

Arbeidsnotat nr. 5-2000

Gunnar Vittersø

Forbrukernes rolle i lansering av økologisk melk

SIFO

© SIFO 2000

Arbeidsnotat nr. 5 - 2000

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Sandakerveien 24 C, Bygg B

Postboks 4682 Nydalen

0405 Oslo

www.sifo.no

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporten er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Arbeidsnotat nr. 5- 2000

Forbrukernes rolle i lanseringen av økologisk melk

av Gunnar Vittersø

2000

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)

postboks 173, 1325 Lysaker

Tlf: 67599600 Fax: 67531948

Internett: www.sifo.no

Forord

Dette er en case-studie som inngår i et større forskningsprosjekt om ”Forbrukernes roller i miljøpolitiske suksesser.” Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd under programmet Bærekraftig produksjon og forbruk. Det er tidligere publisert en arbeidsrapport fra prosjektet av Harald Throne-Holst om fosfatforbudet i tøyvaskemidler.

Målet med prosjektet er å kartlegge betingelser for forbrukermedvirkning og forbrukerinnflytelse i miljøpolitikken. Kunnskap om forbrukernes rolle er viktig i en tid da forbrukeren i stadig større grad blir trukket inn som en sentral målgruppe for miljøpolitikken. Vi har bevisst valgt å fokusere på suksesser for å øke kunnskapen om hvilke tiltak som har positiv effekt i miljøpolitikken.

I motsetning til de øvrige casene i prosjektet er imidlertid økamelka et eksempel på et tiltak som har mislykkes. Vi har valgt dette som kontrast til de øvrige casene for om mulig å få flere innfallsvinkler til diskusjonen om forbrukerens rolle og tiltak i miljøpolitikken.

En takk til Eivind Brendehaug og Kyrre Groven ved Vestlandsforskning, Hilde Bjørkhaug og Bjørn Egil Flø ved Senter for Bygdeforskning samt medarbeidere ved SIFO for verdifulle kommentarer underveis. En spesiell takk til våre informanter som velvillig satte av sin tid for å svare på spørsmål fra oss.

Lysaker, mars 2000

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Innhold

Forord	3
Innhold.....	5
Sammendrag	7
1 Bakgrunn	9
1.1 Økomelka - et eksempel på et tiltak som ikke har lyktes.....	10
1.2 Hvorfor har man ikke lyktes med økomelka?.....	10
1.3 Gangen i notatet.....	12
2 Økomelk som et miljø-, nærings,- og forbrukerpolitisk problem.....	13
2.1 Problemstillinger økologisk melk.....	13
2.1.1 Miljøproblemene.....	13
2.1.2 Nærings- og forbrukerhensyn	14
3 Metodiske og teoretiske og tilnærminger	15
3.1 Kilder og framgangsmåte	15
3.2 Teoretiske tilnærminger.....	15
3.2.1 Arenaer for forbrukerinnflytelse	16
3.2.2 Innflytelse og makt.....	17
3.2.3 Aktør-nettverkspektiver.....	19
4 Aktørenes situasjonsoppfatninger, strategier og virkemidler	23
4.1 Lansering og markedsføring av økologisk melk.....	23
4.1.1 Lansering av Dalsgården økologisk lettmeik	23
4.1.2 Salgsutvikling.....	24
4.1.3 Nye produksjons- og salgsområder	24
4.1.4 Produktutvikling og markedsføring	24
4.2 De økologiske melkeprodusentene	26
4.2.1 Situasjonsoppfatninger	26
4.2.2 Strategier og virkemidler.....	27
4.3 TINE Norske Meierier.....	29
4.3.1 Situasjonsoppfatning: betinget interesse	29
4.3.2 Lanseringen av lettmeik – en parallell?.....	31
4.4 Forbrukerinteressene	33
4.4.1 Norges Kvinne- og Familieforbund (NKF)	33
4.4.2 Andre forbruker- og miljøorganisasjoner.....	34
4.4.3 Økomelka – bare for spesielt interesserte?.....	34
4.5 Myndighetene	35
4.5.1 Stortinget.....	35
4.5.2 Situasjonsoppfatning: Miljøtiltak og næringsutvikling	36
4.5.3 Handlingsplaner og markedsstrategier for økologisk landbruk.....	36
4.5.4 Økologisk mat og andre markedsstrategier i norsk landbruk	37
4.6 Media.....	39
5 Avsluttende diskusjon – strategier og virkemidler	41
5.1 Mikro/marked	41
5.2 Makro/ marked	42
5.3 Mikro/makro politikk	42
5.4 Konklusjoner	43
5.4.1 Marked og miljø.....	43
5.4.2 Stat og miljø.....	43
Litteratur	45
Vedlegg.....	49

Sammendrag

Dette er en case-studie av lanseringen av økologisk melk på det norske markedet. Studien er en del av prosjektet "Forbrukerens rolle i miljøpolitiske suksesser". En overordnet problemstilling for prosjektet er hvilken rolle forbrukeren har spilt i ulike miljøpolitiske tiltak. Kunnskap om forbrukernes rolle er viktig i en tid da forbrukeren i stadig større grad blir trukket inn som en sentral målgruppe for miljøpolitikken. Målet for prosjektet er å kartlegge betingelser for forbrukermedvirkning og forbrukerinnflytelse i miljøpolitikken. Vi er primært opptatt av forbrukerrollen, men kartlegger også andre sentrale aktører med innflytelse over prosessen og deres rolle i forhold til forbrukerinteressene.

Vi valgte i utgangspunktet ut økomelk-lanseringen som en av fire suksesscases. Bakgrunnen for dette var at økomelka fikk en god mottakelse da den ble lansert i 1995, og omsetningen og produksjonen av økologisk melk økte raskt i de første årene. På tross av at det stadig produseres mer økologisk melk, falt omsetningen i 1999. Det betyr at økomelka i dag ikke framstår som noen suksess.

Vi vil derfor bruke denne casen som eksempel på et tiltak som ikke har lyktes, og vi spør:

- Hva var det som til slutt gikk galt i dialogen mellom de ulike aktørene?

Analysen bygger på muntlige og skriftlige kilder. Vi har intervjuet nøkkelinformanter blant de sentrale aktørene i denne casen. Vi bygger dessuten på arkivmateriale, offentlige dokumenter og avisartikler. Vi har gjort et søk i databasen "A-tekst" som inneholder avisartikler tilbake til 1984.

Vi har anvendt to hovedtilnærminger: For det første har vi en overordna generell modell utviklet i prosjektet som beskriver forbrukerens mulige roller eller tilpasninger på ulike samfunnsarenaer. For det andre gjør vi nytte av Grønmo, Ølander og Danielsens rammeverk for analyse av forbrukerinnflytelse.

De sentrale aktørene i denne saken er ved siden av de økologiske melkeprodusentene. TINE Norske Meierier, forbruker- og miljøinteressene, myndighetene, detaljistene og media. Disse aktørene har spilt en større eller mindre rolle i denne saken, men detaljistenes rolle går vi av ulike årsaker ikke nærmere inn på her.

Miljøbelastninger fra landbruksproduksjon er vel dokumenterte, og har stått på den politiske dagsorden i mer enn 20 år. Disse problemene kan grovt sies å være knyttet til tre hovedområder: energiforbruk, forurensning og biologisk mangfold. Fordi økologisk landbruk er en mindre miljøbelastende produksjonsform, er det av stor interesse å følge utviklingen av markedet for økologiske produkter. Et voksende marked vil få store konsekvenser for produksjonen og dermed miljøpåvirkningene fra landbruket.

