser & Meyer 2017b: 318-319. Malmborg 1998: 110.

³⁵² Iriye 2002: 1, 4.

³⁵³ Totalt Sverige=71 instanser, Finland= 59 instanser, Danmark=35 instanser, Norge= 27 instanser, og 6 nordiske organisasjoner =198. I tillegg har flere danske og norske instanser forhørt seg hierarkisk nasjonalt for å så sendt inn en felles uttalelse fra flere organisasjoner.

et miljøkonsept kan relateres til aktørene som var mer eller mindre sentrale i tidens miljøvernarbeid. Dette vil imidlertid kunne være et grunnlag som problemstilling for eventuelle videre undersøkelser,

Et grep for å kunne gjøre det overordnede nivået håndgripelig har vært å rette oppmerksomheten mot land, partier og interessegrupper fremfor enkeltpersoner, men på tross av det store antallet av aktører som var aktive i høringsrundene, så har det ofte dreid seg om et ganske intimt nettverk av betydningsfulle personer, konferanser og rapporter – intimt av den grunn at mange instanser refererte til få. Dette vil i videre kunnskapshistoriske undersøkelser kunne forstås som steder for kunnskapsproduksjon og for sirkuleringen av en miljøforståelse i Norden. Det vil derfor kunne være et fruktbart grunnlag for videre forskning å ta utgangspunkt i noen av disse for å spore hvordan et miljøkonsept eller for eksempel kunnskap om årsakssammenhenger, som for eksempel Østersjøens karakter som innsjø med hensyn til forurensning og kunnskap om luftbåren forurensning, har sirkulert på tvers av de nordiske landegrensene.

Man kan også undersøke enkelte særlig synlige personer og deres aktivitet i ulike relaterte arenaer nevnt i Nordisk Råd og deres nettverk med andre instanser innad i landet, og på tvers av de nordiske landegrensene. Her vil jeg peke mot lederne for de nordiske naturfredningsforeningene som interessante forskningsobjekt, disse må ha vært blant autoritetene i det tidligere miljøvernarbeidet ved at disse representerte de kanskje tydeligste kontinuitetene på tvers av ulike politiske spørsmål knyttet til natur- og miljøvern i en periode før institusjonaliseringen. Andre interessante forskningsobjekt kan være de politiske forslagsstillerne som fremmet alarmistisk-formulerte medlemsforslag i gjennombruddsperioden.

Ikke minst ser det ut til å eksistert en betydelig kontakt og overlapping mellom de ulike organisasjonene og arenaene nevnt i rådsprotokollene. Vi har eksempelvis sett at Lis Groes beveget seg mellom å være rådsmedlem og å representere Forbrugerrådet. Olli Ojala beveget seg fra å være leder for Finlands Naturskyddsföreningene til å være leder for Miljövärdet. Etter all sannsynligvis vil de ha tatt med seg et engasjement for mellom disse. Talspersonen for NIVA, det norske instiuttet for vannforskning, Kjell Baalsrud representerer kun et ytterligere eksempel. Han var tydeligvis kjent blant de svenske vannforskningsmiljøer

som uttalte seg i høringsrunden, og han skulle også delta sammen med andre sentrale personer tilknyttet nordisk forskning og nordisk politikk på konferansen i Lidingø i 1967.

7.2 Oppgavens relevans i et videre perspektiv

Som ved alle historiske undersøkelser har også denne sitt utspring i den tiden den er skrevet. Historikere kjennetegnes vel med en felles overbevisning om at fortiden kan hjelpe oss i å forstå vår egen tid og dens utfordringer. Min inngang til temaet er slik delvis en gjenkjennelse med miljødiskursen ved overgangen til 1970, og dels en forundring over denne perioden i så liten grad vises til i så vel mange nyhetsartikler som i fagbøker. Det har fått meg til å spørre hvorvidt vi kan lære noe av denne perioden.

I et videre perspektiv utgjør den økologiske vending likevel kun en av flere historisk perioder hvor det har vært en generell følelse av vendepunkt knyttet til miljøvern. Der jeg har konsentrert meg om en *økologisk vending* på slutten av 1960-tallet, har andre forklart at og Brundtlandsrapportens bruk av «Bærekraftig utvikling» i 1987 representerte det viktige vendepunktet i å fremme miljø som politisk spørsmål; da ved at ikke *miljø*, men *klima* ble flyttet fra en vitenskapelig til en politisk dagsorden.³⁵⁴ Det ser ut til at fellestrekket til at miljø og klima ble plassert på en politisk arena var at disse presset frem en følelse av momentum i et par år, og at dette førte til nye politiske initiativ. Kanskje er dette fremdeles for nær historie til at vi egentlig kan slå fast hva som var de store vendepunktene?

En lærdom jeg vil ta med meg fra denne undersøkelsen er betydningen av å undersøke utviklingen som skjedde innad i de faktiske politiske prosessene. På samme måte som vi kanskje husker den *økologiske vending* klarest ved bilder av ungdomsopprøret, deres motkulturelle livsstil og slagord om «only one earth», vil vi fra i dag sannsynligvis huske *Fridays for Future*-bevegelsen heller en den politiske praksisen. Nettopp fordi vi trolig husker den aktivistiske miljøbevegelsen fra 1960-årene bedre, og fordi det kanskje er denne generasjonen som har skrevet sin egen historie, så mener jeg det grunn til å i større grad rette oppmerksomheten mot den eldre, men allerede etablerte del av det politiske miljøarbeidet i perioden.