Forskerne Eivind Brendehaug og Kyrre Groven ved Vestlandsforskning har gjort en studie av produksjon og markedsføring av økologisk melk. De har funnet at meierisamvirket i liten grad finner at den økologiske melka bidrar med noen fortrinn som kan styrke selskapets profil, selv ikke med hensyn til miljø. Man har valgt å utvikle en økologisk produktserie først og fremst for å ha disse produktene i bakhand dersom det skulle vise seg å oppstå et marked for det. Meieriselskapet er forsiktig med å promotere produktene av frykt for at det kan gå ut over salget av de konvensjonelle meieriproduktene. De fant dessuten at det var liten grad av samsvar i strategier og målsettinger mellom de ulike aktørene i Norge, og at TINE Norske Meierier handler i utakt med de øvrige aktørene.

Et problem for de økologiske produsentene, har vært at store deler av det som produseres ikke når ut til forbrukeren som økologisk vare. Dette er sett på som en alvorlig barriere mot videre utvikling av det økologiske landbruket. De konvensjonelle produsentene og deres

organisasjoner har i stor grad oppfattet den økologiske melka som en konkurrent. Disse har fryktet for at lanseringen skulle stemple vanlig melk som annenrangs, og bidra til et negativt bilde av den konvensjonelle melkeproduksjonen.

Fra et forbrukersynspunkt er slike interne motsetninger i landbruket underordnet. Det avgjørende er å få en valgmulighet, det vil si å få tilgang til et miljøvennlig alternativ.

I 1988 kom det første initiativet fra de økologiske melkeprodusentene over for meierisamvirket for å få til produksjon og salg av økologisk melk. Saken gikk imidlertid mange runder i meierisystemet før den endelige lanseringen i 1995. De økologiske melkeprodusentenes mål var å finne markedsmuligheter for økologisk melk. Ved at økologiske meieriprodukter kom på markedet, kunne det bidra til å bedre rammevilkårene for økologisk landbruk, bl.a. i form av merpris på produktene. Det ville dessuten øke den generelle oppmerksomheten omkring økologisk landbruk og økologisk mat, noe som i sin tur ville styrke og øke utbredelsen av økologisk landbruk. Deres viktigste kort var den økologiske melka, men de forsøkte også å bygge allianser til forbrukere og markedet.

TINE Norske Meierier registrerte en stigende interesse for miljø og økologiske produkter, og så en konkurransefordel i å ha økomelk i sortimentet. De har allikevel markedsført det som om dette er et spesielt produkt myntet på en marginal gruppe forbrukere. Bak den beskjedne markedsføringen ligger også en frykt for at vanlig konvensjonell melk skal stemples som annenrangs, dersom økomelken fremheves for sterkt.

Meierisamvirkets strategi faller helt sammen med landbruksnæringens generelle konkurransestrategier for norsk mat. Denne strategien skal styrke tilliten til den vanlige konvensjonelt produserte maten, og i en slik strategi har man paradoksalt nok ikke funnet plass til økologisk mat.

Myndighetene har satset på økologisk landbruk som en miljøvennlig produksjonsform og referanse for det øvrige landbruket på miljøområdet. Man har etter hvert også fokusert på de markedsmessige mulighetene for økologisk mat, men først og fremst satset på å stimulere produksjonen, og for en stor del neglisjert etterspørselssiden.

Miljø er et av flere egenskaper ved mat som forbrukere er opptatt av. Undersøkelser kan tyde på at det ikke er manglende interesse for økologisk mat, men at mange fortsatt har liten eller ingen erfaring med økologisk mat, og derfor heller ikke har kunnskap om produksjonsmåten, merkeordningene osv. Hvordan forbrukere oppfatter økologisk mat er derfor fortsatt et åpent spørsmål.

De frivillige organisasjonenes forholdsvis begrensede fokusering på økologisk mat er muligens et uttrykk for at det generelt er lite oppmerksomhet om mat og miljø i Norge. Mat og miljø har ikke vært den store konfliktsaken i norsk forbruker- eller miljøpolitikk. Forbruker- og miljøinteressene har hatt en mer allsidig tilnærming, og i større grad vært opptatt av matvaretrygghet generelt, enn økologisk mat spesielt.

En årsak til at økomelken så langt ikke har vært noen suksess kan ligge i at meierisamvirket ikke i tilstrekkelig grad har vært utsatt for press fra andre aktører, som forbrukerinteresser, detaljhandel og myndigheter, til å videreutvikle og markedsføre denne type produkter. Myndighetene kan bidra på minst to måter: (1) gjennom økt kommunikasjon til forbrukere om økologisk mat og økologisk landbruk, og (2) i egenskap av storforbruker stimulere markedet for økologisk mat gjennom offentlige innkjøp.

1 Bakgrunn

I januar 1995 lanserte TINE Norske Meierier et nytt produkt på Øvre Romerike og i Glåmdalsregionen under merkenavnet Dalsgården lettmelk. Dette var det første meieriproduktet på det norske markedet basert på økologisk produsert melk. I denne casen ser vi nærmere på historien bak lanseringen av økomelka og den senere utviklingen i markedet for dette produktet.

Denne case-studien er en av flere case som inngår i prosjektet "Forbrukerens rolle i miljøpolitiske suksesser". En overordnet problemstilling for prosjektet er hvilken rolle forbrukeren har spilt i ulike miljøpolitiske tiltak. Kunnskap om forbrukernes rolle er viktig i en tid da forbrukeren i stadig større grad blir trukket inn som en sentral målgruppe for miljøpolitikken. Målet er å kartlegge betingelser for forbrukermedvirkning og forbrukerinnflytelse i miljøpolitikken. Vi ønsker å fokusere på såkalte miljøpolitiske suksesser for å kunne si noe om hvilke betingelser som må være tilstede for å kunne lykkes i miljøpolitikken.

De overordnede problemstillingene i prosjektet kan dermed formuleres slik:

- Hvilke betingelser må være tilstede for å lykkes med miljø(politiske)tiltak?
- Hvilken rolle spiller forbrukerne i disse miljøpolitiske tiltakene?

I utgangspunktet antar vi at forbrukernes engasjement er av stor betydning for om miljøtiltak vil lykkes eller ikke. Samtidig stiller vi oss tvilende til at et manglende utspill fra (spesielt) myndighetenes side kan kompenseres med aktiviteter og holdningsendringer fra forbrukerne alene. For å kunne si noe nærmere om disse antakelsene, krever det en analyse av relasjonene mellom aktørene i hvert enkelt case; deres problemforståelse, motivasjoner, strategier og virkemidler. Med utgangspunkt i generelle teorier om makt og innflytelse har vi formulert problemstillinger knyttet til selve innflytelsesprosessen:

I denne sammenheng er vi opptatt av de ulike aktørenes problemforståelse og situasjonsoppfatninger i en bestemt case. Svar på disse spørsmålene vil kunne gi oss bakgrunn for å si noe om de konkrete hendelsene i casen, og vi vil ha behov for å kartlegge hvilke strategier og virkemidler aktørene benytter seg av, og hva som motiverer aktørenes handlinger.