I denne oppgaven har jeg tatt for meg høringsrundene under en periode som er blitt karakterisert som «klassisk korporatisme», selv om det ligger en åpenbar forskjell i at

³⁵⁴ Seland 2017: 223, McCormick 2001: 1.

interessegrupper som inviteres direkte til et forhandlingsbord vil kunne øve mer innflytelse enn en bunke med høringsuttalelser som sendes til møtet. Samtidig viser statsvitene også til at en korporatistisk inkludering av interessegrupper fikk mindre vekt mot utgangen av 1970-tallet, da det vokste frem en skepsis om at en korporatistiske karakteren representerte et anti-demokratisk element i politiske prosesser.³⁵⁵ Alt tyder på at høringsinstansene ville få mindre innflytelse i det politikken fjernet seg fra den korporatistiske karakteren. Slik som ved Bjørkdahl undersøkelse av rapportene, så vet vi heller ikke hvilken rolle uttalelsene egentlig spiller i den politiske hverdagen. Bjørkdahl peker mot en ganske pessimistisk forståelse av rapportenes rolle i politiske prosesser, mer som «tegn og symbol» heller enn politikkmedvirkende.³⁵⁶ Historikeren vil ha den erkjennelsen i ryggmargen at også høringsinstitusjonenes funksjon og påvirkningsmulighet i politikken vil ha utviklet seg, og den er ikke den samme i dag som det den var på 1970-tallet. Jeg mener at historikere ikke kan overlate oppgaven til statsvitene, av å gå vårt demokratis institusjoner etter i sømmene. Bjørkdahl slår likevel fast at «Maktens tekster» er et radikalt understudert fenomen.³⁵⁷ Ved at historikere er mer komfortable enn statsviterne med å håndtere komplekse problemstillinger så bør vi se på det som en del av vår samfunnsoppgave å ta for oss disse grusomt tørre og rutinepregede dokumentene.

³⁵⁵ Rommertvedt 2018: 170-190.

³⁵⁶ Bjørkdahl 2018b: 177, 197-199.

³⁵⁷ Bjørkdahl 2018a: 24.

8. LITTERATUR

8.1 Trykte kilder

Nordisk Råds protokoller

Nordisk Råd. (1959). *Nordiska Rådet, 7:e Sessionen, 1959, Stockholm*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1963). *Nordiska Rådet, 11:e Sessionen, 1963, Oslo*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1964). *Nordiska Rådet, 12:e Sessionen, 1964, Stockholm*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1965). *Nordiska Rådet, 13:e Sessionen, 1965, Reykjavik*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1966). *Nordiska Rådet, 14:e Sessionen, 1966, København*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1967). *Nordiska Rådet, 15:e Sessionen, 1967, Helsingfors*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1968). *Nordiska Rådet, 16:e Sessionen, 1968, Oslo*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1969). *Nordiska Rådet, 17:e Sessionen, 1969, Stockholm*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1970). *Nordiska Rådet, 18:e Sessionen, 1970, Reykjavik*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1971). *Nordiska Rådet, 19:e Sessionen, 1971, København*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1972). *Nordiska Rådet, 20:e Sessionen, 1972, Helsingfors*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1972). *Nordiska Rådet, 20:e Sessionen, 1972, Helsingfors. Supplementband innehållande remissuttalanden m. m. rörande förslag (s. k. A- och B-saker) behandlade vid 20:e sessionen*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1973). *Nordiska Rådet, 21:e Sessionen, 1973, Oslo*. Stockholm: Kungl.

Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1974). *Nordiska Rådet, 22:e Sessionen, 1974, Stockholm*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1975). *Nordiska Rådet, 23. Sessionen, 1975, Reykjavik*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Nordisk Råd. (1975). *Nordiska Rådet, 23:e Sessionen, 1975, Reykjavik. Supplementband innehållande remissuttalanden m. m. rörande förslag (s. k. A- och B-saker) behandlade vid 23:e sessionen*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.

Norges Statskalender

Hougen, Knut J. (Red.). (1963). *Norges statskalender for året 1963*. Oslo: H. Aschehoug & Co.

Hougen, Knut J. (Red.). (1969). *Norges statskalender for året 1969*. Oslo: H. Aschehoug & Co.

Hougen, Knut J. (Red.). (1971). *Norges statskalender for året 1971*. Oslo: H. Aschehoug & Co.

Sveriges Statskalender

Vetenskapsakademi,(1963). *Sveriges statskalender 1963*. Stockholm: Almqvist & Wiksells boktryckeri AB. (1963: 309).

Sveriges statskalender 1965 (1965).Stockholm: Almqvist & Wiksells boktryckeri AB

Sveriges statskalender 1975 (1975). Stockholm: Liberförlag/ Allmänna förlag. (1975: 1013.).

8.2 Utrykte kilder

Aviser

Aftenposten (1966, 21. januar). «Samarbeide for samarbeidets og ikke for oppgavenes skyld».

Aftenposten (1967, 1.april). «Diskusjonen om flyplass på Saltholmen ventes å nå klimaks».

Aftenposten (1967, 22. april). «Nordisk møte om vannforsyning».

Aftenposten (1967, 5. mai). «Nordisk Råd-møte om jord- og luft-forurensninger».

Aftenposten (1967, 9. mai). «Bruken av «biocider» åpner foruroligende perspektiver».

Tidsskrifter

Seip, H. (1993). Nordisk tidsskrift för vetenskap, konst och industri. *Krönika om nordisk samarbeite: Nærhetsprinsippet og våre nordiske folkelige organisasjoner*, 69(3), 257-266.