I dette tilfellet vil det være viktig å finne ut både noe om bakgrunnen for hvorfor Tine Norske Meierier (TNM) lanserte økologisk melk, og bakgrunnen for de tiltak som myndighetene setter inn i forhold til produksjon og omsetning av økologisk mat. Den økologiske melka, som har fått merkenavnet Dalsgården, er imidlertid i første omgang et resultat av en forhandlings- og produktutviklingsprosess drevet fram av det økologiske landbruksmiljøet og med Tine Norske Meierier som partner. Ved siden av disse to (hoved)aktørene er det viktig å få belyst hvilken rolle andre aktører som offentlige myndigheter og ikke minst forbrukerne og forbrukerinteressene spilte i denne prosessen. Det er ikke opplagt at myndighetene engasjerer seg i en sak som på overflaten dreier seg om produktutvikling og markedsføring av ett spesielt produkt, men på den annen side er det betydelige miljø- og forbrukerpolitiske hensyn involvert i denne saken som de politiske myndigheter ikke kan overse, og som de dessuten har potensiell stor innflytelse over.

1.1 Økomelka - et eksempel på et tiltak som ikke har lyktes

Da vi ved SIFO våren 1997 planla prosjektet "Forbrukerens rolle i miljøpolitiske suksesser", valgte vi ut økomelk som en av suksesscasene vi ville studere. Økomelkcasen ble i utgangspunktet valgt for å illustrere et vellykket markedstiltak med viktige miljøpolitiske konsekvenser. Bakgrunnen for dette var at økomelka fikk en god mottakelse da den ble lansert i 1995, og omsetningen og produksjonen av økologisk melk økte raskt i de første årene Dalsgården var på markedet. I dag er situasjonen på langt nær like tilfredsstillende for Dalsgården. På tross av at det stadig produseres mer økologisk melk, falt omsetningen med ca 6 prosent i 1999 (Brendehaug og Groven, 2000). Det betyr at Dalsgården i dag ikke framstår som noen suksess.

Vi vil derfor bruke denne casen som eksempel på et tiltak som ikke har lyktes, og vi spør:

- Hva var det som til slutt gikk galt i dialogen mellom de ulike aktørene?

Vi vil legge vekt på de ulike aktørenes rolle, og i hvilken grad forbrukerne ble inkludert i de andre aktørenes strategier.

Forfattere som tidligere har forsøkt å definere i hvilken grad et tiltak kan sies å være en miljøpolitisk suksess, peker på at dette ikke er noen enkel sak (Jänicke og Weidner 1995 og Throne-Holst 1999).¹ I vårt prosjekt har vi valgt følgende definisjon av miljøpolitiske suksesser:

"Med en miljøpolitisk suksess mener vi et tiltak eller et initiativ tatt av myndighetene eller andre som oppnår allmenn oppslutning og støtte, og som kan forventes å gi positive miljøeffekter"

I forhold til denne definisjonen av suksess kan vi si at lanseringen av økologisk melk har bidratt til at flere produsenter har lagt om til økologisk drift, noe som ventelig har positive miljøeffekter. I 1999 har imidlertid salget av økologisk melk gått ned. Det betyr at en stadig lavere andel av den økologisk produserte melka, blir omsatt som økologisk vare. Det vil si at TINE Norske Meierier (TNM) ikke greier å øke avsetningen i takt med økte tilførsler av økologisk melk. Dette betyr igjen at i forhold til uttalte politiske målsettinger om at minst 75 prosent av den økologiske landbruksproduksjonen skal omsettes som økologisk vare, må en si at det er langt igjen før de politiske målene er nådd på dette området (se Landbruksdepartementet 1998).

1.2 Hvorfor har man ikke lyktes med økomelka?

Forskerne Eivind Brendehaug og Kyrre Groven ved Vestlandsforskning har gjort en studie av produksjon og markedsføring av økologisk melk og kjøtt i hhv. TINE Norske Meierier, Gilde og Forbrukersamvirket/NKL (Brendehaug og Groven 2000). I studien sammenliknes TINE Norske Meierier og det svenske meieriselskapet Arla sine satsinger på økologisk melk.

Økologisk melk er blitt en suksess i Sverige, men ikke i Norge. I følge Brendehaug og Groven kan dette forklares med selskapenes totalt forskjellige strategier. I TNM bidrar ikke den økologiske melka med noen fortrinn som kan styrke selskapets profil, selv ikke med hensyn til miljø. Man har valgt å utvikle en økologisk produktserie først og fremst for å ha disse produktene i bakhand dersom det skulle vise seg å være et marked for det. Selskapet er forsiktig med å promotere produktene av frykt for at det kan gå ut over salget av de konvensjonelle meieriproduktene.

¹ Vi viser til hovedrapporten fra prosjektet for en nærmere diskusjon av dette.

I Arla på den annen side har man bevisst trukket fram økologisk melk som en budbærer for selskapets produkter generelt. De økologiske produktene er en integrert del av selskapets totale profil og har vist seg å ha kommersielle fordeler for selskapet.

Brendehaug og Groven konkluderer med at etterspørslen etter økologisk melk i Norge er langt større enn det som er realisert i dag: Både utformingen av produktet, prisen, promoteringen og lanseringen av produktet har virket negativt i forhold til en større etterspørsel. (Brendehaug og Groven 2000, side 112)

Forskerne utelukker ikke at markedet i Norge kan være forskjellig fra andre land, slik sentrale aktører på norsk side hevder. Samtidig blir dette rene spekulasjoner fra disse aktørenes side, da det så vidt vi erfarer ikke finnes sammenliknbare studier av markedet for økologisk mat mellom Norge og andre land (Michelsen m. fl. 1999).

En annen faktor som bidrar til å forklare forskjellene i suksess mellom Sverige og Norge, er at det er større grad av samsvar i strategier og målsettinger mellom de ulike aktørene i Sverige enn i Norge. I Norge ser det ut til at TNM handler i utakt med NKL og forbrukerne (Brendehaug og Groven 2000).

Brendehaug og Groven har i første rekke sett på meieriselskapenes og detaljistenes rolle – vi er opptatt av forbrukernes rolle. Det er interessante forskjeller mellom Norge og Sverige i hvordan aktørene vurderer egen og andres rolle i forhold til hvordan de miljøvennlige alternativene skal fremmes i markedet. Mens man i TNM peker på at informasjon om økologisk mat og landbruksproduksjon i første rekke er en politisk oppgave, har man i Arla lagt vekt på de markedsmessige fortrinnene, og valgt en offensiv strategi i markedsføringen av produktene.

Vi ønsker å gå videre med disse problemstillingene og se nærmere på de andre aktørene, ved siden av produsentinteressene, slik som forbrukernes, myndighetenes og medias rolle. Dagligvarebransjen er også en viktig aktør, men som vi i mindre grad går inn på her. Her gir imidlertid Brendehaug og Grovens studie god innsikt. De viser til at NKL er den av kjedene som i størst grad har satset på miljø og økologiske produkter i sin egen profilering, og som nevnt over muligens er den eneste av de sentrale aktørene som har hatt en aktiv og målrettet satsing på økologisk mat.²

Brendehaug og Groven viser hvordan økologisk melk er blitt negativt fokusert i TNM. De sier videre at forholdet til landbruksnæringens Trygg Mat- og Godt Norsk-strategier også må vurderes i denne sammenheng, og at:

”Det er på dette overordna nivået at utviklinga av økologisk landbruk blir avgjort.” (Brendehaug og Groven 2000, side 195)

Vi håper at vi gjennom vår studie ytterligere kan belyse ikke bare TNMs, men også de andre aktørenes forhold til økologisk melk spesielt og økologisk mat generelt. Vi tenker spesielt på myndighetenes og de andre partene i jordbruksavtalen sin rolle, bl.a. gjennom den såkalte ”Trygg mat-strategien”. Dette skal vi imidlertid komme tilbake til i avsnitt 4.5. og i den avsluttende drøftingen.