8.3 Litteratur

- Barnett, M. N. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Bernes, C. & Lundgren, L. J. (2009). *Bruk och missbruk av naturens resurser: en svensk miljöhistoria*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bernes, C. (1993). *Nordens miljø: tilstand, utvikling og trusler*. København: Nordisk ministerråd.
- Berntsen, B. (1994). *Grønne linjer : natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Grøndahl Dreyer, Norges naturvernforbund.
- Bjørkdahl, K. (2018a). Den innflytelsesrike nøytraliteten: Rapporten som demokratiets retoriske reisverk. I K. Bjørkdahl (Red.), *Rapporten: sjanger og styringsverktøy* (s. 7-31). Oslo: Pax.
- Bjørkdahl, K. (2018b). Kunsten å ikke lese. I K. Bjørkdahl (Red.), *Rapporten: sjanger og styringsverktøy* (s. 176-202). Oslo: Pax.
- Buns, M. A. (2016). *Giving the Environment a Voice: How the Nordic Council Implemented Environmental Policy*. (Masteroppgave). Aarhus University.
- Bäckman, O. & Nelson, K. (2018). The egalitarian paradise? I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Christiansen, P. M. (2018). Still the corporatist darlings? I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Dryzek, J. S. (2013). *The politics of the earth : environmental discourses* (3rd ed. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (Red.). (1993). *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gundersen, F. (1996). Framveksten av den norske miljøbevegelsen. I K. Strømsnes & P. Selle (Red.), *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000* (s. 37-80). Oslo: Tano Aschehoug.
- Gutner, T. (2015). *International organizations in world politics*. Thousand Oaks, California: CQ press.
- Götz, N. (2003). Norden: Structures That Do Not Make a Region. *European Review of History: Revue Européenne d'histoire*, 10(2), 323-341.

- Haltbrekken, L. (1996). Natur og Ungdom: Dypøkologisk og antroposentrisk? I K. Strømsnes & P. Selle (Red.), *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000* (s. 157-162). Oslo: Tano Aschehoug.
- Heidenblad, D. L. (2018). Mapping a New History of the Ecological Turn : The Circulation of Environmental Knowledge in Sweden 1967. *Environment And History*, 24(2), 265-284. doi: 10.3197/096734018X15137949591936
- Helgadóttir, R. (2002). Tanker om Nordisk Råd. I K. Enggaard (Red.), *50 år : Nordisk Råd 1952-2002: Til nordisk nytte?* (s. 163-169). København: Nordisk Råd.
- Helle, K. (2013). *Grunnbok i Norges historie: fra vikingtid til våre dager*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Iriye, A. (2002). *Global community : the role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley: University of California Press.
- Jamison, A., Eyerman, R., Cramer, J. & Læssøe, J. (1990). *The making of the new environmental consciousness : a comparative study of the environmental movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Javaudin, E. (2017). Environmental Problem-Solvers? Scientists and the Stockholm Conference. I W. Kaiser & J.-H. Meyer (Red.), *International Organizations and Environmental Protection: Conservation and Globalization in the Twentieth Century* (s. 74-102.). New York: Bergahn.
- Jørgensen, F. A., Karlsdóttir, U. B., Mårald, E., Poulsen, B. & Räsänen, T. (2013). Entangled environments: Historians and nature in the Nordic countries. *Historisk tidsskrift*, 92(1), 9-164.
- Kaiser, W. & Meyer, J.-H. (2017). Introduction. I W. Kaiser & J.-H. Meyer (Red.), *International Organizations and Environmental Protection: Conservation and Globalization in the Twentieth Century* (s. 1-30). New York: Bergahn.
- Kaiser, W. & Meyer, J.-H. (2017b). Conclusion. I W. Kaiser & J.-H. Meyer (Red.), *International Organizations and Environmental Protection: Conservation and Globalization in the Twentieth Century* (s. 317-332). New York: Bergahn.

- Keck, M. K. Sikkink. (1998). *Activists Beyond Borders : advocacy networks in international politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Klüver, H., Braun, C. & Beyers, J. (2015). Legislative lobbying in context : towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22(4), 447-1763.
- Klüver, H., Mahoney, C. & Opper, M. (2015). Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 22(4), 481-498. doi: 10.1080/13501763.2015.1008550
- Knutsen, O. (2017). Introduction: The Nordic Models. I O. Knutsen (Red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Kuhnle, S. & Alestalo, M. (2018). The Modern Scandinavian Welfare State. I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Laursen, J. (1998). Det nordiske samarbejde som særvej? Kontinuitet og brud, 1945-73. I J. P. Olsen & B. O. Sverdrup (Red.), *Europa i Norden: Europeisering av nordisk samarbeid* (s. 34-63). Oslo: Tano Aschehoug.
- Lindqvist, L. (1972). Sweden's Environmental Policy. *Ambio*, 1(3), 90-101.
- Malmberg, M. a. (1998). Geopolitik och kulturell konstruktion i Norden. I J. P. Olsen & B. O. Sverdrup (Red.), *Europa i Norden: Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- McCormick, J. (2001). *Environmental policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- McNeill, J. R. (2000). *Någonting är nytt under solen: Nittonhundratalets miljöhistoria*. Stockholm: SNS Förlag.
- Meadows, D. H. e. a. & Rome, C. o. (1972). *The Limits to growth : a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. London: Earth Island Ltd.
- Meyer, J.-H. (2017). From Nature to Environment: International Organizations and Environmental Protection before Stockholm. I W. Kaiser & J.-H. Meyer (Red.), *International Organizations and Environmental Protection: Conservation and Globalization in the Twentieth Century* (s. 31-73). New York: Bergahn.