² Dagligvarebransjens rolle i markedsføringen av økologisk mat drøftes dessuten nærmere i et pågående samarbeidsprosjekt mellom Senter for bygdeforskning og Statens institutt for forbruksforskning. Prosjektet tar for seg problemer knyttet til omsetning og markedsføring av økologiske landbruksprodukter, og er finansiert av Norges Forskningsråd.

1.3 Gangen i notatet

Vi vil i dette notatet først gi en bakgrunn for de miljø- nærings- og forbrukerpolitiske problemstillingene som kan knyttes til markedsføring av økologisk mat generelt og økologisk melk spesielt. I kapittel 3 redegjør vi for den metodiske og teoretiske tilnærmingen i prosjektet. Kapittel 4 er en empirisk gjennomgang av casen. Først tar vi for oss selve prosessen bak lanseringen av økomelka og kort litt om markedsføringen fram til i dag. Deretter presenteres de viktigste aktørene; deres situasjonsoppfatninger og rolle i utviklingen av markedet for økologisk melk. De sentrale aktørene i denne saken er i første rekke de økologiske melkeprodusentene og TINE Norske Meierier. Ved siden av disse er både myndighetene og forbrukerinteressene sentrale. Vi har også sett på i hvilken grad media har fokusert på økologisk melk som tema. Avslutningsvis vil vi diskutere hvorfor man i så liten grad har lyktes med satsingen på økomelk og økomat i Norge, og diskutere de ulike aktørenes rolle i dette.

2 Økamelk som et miljø-, nærings-, og forbruker-politisk problem

2.1 Problemstillinger økologisk melk

Miljøproblemer fra landbruksproduksjonen står trolig ikke like sterkt i folks bevissthet som en del andre miljøproblemer, som f.eks. forurensning fra biltrafikk og avfallsproblematikk. Under Mjøsaksjonen ble f.eks. oppmerksomheten rettet mot forurensningen fra bruken av vaskemidlene i husholdningene framfor landbruksforurensningen. Dette til tross for at avrenningen av fosfat og nitrogen fra landbruket var en langt større kilde til forurensningsproblemene i Mjøsa, enn vaskemiddelfosfatene (Throne-Holst 1999). Miljøproblemene i landbruket oppleves trolig mer diffuse og mindre konkrete, enn de andre ovennevnte miljøproblemene. Folks bekymring når det gjelder mat er trolig i større grad knyttet til helse enn miljø.

Når det gjelder økologisk mat spesielt viser en undersøkelse foretatt i Stange og Hamar, at mange er enige i at det er mer miljøvennlig å kjøpe økologisk produsert mat, enn å kjøpe konvensjonelt produsert mat. Samtidig er det en stor grad av tillit til at det er trygt å kjøpe norskprodusert mat (Torjusen m.fl. 1999).

Miljøbelastninger fra landbruksproduksjon er imidlertid vel dokumenterte, og har stått på den politiske dagsorden i mer enn 20 år. Økologisk landbruk er en mindre miljøbelastende produksjonsform enn vår tids konvensjonelle produksjonsformer. Det er derfor av stor interesse å følge utviklingen av markedet for økologiske produkter. Et voksende marked vil få store konsekvenser for produksjonen og dermed miljøpåvirkningene fra landbruket. Nedenfor skal vi gi en kort bakgrunn for hvilke miljøproblemer landbruket bidrar til og hvilken betydning det anses at økologisk landbruk kan ha i forhold til løsninger på disse miljøproblemene.

Nå er det imidlertid ikke miljøhensyn alene som er utgangspunktet for lanseringen av økologisk melk. Det er klart at økonomiske og markedsmessige hensyn også er av stor betydning for mange av aktørene. Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi derfor ta for oss nærings- og forbrukerpolitiske spørsmål knyttet til lanseringen av økologisk melk.

2.1.1 Miljøproblemene

i det moderne landbruket kan grovt sies å være knyttet til tre hovedområder: - energiforbruk, forurensning og biologisk mangfold. Overgangen fra manuell til maskinell arbeidskraft og innføring av nye innsatsvarer som kunstgjødsel og plantevernmidler har bidratt til en betydelig vekst i energiforbruket, og en økende avhengighet av fossile, ikke-fornybare, energikilder. Så mye som 70 - 90 prosent av energiforbruket i landbruket stammer fra fossile brensler (NOU 1991). Økt mekanisering og spesialisering har ført til at landbruket i dag fremstår som en av de største trusselfaktorene mot artsmangfoldet i utmark og kulturlandskap. Kulturlandskapet er blitt mer åpent, og de sammenhengende arealene større. Disse endringene i landbruket har redusert mangfoldet av biotoper (naturtyper) for ville vekster og dyr (Aall og Solheim 1995, St. meld. nr. 46 1988-89). Landbruket har også bidratt til alvorlige forurensningsproblemer. Avrenning og utvasking av næringssaltene nitrogen og fosfor fra landbruksvirksomhet er generelt et av våre største vannforurensningsproblemer. I 1991 regnet man med at landbruket alene stod for hhv. 27 % og 18 % av de totale norske nitorgen- og fosfortilførselene til Nordsjøen. Ved siden av kloakkutslipp har landbruket vært

den viktigste kildene til forurensning av en rekke vann og vassdrag (se f.eks. Throne-Holst 1999). Problemene har bl.a. vært knyttet til høyt forbruk av kunstgjødsel, samt for store mengder naturgjødsel på det enkelte bruk sett i forhold til spredearealet (Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, SFT 1991). Bruk av syntetiske plantevernmidler mot ugras, sjukdommer og skadeinsekter har også ført med seg forurensningsproblemer. En del av stoffene i sprøytemidlene som anvendes brytes sakte ned, og det er bl.a. funnet rester av slike stoffer i grunnvannet.

Fordi økologisk landbruk er en mer miljøeffektiv produksjonsform med mindre belastninger på miljøet, har det lenge vært sett på som et viktig alternativ til det konvensjonelle landbruket (Torjusen og Vittersø 1998). Det økologiske landbruket er regulert av et strengt regelverk (forskrifter) som bidrar til at det skiller seg fra konvensjonelt landbruk på vesentlige punkter. Noen av de viktigste reglene i økologisk landbruk kan kort oppsummeres slik (Jordvett/Hummelposten 1995):

- Ingen bruk av lettløselig nitrogen gjødsel (kunstgjødsel)
- Ingen bruk av syntetiske plantevernmidler
- Strengt begrensninger på bruk av husdyrgjødsel fra andre gårder
- Strengt begrensninger på bruk av kraftfor
- Alle husdyr skal ha mulighet til å være ute sommerstid

Sentralt i økologisk landbruk er at bruk av kunstgjødsel og syntetiske plantevernmidler faller helt bort. I stedet skal man i størst mulig grad utnytte de ressursene som finnes på gården. Dette bidrar til å redusere energiforbruket og ikke minst eliminere spredningen av miljøgifter fra plantevernmidler. Allsidig drift med bruk av vekstskifter samt begrensninger på bruk av kraftfôr, er faktorer som også virker i miljømessig gunstig retning. Dette er også noen av de viktigste grunnene til at økologisk landbruk, bl.a. av landbruksmyndighetene, er blitt betraktet som et referanselandbruk og en nyttig kunnskapsbase for den generelle utviklingen av hele landbruket – også det konvensjonelle (Green Europe 2/94,

St. prp. nr. 8 (1992-93), Vittersø 1994).