- Naturvårdsverket. (2011). Sweden's Environmental Problems and Protection 1960-2010.
- Nedergaard, P. & Wivel, A. (2018). Introduction: Scandinavian politics between myth and reality. I P. Nedergaard & A. Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Norderhaug, M. (2002). *Miljøvernet i går, i dag og i morgen*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Pharo, H. Ø. & Anders, J. (1998). Mellom nasjonalstaten og Vest-Europa. Norges Nordenpolitikk 1945-1972. I J. P. Olsen & B. O. Sverdrup (Red.), *Europa i Norden: Europeisering av nordisk samarbeid* (s. 64-91). Oslo: Tano Aschehoug.
- Rommertvedt, H. (2017). Scandinavian Corporatism in Decline. I O. Knutsen (Red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Räsänen, T. & Laakkonen, S. (2007). Cold War and the Environment: The Role of Finland in International Environmental Politics in the Baltic Sea Region. *Ambio*, 36(2), 229-236.
- Sarasin, P. (2011). Was ist Wissensgeschichte?
- Seland, E. H. (2017). Tøffe valg med store konsekvenser: Historiske fortellinger i norsk klimapolitikk. I T. Ryymim (Red.), *Historie og politikk: Historiebruk i norsk politikkkutforming etter 1945* (s. 221-230). Bergen: Universitetsforlaget.
- Stugu, O. S., Homlong, B., Svinningen, T. & Dyrvik, S. (2012). *Norsk historie etter 1905 : vegen mot velstandslandet* (Vol. B. 4). Oslo: Samlaget.
- Strømsnes, K. & Selle, P. (1996). Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering. I K. Strømsnes & P. Selle (Red.), *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000* (s. 17-32). Oslo: Tano Aschehoug.
- Sørensen, H. (1996). Norges Naturvernforbund: Ung organisasjon med 80 års historie. I K. Strømsnes & P. Selle (Red.), *Miljøvernpolitikk og miljøvernorganisering mot år 2000* (s. 138-145). Oslo: Tano Aschehoug.
- Torell, U. & Lee, J. (2010). Talande paket: Butiksrum, förpackningar och försäljningens kommunikativa former. I U. Torell, R. Qvarsell & J. Lee (Red.), *Burkar, påsar och paket : förpackningarnas historia i vardagens konsumtionskulturer* (s. 29-61). Stockholm: Nordiska museet förlag.

- Tosh, J. (2010). *The pursuit of history: aims, methods and new directions in the study of modern history* (5th ed. utg.). Harlow: Pearson Education.
- Tønnesson, Ø. (2002). Nordisk Råd 1952-2002. I K. Enggaard (Red.), *50 år : Nordisk Råd 1952-2002: Til nordisk nytte?* (s. 11-150). København: Nordisk Råd.
- Uekoetter, F. (2011). The Knowledge Society. I F. Uekoetter (Red.), *The Turning Points of Environmental History* (s. 132-145). Pennsylvania: University of Pittsburg Press.
- Underdal, A. (2002). One Question, Two Answers. I E. L. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J. B. Skjærseth & E. M. Carlin (Red.), *Environmental regime effectiveness : confronting theory with evidence* (s. 3-46). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Viborg, I. (1992). Den moderna miljövårdens genombrott. I G. Grenholm (Red.), *Den svenska historien* (Vol. 15, s. 105-109). Stockholm: Bonnier Lexikon.
- Warde, P., Robin, L. & Sörlin, S. (2018). *The Environmnet: A History of the Idea*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Wendt, F. (1979). *Nordisk råd, 1952-1978 : struktur - arbejde - resultater*. Stockholm: Almqvist & Wiksell: Oslo.
- Wendt, F. (1981). *Cooperation in the Nordic countries : achievements and obstacles*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Whited, T. L., Engels, J. I., Hoffmann, R. C., Ibsen, H. & Versteegen, W. (2005). *Northern Europe : An Environmental History*. Santa Barbara, California: ABC-Clio.
- Whyte, I. D. (2013). *A Dictionary of environmental History*. New York: I.B. Tauris.
- Østergård, U. (2004). Europa i Norden. *Nytt norsk tidsskrift*, 21(3-4), 382-398.
- Östling, J., Sandmo, E., Heidenblad, D. L., Hammar, A. N. & Nordberg, K. (2018). The History of Knowledge and the Circulation of Knowledge: An Introduction. I Östling, J., Sandmo, E., Heidenblad, D. L., Hammar, A. N. & Nordberg, K. (Red.), *Circulation of Knowledge : Explorations in the History of Knowledge* (s. 9-33). Lund: Nordic Academic Press.

Hentet fra internett

- Discourse analysis. (2002) I C. Calhoun (Red.), *Dictionary of the Social Sciences*: Oxford University Press. Hentet 6.11.2019 fra <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195123715.001.0001/acref-9780195123715-e-466>.

- Dybdahl, V. (1979-84). Lis Groes. I S. Cedergreen Bech (Red.), *Dansk Biografisk Leksikon* (3 utg., Vol. 5). København: Gyldendal. Hentet 6.10.2019 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=290196>.
- Fältbiologerna (n.å.) Fältbiologernas historia. Hentet 16.5.2020 fra <https://www.faltbiologerna.se/historia/>.
- Lundgren, L. J. & al., e. (2011). Sweden's Environmental Problems and Protection 1960-2010. I Naturvårdsverket (Red.): Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2011). Sweden's Environmental Problems and Protection 1960-2010. Hentet 22.9.2018 fra <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8501-8.pdf?pid=4183>.
- Olerud, K. (2016). Stockholmskonferansen – 1972. I *Store norske leksikon*. Hentet 8.11.2019 fra [https://snl.no/Stockholmskonferansen - 1972](https://snl.no/Stockholmskonferansen_-_1972).
- Reinertsen, H. & Asdal, K. (2010). *Fra naturfredning til klimakamp: Norges Naturvernforbund 1914-2014*. Hentet 12.10.2019 fra <https://www.sv.uio.no/tik/forskning/publikasjoner/TIK-rapportserie/ReinertsenAsdal.pdf>.
- Sample, I. (2018). Earthrise: how the iconic image changed the world. I *The Guardian*. Hentet 3.4 fra <https://www.theguardian.com/science/2018/dec/24/earthrise-how-the-iconic-image-changed-the-world>.
- Tjerneld, A. (1994). Karl Hugo Osvald. I *Svenskt biografiskt lexikon* (Vol. 28, s. 414). Stockholm: Bonnier. Hentet 4.11.2019 fra <https://sok.riksarkivet.se/SBL/Presentation.aspx?id=7841>.
- Zito, A. R. (2011). Policy Framing. I D. Berg-Schlosser & B. Badie (Red.), *International Encyclopedia of Political Science* (s. 1923-1927). Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc. Hentet 5.11.2019 fra <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=474519&site=ehost-live>.
- Östling, J., Sandmo, E., Heidenblad, D. L., Hammar, A. N. & Nordberg, K. (2018). *Circulation of Knowledge : Explorations in the History of Knowledge*: Nordic Academic Press.

9. Vedlegg

9.1 Forkortelser

EF	Europeiske Felleskap
EU.....	Europeiske Union
IMCO.....	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
NATO.....	North Atlantic Treaty Organization
NOAH.....	Naturhistoriske Onsdagsaftener
NIVA.....	Norsk institutt for vannforskning
FN.....	Forente Nasjoner

9.2 Analysetabeller

Vinter 1963/64	A 17/k Medlemsforslag om samarbeide i fråga om forskning och utbildning på vattenvårdens område	Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstamfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlemsforslaget	Hugo Osvald											
Danmark	Indenrigsministeriet											
(s.258)	Landbrugsministeriet											
(s.259)	Det danske Hedeselskap											
(s.259)	Centralforeningen af tolvmandsforeninger og større landbrugere i Danmark											
Finland	Helsingfors universitets konsistorium											
(s.261)	Stadsförbundets byrå											
(s.262-63)	Delegationen för vattenskydd											
(s.263-64)	Landskommunernas förbund											
Norge	Departementet for industri og håndverk											
(s.266-67)	Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd											
(s.267-72)	Norsk institutt for vannforskning											
Sverige	Kanslern för rikets universitet											
(s.273-74)	Matematisk-naturvetenskapliga fakultet vid Uppsala universitet											
(s.274-75)	Matematisk-naturvetenskapliga fakultet vid Lund universitet											
(s.275)	Matematisk-naturvetenskapliga fakultet vid Göteborg universitet											
(s.276)	Matematisk-naturvetenskapliga fakultet vid Stockholms universitet											
(s.276-77)	Lantbruksstyrelsen											
(s.277-78)	Lantbrukshögskolan											
(s.278-79)	Statens vatteninspektion											
(s.279)	Statens naturvårdsnämnd											
(s.280-90)	Jordbrukets forskningsråd v/ Professor Yngve Gustafsson											
(s.290-91)	Statens naturvetenskapliga forskningsråd											
(s.291-92)	Svenska stadsförbundet											
(s.292)	Vattenvärnet											

Høst 1964	A 21 T/j Tilleggsforslag om motverkande av olieföroreningar i havet	Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstamfunnet	Alarmsme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlemsforlaget	Birger Lundström											
Danmark	Handelsministeriet											
(s.536)	Dansk Rederiforening											
Finland	Försvarministeriet ->Hovudstaben											
(s.536-37)	Hovudstaben											
(s.537-38)	Handels- og industriministeriet											
(s.539)	Tullstyrelsen											
(s.539-40)	Länsstyrelsen i Nylands län											
(s.540)	Polisinrättningen i Helsingfors											
(s.540-41)	Sjöfartsinspektören i Helsingfors distrikt											
(s.542)	Länsstyrelsen i Åbo och Björneborgs län											
(s.542)	Länsstyrelsen i Kymmene län											
Island	Trafikministeriet											
Norge	Departementet for handel og skipsfart v/ Sjøfartsdirektoratet											
Sverige	Generaltullstyrelsen											
(s.533-62)	Chefen för östra kustdistriktet											
(s.562-63)	Chefen för södra kustdistriktet											
(s.563-64)	Chefen för norra kustdistriktet											
(s.565)	Chefen för västra kustdistriktet											
(s.566)	Överbefälhavaren											
(s.566-569)	Sjöfartsstyrelsen											
(s.570-72)	Länsstyrelsen i Gotlands län											
(s.572-74)	Oljeskyddsutredningen											