2.1.2 Nærings- og forbrukerhensyn

Et problem for de økologiske produsentene, har vært at store deler av det som produseres ikke når ut til forbrukeren som økologisk vare. Dette er sett på som en alvorlig barriere mot videre utvikling av det økologiske landbruket. Dette gjelder produkter som kjøtt og korn, og ikke minst melk. Før lanseringen av Dalsgården ble all økologisk melk blandet med den konvensjonelle melka. Denne situasjonen syntes uholdbar fra produsentenes ståsted, fordi de den gang ikke hadde noen mulighet til å markedsføre sitt økologiske alternativ som de mente både kvalitativt og miljømessig skilte seg fra den konvensjonelle melka.

De konvensjonelle produsentene og deres organisasjoner har i stor grad oppfattet den økologiske melka som en konkurrent. Disse har fryktet for at lanseringen skulle stemple vanlig melk som annenrangs, og bidra til et negativt bilde av den konvensjonelle melkeproduksjonen.

Fra et forbrukersynspunkt er slike interne motsetninger i landbruket underordnet. Sentralt for forbrukerne er å få en valgmulighet, det vil si å få tilgang til et miljøvennlig alternativ.

3 Metodiske og teoretiske og tilnærminger

3.1 Kilder og framgangsmåte

Analysen bygger både på muntlige og skriftlige kilder. Av skriftlige kilder har vi først og fremst nyttet arkivmateriale fra Produsentlagets arkiv.¹ Dette materialet inneholder bl.a. referater fra møtene mellom de økologiske organisasjonene og representanter fra TINE Norske Meierier,² samt annet internt organisasjonsstoff. Arkivet ga oss bl.a. informasjon om omsetning av økologisk melk og Produsentlagets kontakt med andre interessegrupper som bl.a. forbruker- og miljøorganisasjoner. Vi har også foretatt en systematisk gjennomgang av forhandlingene i Stortinget i denne perioden, samt studert andre aktuelle offisielle dokumenter fra regjering og storting der økologisk landbruk og økologisk melk har vært tema. Videre baserer vi oss på andre norske og nordiske referanser med økologisk melk eller mat som tema. Vi har også gjort et søk i databasen "A-tekst", som inneholder avisartikler i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidene og NTB for perioden 1984-1999.

Vi har foretatt informantintervjuer blant sentrale aktører i denne casen. Det gjelder personer både fra produsent- og forbrukersiden samt TINE Norske Meierier. Intervjuene med disse nøkkelinformantene ble foretatt etter en forhåndslaget intervjuguide. Intervjuguiden tok utgangspunkt i to sentrale områder av Grønmo m. fl. sin referanseramme som vi spesielt ønsket å belyse i casen; nemlig aktørenes situasjonsdeoppfatninger og aktørenes strategier og virkemidler (Grønmo m.fl. 1991). Vi skal komme tilbake til betydningen av disse begrepene senere i notatet. Vi utformet ett sett med overordnede problemstillinger eller forskningsspørsmål for hver av disse områdene. Med bakgrunn i disse overordnede problemstillingene utformet vi mer konkrete intervjus spørsmål som i større eller mindre grad ble stilt til samtlige av informantene. Intervjuene var med andre ord på den ene siden ganske strukturerte slik at vi fikk dekket opp de sentrale spørsmålene, samtidig som de også var fleksible i den forstand at vi laget nye spørsmål avhengig av hvilken informant vi skulle intervjuer, og den tilgang på ny informasjon som vi etter hvert fikk. Intervjuene foregikk som en samtale der vi i stor grad hoppet fram og tilbake mellom de ulike temaene i intervjuguiden. I slike retrospektive intervjuer, dvs. at informantene ser tilbake på fortida, kan det melde seg en rekke feilkilder og andre skjevheter i framstillingen. Ved at det var lagt opp til en åpen intervjusituasjon, ga det oss rom for oppfølgingsspørsmål, og ved at vi intervjuet flere personer om samme tema, fikk vi også mulighet til en viss kryssjekking av opplysninger som kom fram under intervjuene (se Repstad 1987).

3.2 Teoretiske tilnærminger

Vi vil anvende to hovedtilnærminger i denne casen. For det første har vi en overordna generell modell utviklet i prosjektet som beskriver forbrukerens mulige roller eller tilpasninger på ulike samfunnsarenaer (se fig 1). For det andre gjør vi nytte av Grønmo, Ølander og Danielsens (1991) rammeverk for analyse av forbrukerinnflytelse (se fig 2). Deres

¹ Økoprodusentane er det nåværende navnet på den økologiske omsetningsorganisasjonen som tidligere het Produsentlaget for omsetning av økologiske produkter. Vi vil benytte den gamle betegnelsen Produsentlaget på denne organisasjonen, fordi hendelsene som omtales skjedde på et tidligere tidspunkt da organisasjonen gikk under navnet Produsentlaget.

² Vi vil i det følgende bruke betegnelsen meierisamvirket, som er fellesnavnet for både medlemsorganisasjonen og industriselskapene, og betegnelsen TINE Norske Meierier (forkortet TNM), som er paraplyorganisasjonen for alle regionselskapene og dessuten avsender av varemerket TINE (TNM 1997).

tilnærming bygger på samfunnsvitenskapelige teoritradisjoner knyttet til begrepene innflytelse og makt. Vi skal nedenfor diskutere hva hhv. "arenamodellen" og "innflytelsesperspektivet" kan tilføre analysen av denne spesielle casen, samt peke på styrker og svakheter ved de to perspektivene.

De ovennevnte modellene er generelle rammeverk som vi benytter i prosjektet for å analysere forbrukernes rolle og innflytelse i miljø- og forbrukerpolitiske tiltak. Casen om økomelk er foruten en prosess om innflytelse og makt, også en produktutviklingsprosess. For å forklare de ulike aktørenes rolle i denne type prosesser, har vi behov for å trekke inn ytterligere to tilnærminger som supplerer de ovennevnte teoretiske modellene:

Hirschmans (1970) begrepspar exit og voice er en tilnærming som kan supplere arenamodellen mht til å beskrive de enkelte aktørenes handlingsalternativer på ulike arenaer, i dette tilfellet spesielt anvendt på forbrukerinteressene.

I denne casen vil vi dessuten bruke en såkalt aktør-nettverk tilnærming for å analysere selve produktutviklingsprosessen. En retning innenfor denne teoritradisjonen er den såkalte Social Shaping of Technology (SST), der den franske filosofen og antropologen Bruno Latour står sentralt. Dette vil vi komme tilbake til under avsnitt 3.2.3.

3.2.1 Arenaer for forbrukerinnflytelse

I dette prosjektet skiller vi mellom to hoveddimensjoner mht forbrukernes mulighet til påvirkning av miljøpolitiske spørsmål: (1) gjennom organisert aktivitet i den politiske sfæren og (2) gjennom aktivitet i markeds konteksten (og de glidende overgangene mellom disse).

Figur 1 nedenfor gir et bilde av hvilke arenaer forbrukerne kan opptre på. Modellen definerer her forbrukeren både som en individuell aktør (mikro) og som en kollektiv aktør i kraft av ulike former for organisert interessevirksomhet (makro).

Modellen kan bidra til å analysere hvordan miljøtiltak finner sin løsning på ulike arenaer, samt hvilken rolle forbrukerne / forbrukerinteressene spiller. Avhengig av sak og hvilken arena vi befinner oss på, kan forbrukerne spille en aktiv eller passiv rolle, og ha en direkte eller mer indirekte innflytelse eller betydning for utfallet. I forhold til miljøpolitikk er en slik analyse spesielt relevant da forbrukernes rolle i miljøpolitikken, ikke minst historisk sett, er blitt tillagt ulik vekt og betydning (se Stø 1999, Throne-Holst 1999).