Høst 1967	A 164/s Medlemsforslag om samarbeide rørende foreningsfrågorna	Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstsmfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlemsforslaget	Sigurður Bjarnason, Trygve Bratteli, Leif Cassel, Poul Hartling, Eino Sirén											
Generelt (s.1068)	NORDFORSK Nordiske jordbruksforskeres forening											
Danmark	Justitsministeriet (s.1069-71)											
	Indentigsministeriet (s.1071)											
	Landbruksministeriet v/ indenrigsministeriet (s.1071-72)											
	Danmarks nasjonalkomite for International Water (s.1072-73)											
	Landbrugets samråd for forskning og forsøg (s.1073)											
	Akademiet for de tekniske videnskaper (s.1073)											
	Dansk Ingeniørforening (s.1074)											
	Fiskeriorganisasjonernes Samarbeidsudvalg mod (s.1074)											
	Centralforeningen af tolvmandsforeninger og større (s.1074)											
	Den danske Købstadsforening (s.1074)											
Finland	Ministeriet för inrikesärendena, (s.1075-77)											
	Lantbruksministeriet (s.1077)											
	Handels- og industriministeriet ->Delegationen för (s.1077)											
	Lantbrukets forskningscentral (s.1078-79)											
	Havforskningsinstituttet (s.1079-80)											
	Delegasjonen för vattenskydd (s.1080-82)											
	Landskommunernas förbund (s.1082)											
	Finlands svenska landskommuners förbund (s.1082-83)											
	Finlands industriförbund (s.1083)											
	Stadsförbundets byrå (s.1084-85)											
	Finska träförädlingsindustriernas centralförbund (s.1086)											
	Lantbruksproducenternas centralförbund (s.1086-87)											
	Naturskyddsföreningen i Finland											
Norge	Departement for industri og håndverk (s.1088)											
	Sosialdepartementet, Helsedirektoratet (s.1088-90)											
	Landbruksdepartementet (s.1090-91)											
	Noregs vassdrags- og elektrisitetsvesen (s.1092)											
	Norges industriforbund (s.1092)											
	Norske håndverks- og industribedrifters forbund (s.1092-93)											
	Den norske ingeniørforening (s.1093-00)											
	Norges Naturvernforbund v/ fire bilag (s.1100-01)											
	Bygg ditt land (s.1101)											
	Røykskaderådet (s.1101)											
	Den Norske Turistforening											
Sverige	Kommerskollegium (s.1102-09)											
	Statens naturvårdsverk (s.1109)											
	Landbruksstyrelsen (s.1110)											
	Statens institut för folkhälsan (s.1110-12)											
	Giftnämnden (s.1112-13)											
	1964 års naturressursutredningen (s.1113)											
	Stockholms handelskammare (s.1114)											
	Östergötlands och Södermanlands handelskammare (s.1114)											
	Smålands och Blekinge handelskammare (s.1115)											
	Gotlands handelskammare ->Stockholms (s.1115)											
	Skånes handelskammare (s.1115-16)											
	Handelskammaren i Göteborg (s.1116)											
	Västergötlands och norra Hallands handelskammare (s.1116-17)											
	Handelskammaren i Karlstad (s.1117)											
	Handelskammaren för Örebro och Västmanlands län (s.1117)											
	Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare (s.1117)											
	Norrbottnens och Västbottnens läns handelskammare (s.1118-19)											
	Sveriges industriförbund och Svenska (s.1119)											
	Industrins vatten- og luftvård AB (s.1119-20)											
	Sveriges kemiska industrikontor (s.1120-21)											
	Lantbruksförbundet (s.1121-22)											
	Svenska naturskyddsföreningen (s.1122)											
	Landsorganisasjonen i Sverige (s.1123-25)											
	Svenska teknologiföreningen											

Vår 1969	Medlemsförslag om samarbete rörande särskilda sjövägsregler för stora fartyg, särskilt oljetankers, och bekämpning av oljeföroreningar i de nordiske farvattnen	Forurensning			Natur			Miljö	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstamfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
A 223/t												
Medlemsforslaget	Leif Cassel, Svend Horn, Mikko Laaksonen, Johan Møller Warmedal, Ingrid Segerstedt Wiberg											
Danmark	Handelsministeriet											
(s. 1593)	Ministeriet for offentlige arbejder, generaldirektoratet for statsbanerne											
(s. 1593)	Søværnskommandoen											
(s. 1593-94)	Lodsdirektoratet											
(s. 1594)	Fyrdirektoratet											
(s. 1594-95)	Søkort-arkivet											
(s. 1595-96)	Dansk Rederiforening											
Finland	Sjöfartsstyrelsen, sjöfartsavdelingen											
(s. 1596-01)	Sjöfartsinspektören vid sjöfartsavdelingen											
(s. 1601-02)	Finlands redarförening r.f.											
(s. 1602)	Ålands redarförening r.f.											
(s. 1602)	Finlands skeppsbefälsförbund r.y.											
(s. 1602-03)	Finlands sjömans-union											
(s. 1603-04)	Neste Oy											
Norge	Departementet for handel og skipsfart											
Sverige	Sjöfartsstyrelsen, juridisk-sociala byrån											
(s. 1607-08)	Länsstyrelsen i Stockholms län, väg- och trafiksektionen											
(s. 1608-09)	Länsstyrelsen i Malmöhus län, naturvårdssektionen											
(s. 1609-10)	Länsstyrelsen i Gotlands och Bohus län											
(s. 1611)	Svenska kommunförbundet											
(s. 1611-14)	Mellersta lotsdistriktet											
(s. 1614)	Östra kustdistriktet											
(s. 1614-15)	Stockholms hamnstyrelse											
(s. 1615-16)	Sveriges redarförening											

Høst 1969	A 246/s	Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstsmfunnet	Alarmsme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
	Åtgärder mot Östersjöns förorening											
Medlemsforlaget	Svend Haugaard, Svend Horn, Tyne Leiv-Larsson, Ingrid Segerstedt Wiberg											
Generelt	NORDFORSK											
Danmark	Boligministeriet											
(s. 1268)	Ministeriet for kulturelle anliggender											
Finland	Ministeriet för utrikesärendena											
(s. 1269)	Handels- och industriministeriet, industriavdelingen (->Oljeskyddskommissionen)											
(s. 1269-70)	Sjöfartsstyrelsen											
(s. 1271)	Oljeskyddskommissionen											
(s. 1272-73)	Lantbruksstyrelsen											
(s. 1273-75)	Delegationen för vattenskydd											
(s. 1275-77)	Havforskningsinstitutet											
(s. 1277-79)	Finlands kommunförbund											
(s. 1279-80)	Stadsförbundets byrå											
(s. 1280-81)	Finlands industriförbund											
(s. 1281-82)	Naturskyddsföreningen i Finland											
Sverige	Kommerskollegium											
(s. 1283-84)	Statens institutt för folkhälsan											
(s. 1285-86)	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut											
(s. 1286)	Fiskeristyrelsen (-> hydrografiska avd.)											
(s. 1286-88)	Fiskeristyrelsen, havfiskelaboratoriet											
(s. 1288-90)	Fiskeristyrelsen, hydrografiska avdelingen											
(s. 1290-92)	Statens naturvårdsverk											
(s. 1292-93)	Stockholms handelskammare											
(s. 1293)	Östergötlands och Södermanlands handelskammare											
(s. 1293)	Gotlands handelskammare											
(s. 1293-94)	Skånes handelskammare											
(s. 1295)	Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare											
(s. 1295-96)	Svenska kommunförbundet											
(s. 1296-97)	Sveriges industriförbund											
(s. 1297-98)	Vattenvärnet											
(s. 1299-00)	Industrins vatten- och luftvård AB och Institutet för vatten- och luftvårdsforskning											

Vinter 1973/74	A 411/s Medlemsförslag om förbud mot utslipp av avfall i Bottniska viken	Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstsmfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlemsforlaget	Jan-Ivan Nilsson, Rolf Sellgren, Paavo Väyrynen											
Generelt	NORDFORSK											
(s.640-41)	Kvarkenrådet											
(s.641-643)	Föreningen Nordens Förbund											
Finland	Ministeriet för inrikesärendena, miljövårdsavdelingen											
(s.644)	Jord- och skogbruksministeriet (->Vattenstyrelsen)											
(s.644-45)	Handels- och industriministeriet											
(s.645-46)	Vattenstyrelsen											
(s.646-47)	Havforskningsinstitutet											
(s.647-48)	Centralhandelskammaren											
(s.648-49)	Miljövårdsrådet											
(s.649)	Finlands naturskyddsförbund											
Norge	Miljøverndepartementet											
(s.650)	Departementet for handel og skipsfart											
(s.650)	Sjøfartsdirektoratet											
(s.650-51)	Norges rederforbund og Skibsfartens arbeidsgiverforening, Felleskontoret											
(s.651)	Norsk sjømannsforbund											
Sverige	Sjöfartsverkets centralförvaltning											
(s.653-654)	Fiskeristyrelsen (->Havfiskelaboratoriet)											
(s.654)	Fiskeristyrelsen, havfiskelaboratoriet											
(s.654)	Statens naturvårdsverk											
(s.655)	Koncessionsnämnden för miljöskydd											
(s.655)	Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL)											
(s.655-56)	Sveriges redareförening											
(s.656-58)	Svenska naturskyddsföreningen											
(s.658-59)	Svenska sjöfolksförbundet											
(s.659-60)	Sveriges fiskares riksförbund											

Vår 1974		Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstsmfunnet	Alarmisme
A 419/s	Medlemsforslag om samnordisk innsats for forhindre av skador genom giftiga laster i Östersjön	Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlemsforslaget	Eric Carlsson, Finn Gustavsen, Sven Hammarberg, Lars Lindeman, Cecilia Nettelbrandt, Arne Nilsen, Carl Olof Tallgren											
Generelt	NORDFORSK, miljøvårdssekretariatet											
Danmark	Miljøministeriet, miljøstyrelsen											
(s.241)	Rederiforeningen af 1895 (->Danmarks Rederiforening)											
(s.241)	Rederiforeningen for mindre skibe											
(s.241)	Dansk Fiskeriforening											
(s.241)	Dansk Havfiskeforening											
(s.241-44)	Danmarks Rederiforening											
(s.244)	Danmarks Naturfredningsforening											
Finland	Ministeriet för inrikesärendena, miljöavdelningen											
(s.246)	Handels- och industriministeriet											
(s.247)	Miljövrådsrådet											
(s.247)	Ålands landskapsstyrelse											
(s.248)	Finlands redareförening r.f.											
(s.248)	Ålands redareförening r.f.											
Norge	Departementet for handel og skipsfart (->Sjøfartsdirektoratet)											
(s.249-51)	Sjøfartsdirektoratet											
(s.251-53)	Norges rederforbund og Skipsfartens arbeidsgiverforening, Felleskontoret											
(s.253)	Norske havforskere forening											
Sverige	Fiskeristyrelsen											
(s.254)	Fiskeristyrelsen, havfiskelaboratoriet											
(s.254-58)	Statens naturvårdsverk											
(s.259)	Koncessionsnämnden för miljöskydd											
(s.259-60)	Miljökontrollutredningen											
(s.260-61)	Utredningen rörande omhändertagande och behandling av kemisk avfall m.m. (UKA)											
(s.261)	Institutet för vatten- och luftvårdsforskning IVL											
(s.261-62)	Svenska naturskyddsföreningen											
(s.262-63)	Sveriges redareförening											
(s.263-64)	Sveriges fiskares riksförbund											
(s.264)	Svenska ostkustfiskarens centralförbund											
(s.264-65)	Sjøfartverkets centralforvaltning											