Figur 3-1 Ulike arenaer for forbrukerinnflytelse med sentrale aktører og mulige virkemidler.

	Mikro	Makro
Politikk	Velger - stemmegivning - medlemskap i politiske partier - Personlige politiske holdninger	Forbrukerorganisasjoner Miljøorganisasjoner Politiske partier Myndigheter - Skatter og avgifter - Lovreguleringer - Normer
Marked	Forbruker - Produktvalg - Klager - Personlig boikott - Personlige erfaringer - Ikke-organisert erfaringsutveksling	Forbrukerorganisasjoner Miljøorganisasjoner Næringsliv - Produktutvikling - Konkurransen

Den amerikanske økonomen Albert O. Hirschman (1970) introduserte i sin tid begrepsparet exit og voice for å beskrive hvilke handlingsalternativer vi har på forskjellige samfunnsarenaer. Begrepene kan brukes i ulike sammenhenger som f.eks. om medlemmer i organisasjoner, ansatte i bedrifter eller forbrukere i markedet. I snever forstand er exit å oppfatte som en situasjon der forbrukere p.g.a. misnøye med et produkt slutter å kjøpe det, eller tilsvarende når medlemmer i en organisasjon p.g.a. av misnøye med en sak forlater organisasjonen. På samme måte er voice å oppfatte som direkte henvendelser eller protester fra forbrukere, arbeidstakere eller medlemmer i forhold til produkter eller saker man er misfornøyd med. I følge Hirschman kan voice være et svært effektivt virkemiddel:

(...) it has become apparent that dissatisfied consumers (or members of an organization), rather than just go over to the competitor, can "kick up a fuss" and thereby force improved quality or service upon delinquent management." (Hirschman 1970, side 30)

I begge tilfeller må firmaet eller organisasjonen gå i seg selv, lete etter årsaker til misnøyen og finne nye løsninger. Hirschman ser derfor på exit og voice som viktige faktorer som bidrar til å rette opp en ellers negativ eller uheldig utvikling.

Hirschman hevder imidlertid at økonomer i alt for stor grad har vært opptatt av exit som mulighet i markedet, og statsvitere av voice som eneste mulighet i politikken. Etter Hirschmans mening er det mange situasjoner der begge muligheter spiller inn samtidig (Hirschman 1970, side 5). Boikott er en slik hybrid av exit og voice der en midlertidig slutter å kjøpe et produkt inntil det boikottede firmaet legger om sin policy. Klager og personlige boikotter er kostbare i form av tids- og ressursbruk for den enkelte, og derfor spiller dette en mindre rolle som en individuell strategi i markedet. Hirschman ser imidlertid et større potensiale for voice når dette blir institusjonalisert i en eller annen form, enten gjennom organiserte forbrukeraksjoner, offentlige reguleringer eller ved at bedriftene selv i større grad etablerer rutiner der også forbrukere blir konsultert.

For vår case finner vi Hirschmans begreper spesielt anvendelige i forhold til å diskutere forbrukerinteressenes rolle på de ulike arenaene i modellen, men de er også relevant i forhold til økoprodusentenes rolle i denne saken.

Hirschmans begreper er knyttet til de rettigheter vi har som forbrukere. Den politiske forbruker er et begrep som peker i retning av at vi som forbrukere går ett skritt videre og trer ut av den tradisjonelle "egoistiske" forbrukerrollen, og inntar en mer "altruistisk" posisjon i markedet. Dvs. vi tar hensyn utover de rent egoistiske og sansbare kvalitetsegenskapene, trekker inn hensyn til miljø, etikk osv. Enkelte forbrukerboikotter er politisk motivert – f.eks. boikott av franske produkter etter Frankrikes atomprøvespenninger midt på 1990-tallet. Etske og miljømessige hensyn ved valg av produkter er trolig bare ett av flere aspekter av den moderne forbrukerrollen. Den danske sosiologen Bente Halkier (1999) viser at miljø bare er et av en rekke hensyn som inngår i folks (ungdoms) hverdagspraksisser. De færreste vil derfor trolig ikke opptre som konsekvente "politiske forbrukere", men mange vil kunne delta i enkeltaksjoner, som f.eks. boikotter av genmanipulerte matvarer, eller franske viner som nevnt over.

3.2.2 Innflytelse og makt

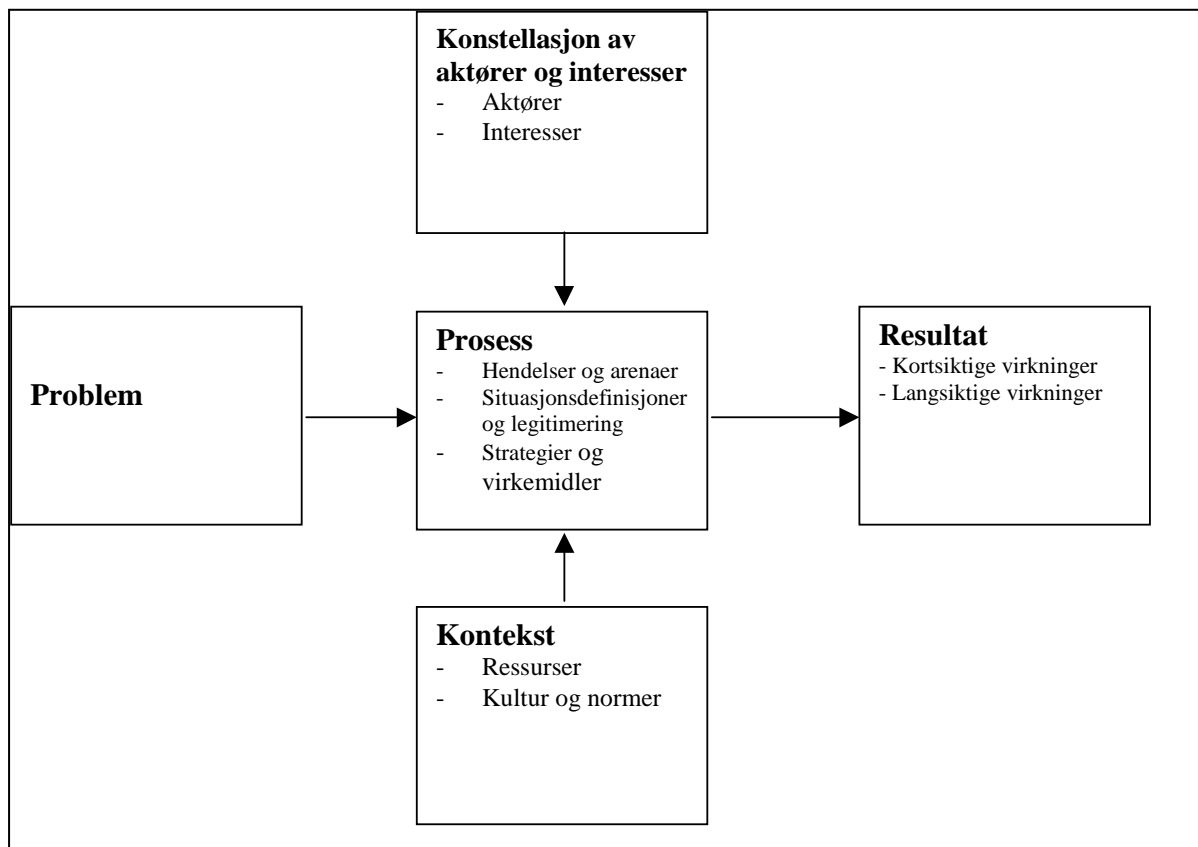
Begreper som innflytelse og makt står sentralt i diskusjonen omkring forbrukerrollen og forbrukerinteressene. I denne sammenhengen er Grønmo m.fl. (1991) sin tilnærming, som nevnt innledningsvis, et fruktbart supplement til "arenamodellen" vi presenterte i figur 1.

Grønmo m. fl. bruker et interaksjonsperspektiv på sine studier av forbrukerinnflytelse. Et interaksjonsperspektiv innebærer at man studerer samhandlingssituasjoner mellom to eller flere sosiale aktører i analysen av maktforhold. Styrken ved dette perspektivet er at en kan

avdekke samhandlingssituasjoner der visse typer asymmetri gjør at en aktør eller gruppe aktører kan utøve kontroll over en annen aktør eller gruppe aktører. Innflytelse studeres dermed med utgangspunkt i enkelte aktørers beslutninger og handlinger, og betydningen av å forstå aktørenes subjektive motiver blir derfor sentralt. Spørsmål om innflytelse og makt kan i dette interaksjonsperspektivet stilles som et spørsmål om hvem som fikk sin vilje igjennom.

Grønmo m.fl. har utviklet en referanseramme eller et begrepsapparat som skal gjøre det mulig å beskrive og sammenlikne ulike case. Vi skal kort beskrive og avgrense modellen for vårt formål, og senere utdype de punktene i modellen som er relevante for vår framstilling (se fig. 2). I følge modellen er begrepet prosess helt sentralt i forståelsen av en case. Men modellen legger også vekt på aspekter som på ulikt vis legger rammene for prosessen, det vil bl.a. si å definere problemer eller problemstillinger i casen, hvilke interesser og aktører som inngår, samt i hvilken kontekst det hele foregår. En beskrivelse av sentrale hendelser og arenaer i casen, er også en viktig del av modellen. (se fig 2).

Figur 3-2 Modell av Grønmo, Ølander og Danielsens referanseramme for forbrukerinnflytelse.



Vi har som nærmere beskrevet i metodeavsnittet (avsnitt 3.1) brukt disse begrepsparene i referanserammen til å strukturere intervjuguiden vår tematisk. Framstillingen nedenfor bygger i store trekk på offentlige dokumenter, innsamlet arkivmateriale samt intervjuer med nøkkelinformanter. Ved å se nærmere på hvordan de ulike aktørene oppfattet situasjonen og legitimerte sine handlinger vil vi få et inntrykk av den rolle ulike aktører har spilt. I følge Grønmo m.fl er vi nå kommet til den mer analytiske delen i framstillingen av innflytelsesprosessen. Hvordan den enkelte aktør oppfatter en gitt situasjon vil i stor grad være preget av det ståstedet en i utgangspunktet har. Stiuasjonsoppfatninger vil være preget av de holdninger og motiver som ligger bak engasjementet for en sak. I hvilken grad

oppfatter man situasjonen som konfliktfylt? Er det store interesser som står på spill, eller er dette en rutine-situasjon der tingenes tilstand tas mer for gitt (se Grønmo m. fl., s 95)?

I denne casen er det mye som taler for at aktørene i utgangspunktet stod langt fra hverandre. Vi antar at det var store forskjeller i motivasjonen mellom økoprodusentene på den ene siden og meierisamvirket på den andre siden, for å starte opp produksjon og salg av økologisk melk. Aktørene ville dessuten være preget av ulike bakenforliggende hensyn som trolig har fått direkte konsekvenser for prosessen fra initiativet kom og fram til man kunne starte produksjon, salg og markedsføring av produktet. Vi vil derfor tro at både standpunkt og handlinger fra de enkelte aktører, til en stor grad ble søkt legitimert ut fra hvilke bakenforliggende hensyn den enkelte aktør følte var nødvendig å ta. Men strategier og virkemidler vil også i stor grad være bestemt av den oppfatning og forståelse av situasjonen man til enhver tid står overfor. Grønmo m. fl. har til hensikt å belyse eller avdekke de nødvendige og / eller tilstrekkelige betingelser som må være tilstede for at forbrukerne kan gjøre sine interesser gjeldende. I og med at vårt utgangspunkt er noe forskjellig fra Grønmo m. fl. må vi stille noen spørsmål i tillegg.

Det er sannsynligvis særegne trekk ved miljøspørsmål som gjør at forbrukerne som en generell kategori ikke søker spesiell innflytelse. Mange miljøspørsmål oppfattes av den enkelte som diffuse, lite konkrete og derfor problemer som ikke angår den enkelte direkte. Dette kan gjelde problemer som hull i ozonlaget, drivhuseffekten og global oppvarming, men også som i dette tilfellet om miljøproblemer i landbruket.

Et spørsmål blir derfor om det er noen typer miljøspørsmål som i større grad mobiliserer forbrukerinteressene og gjør forbrukerne til handlende aktører – som søker innflytelse - i så tilfelle, hva er det som kjennetegner denne type miljø saker? Andre spørsmål er hva som i denne sammenheng er nødvendige og / eller tilstrekkelige betingelser for handling, og for at forbrukerne faktisk oppnår innflytelse i enkeltsaker? Dette er spørsmål som vil bli drøftet nærmere i hovedrapporteringen fra prosjektet, der vi sammenlikner flere case.

3.2.3 Aktør-nettverkspektiver

Som nevnt innledningsvis i avsnitt 3.2 vil vi bruke en såkalt aktør-nettverk tilnærming for å analysere aktørenes roller i prosessen før og etter lanseringen av økomelka. Den franske filosofen og antropologen Bruno Latour (1987 og 1988) står sentralt innenfor en retning av den såkalte Social Shaping of Technology (SST)- tradisjonen.

Latour har bl.a. vært opptatt av å studere ny teknologisk- eller oppfinnelsers vei fra laboratoriet og fram til de blir allment tilgjengelige i et marked. Han har spesielt studert den vitenskapelige prosessen og forskernes eller oppfinnernes rolle i innovasjons- og diffusjonsprosessen. Latour kritiserer ”tradisjonell” innovasjons- og diffusjonsteori for å tillegge enkeltpersoner, det vil gjerne si ”innovatøren”, en alt for stor rolle i prosessen. Både produktutviklings- og diffusjonsprosessen kan betraktes som et spill med mange aktører og med mange mulige utfall. Det kan gjerne være tilfeldigheter, men også de ulike aktørenes ressurser, samt ”listighet” og strategiske evner som er utslagsgivende for hvilken retning slike prosesser tar. På tross av at en prosess kan beskrives som et temmelig uoversiktlig nettverk av aktører og deres relasjoner seg imellom, viser Latour at det er mulig å identifisere en del felles trekk og betingelser for prosessen.

Utgangspunktet for Latours studier har vært de vitenskapelige laboratoriene. Latour har gjort empiriske studier av aktører og prosesser i laboratoriene, og samtidig brukt sine teorier på et utall av andre historiske case. Vi mener at det teoretiske rammeverket mer generelt kan brukes i forhold til hele produktutviklingsprosessen. Marianne Lien (1995) har brukt SST-tilnærmingen i casestudier av produktutviklingsprosesser i den norske

næringsmiddelindustrien. Hennes utgangspunkt har vært markedsføringsavdelingens rolle i produktutviklingsprosessen.