Höst 1968	A 214/s Medlemsförslag om användande av engångsförpackningar	Forurensning			Natur			Miljö	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstsmfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
Medlems forslaget	Sigrid Ekendahl, Lis Groes, Lars Korvald, Tyne-Leivo-Larsson											
Generelt	Skandinaviska emballagesällskapet											
Danmark	Handelsministeriet											
(s. 1480)	Indentigsministeriet											
(s. 1481)	Ministeriet for kulturelle anliggender											
(s. 1481-83)	Emballageinstituttet (Akademiet for De Tekniske											
(s. 1483-84)	Danmarks Naturfredningsforening											
(s. 1484)	De samvirkende Kommunalforeninger i Danmark											
(s. 1484-85)	Industriraadet											
(s. 1485-86)	Forbrugerrådet											
(s. 1486)	Bryggeriforeningen											
(s. 1487)	Dansk Mineralvandsfabrikanters Fællesforening											
(s. 1487)	Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger											
(s. 1487-88)	Butikshandelens Fællesraad											
(s. 1488)	De Samvirkende Købmandsforeninger i Danmark											
(s. 1488)	Blikvarefabrikantforeningen											
Finland	Handels- og industriministeriet											
(s. 1489-90)	Social- och hälsovårdsministeriet											
(s. 1490)	Medicinalstyrelsen											
(s. 1490-91)	Olycksfallsverket											
(s. 1491-95)	Oy. Alkoholilike Ab											
(s. 1495-99)	Statens naturskyddsinspektör											
(s. 1499)	Livsmedelsdelegationen											
(s. 1500)	Konsumentrådet											
(s. 1500-01)	Naturskyddsföreningen i Finland											
(s. 1502)	Centralhandelskammeren											
(s. 1503)	Finlands stadsförbund											
(s. 1504-05)	Finlands industriförbund											
(s. 1506)	Finlands svenska landskommuners förbund och											
(s. 1506)	Finska försäkringsbolagens centralförbund											
(s. 1506-08)	Finska pappers- och kartongförädlarens förening											
(s. 1508-09)	Detaljhandelns centralförbund											
(s. 1509-11)	Konsumtionsandelens centralförbund											
(s. 1511)	Bryggeriindustriförbundet											
(s. 1512)	Läskedrycksindustriföreningen											
(s. 1512-16)	Finlands förpackningsförening											
(s. 1516-17)	Reklambyråernas förbund											
(s. 1517-18)	Annonserernas förbund r.y.											
Norge	Sosialdepartementet											
(s. 1519)	Den norske bryggerforening											
(s. 1520-22)	Studieselskapet for norsk industri											
Sverige	Kommerskollegium											
(s. 1523)	Sosialstyrelsen											
(s. 1523-24)	Statens naturvårdsverk											
(s. 1524)	Kommittén för ett renare samhälle											
(s. 1525-26)	Stockholms handelskammare											
(s. 1526-28)	Skånes handelskammare											
(s. 1528)	Handelskammaren i Göteborg											
(s. 1528-34)	Svenska naturskyddsföreningen											
(s. 1534)	Sveriges kommunförbundet											
(s. 1534-36)	Sveriges industriförbund											
(s. 1536)	Sveriges grossistförbund											
(s. 1536-38)	Sveriges köpmannaförbund											
(s. 1538-40)	Svenska annonsörers förening											
(s. 1540-41)	Svenska förpackningsföreningen											
(s. 1541)	Svenska bryggareföreningen											

Høst 1970		Forurensning			Natur			Miljø	Økologisk	Utvidet «frame» i tid og rom	Kritikk av vekstamfunnet	Alarmisme
		Konkret	Utvidet	Overordnet	Konkret	Utvidet	Overordnet					
A 298 T/s	Tillæggsforslag om enhetlige prinsipper for lagstiftning om engangsförpackningar											
Medlems forslaget	Erling Dinesen, Lars Larsson, Anna-Greta Skantz, Olavi Tupamäki											
Generelt	Skandinaviske emballagesällskapet											
Danmark	Indenrigsministeriet											
(s. 1515-16)	Forbrugerrådet											
(s. 1516-17)	Danmarks Naturfredningsforening											
(s. 1517-19)	Butikshandelens Fællesraad											
(s. 1519-21)	Bryggeriforeningen											
(s. 1521)	Bilvarefabrikantforeningen											
(s. 1521)	Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger											
(s. 1522)	Danske Mineralvandsfabrikanter Fællesforening											
Finland	Statsrådets kansli											
(s. 1524)	Handels- og industriministeriet											
(s. 1524)	Social- och hälsovårdsministeriet											
(s. 1524-25)	Statens naturskyddsinspektör											
(s. 1525-26)	Delegationen för miljövård											
(s. 1527)	Stadsförbundets byrå											
(s. 1527-28)	Finlands industriförbund											
(s. 1528-29)	Finlands naturskyddsförbund											
(s. 1530)	Konsumentrådet											
(s. 1530-31)	Oy Alko Ab											
(s. 1531-32)	Finska förpackningsföreningen											
Norge	Kommunal- og arbeidsdepartementet											
(s. 1533)	Sosialdepartementet											
(s. 1533-34)	Departementet for handel og skipsfart											
(s. 1534)	Departement for industri og håndverk											
(s. 1534-35)	Norges industriförbund											
(s. 1535-36)	Norges handelsstands forbund											
(s. 1536)	Norges kooperative landsforening -NKL											
(s. 1536)	Norges kolonial- og landhandelforbund											
(s. 1536-38)	Den norske bryggerforening											
(s. 1539-40)	Mineralvannindustriens landslag											
(s. 1540-41)	Mineralvannfabrikkenes landsforening											
Sverige	Statens naturvårdsverk											
(s. 1543)	Kommerskollegium											
(s. 1543-44)	Stockholms handelskammare											
(s. 1545-46)	Skånes handelskammare											
(s. 1546)	Handelskammaren i Göteborg											
(s. 1546-47)	Svenska kommunförbundet.											
(s. 1547-48)	Sveriges industriförbund											
(s. 1549-50)	Sveriges grossistförbund											
(s. 1550)	Sveriges köpmannaförbund											
(s. 1550-57)	Svenska naturskyddsföreningen											
(s. 1557-58)	Svenska bryggareföreningen											
(s. 1558-60)	Kooperativa förbundet											
(s. 1560)	Svenska förpackningsföreningen											