Sentrale begreper i SST:

En produktutviklingsprosess starter gjerne ved at en eller flere personer har en ide, et produkt eller en prototype som en ønsker å realisere, f.eks. i et marked. Det kan være fruktbart å ta utgangspunkt i disse såkalte "prime movers" når man vil beskrive prosessen (se Lien 1995, side 147). Prosessen kan beskrives som et nettverk av aktører. For å kunne realisere sine ideer og mål, må en aktør få andre aktører interessert i sitt prosjektet. For å lykkes må hans egne interesser i prosjektet "oversettes" slik at andre aktører ser nytten av det i forhold til sine interesser. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å få andre aktører interessert, en må også forsøke å få kontroll med prosessen slik at den blir så forutsigbar som mulig. Målet er nemlig å etablere en såkalt "black box", dvs. å få de mange elementene og aktørene i prosessen til å fungere som en enhet. Innenfor en slik terminologi kan en black box være et «vitenskapelig fakta» (fact) eller en "gjenstand" (artefact), som tas for gitt (ingen stiller spørsmål ved) av aktørene som er involvert. Det kan kanskje sammenliknes med en maskin (og brukes om maskiner) som er avhengig av at alle delene må fungere. Hvis en del faller ut, bryter maskinen (evt. det vitenskapelige fakta) sammen.

Før en black box kan etableres må derfor alle uenigheter og stridigheter blegges ("closing of controversies"), og man må gjøre felles beslutninger som alle involverte enes om. Helt sentralt for å lykkes i produktutviklingsprosessen er at aktørene må skaffe seg allierte. Her skiller SST-tradisjonen seg fra beslektet teori ved at, allianser ikke bare inngås mellom sosiale aktører (individer eller sammenslutninger), men fruktbare allianser kan også bygges til produktene eller de vitenskapelige fakta. På dette punktet er SST-teorien spesielt interessant i forhold til studier av forbrukernes rolle i produktutviklings- og markedsføringsprosessen. Det er klart at de sentrale aktørene må danne en form for allianse til forbrukerne eller markedet for å lykkes, og at dette kanskje, i følge Latour, er den største utfordringen i hele prosessen. Han sier bl.a.:

"To what extremities is (...) not led in order to interest, please, seduce, force, capture or imprison consumers? How unreliable and feckless people are, always shifting from one opinion to another, enslaved by fashion and passion. To keep them well aligned, one needs constantly renewed and ever fresher resources." (Latour 1988, side 26)

Men før en når så langt som til å "overtale" forbrukerne er det en rekke andre aktører som må overbevises på veien, og i denne prosessen vil også f.eks. ny teknologi, eller til og med selve produktet som en ønsker å lansere, være en viktig alliert.

For å lykkes bør de ulike alliansene bli så stabile og forutsigbare som mulig, og en bør ha stor grad av kontroll selv om det både fysisk, mentalt og sosialt kan være store avstander til de andre allierte. Til syvende og sist er målet at, den i utgangspunktet målbevisste, men samtidig risikofylte og uforutsigbare alliansebyggingen skal ende opp som en organisert helhet.

Vi finner av flere grunner denne SST-tilnærmingen fruktbar i forhold til å studere lanseringen av økologisk melk: Den er både aktør- og prosessorientert. Det vil si at den peker på faktorer og betingelser som er relevante for å lykkes i en produktutviklingsprosess. Vi tenker her bl.a. på at den fokuserer på strategier og alliansebygging, og på selve gangen i prosessen; hvordan man skal komme seg videre i prosessen for å lykkes.

I vårt prosjekt er det forbrukeren og forbrukerens rolle som står i fokus. Forbrukeren er i mindre grad mulig å identifisere som en enhetlig aktør. I produktutviklingsprosessen vil forbrukeren som regel spille en mer sekundær rolle. Det er aktørene som har et produkt eller en produktidé som spiller førstefiolin. Mye tyder imidlertid på at når det gjelder å bygge miljøhensyn inn i produktene, er dette noe som i utgangspunktet ikke har stått sentralt blant produsentene. Andre aktører har her fått en større betydning enn de tradisjonelt har i slike saker. Casen med innføring av fosfatforbud i vaskemidler, er et eksempel på at både

forbrukere og offentlige myndigheter har spilt en betydelig rolle i utvikling av det fosfatfrie alternativet.

4 Aktørenes situasjonsoppfatninger, strategier og virkemidler

Vi vil i dette kapitlet beskrive de viktigste aktørenes rolle i lanseringen av økologisk melk. Gjennomgangen er strukturert rundt begrepene situasjonsoppfatninger, strategier og virkemidler slik de er beskrevet i referanserammen til Grønmo m. fl. Vi vil samtidig anvende SST-tilnærmingen og begrepsapparatet til Hirschman i analysen av produsentene og forbrukernes rolle slik det er beskrevet i kapittel 3. Først skal vi presentere selve prosessen fram til lanseringen av økomelka, og kommentere markedssituasjonen etter lanseringen og fram til i dag.

4.1 Lansering og markedsføring av økologisk melk

Etter henvendelser fra det økologiske landbruksmiljøet satte TNM i 1988 ned et utvalg som skulle vurdere mulighetene for å lansere økologisk melk. Utvalget la fram sitt arbeid for styret i TNM som konkluderte med at det på det tidspunkt ikke var grunnlag for å starte opp økologisk produksjon, bl.a. fordi det var for få produsenter som dessuten var spredt over et stort geografisk område (Aftenposten 03.10.90).

Økologisk melk ble igjen satt på dagsorden gjennom et seminar med tema "Omsetning av økologiske husdyrprodukter", som Produsentlaget holdt i januar 1991. Seminaret samlet deltakere fra Landbruksdepartementet, Debio og Norske Meierier. Det var stor enighet om at det krevdes et samarbeid mellom flere aktører for å få til hensiktsmessige løsninger for omsetning av melk fra økologisk produksjon. På bakgrunn av anbefalinger fra seminaret gikk Produsentlaget i gang med forberedelsene til et samarbeid om melkeomsetningen. Produsentlaget sendte ut en invitasjon til TINE Norske Meierier (TNM), Landbruksdepartementet, Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) og Debio med spørsmål om å delta i en slik samarbeidsgruppe. Både Landbruksdepartementet og SNT var positive til initiativet. LD ønsket å bli løpende orientert om arbeidet i gruppa, men ønsket ikke direkte deltakelse i samarbeidet. SNT ville heller ikke ha noen permanent deltakelse i gruppa, men stilte sin kunnskap til rådighet for gruppa, som det heter i Produsentlagets årsmelding fra 1992 (Produsentlaget 1991, 1992). TNM var positiv til deltakelse, men med forbehold om evt. styrevedtak. Produsentlaget, Debio og TNM dannet "Samabeidsutvalget for omsetning av økologisk melk", som hadde sitt første møte i september 1991 (Produsentlaget 1991). Som vi skal komme tilbake til var det en rekke både prinsipielle og praktiske forhold som måtte avklares før en lansering kunne bli en realitet. Derfor tok det faktisk nesten tre år før en kom fram til en endelig avtale for produksjon og omsetning av økologisk melk i 1994.

Dette var hovedsakelig en prosess som foregikk mellom partene internt i samarbeidsutvalget. Andre aktører som myndigheter og forbrukerinteresser var bare indirekte involvert i arbeidet med å utvikle det økologiske melkeproduktet.

4.1.1 Lansering av Dalsgården økologisk lettmeik

I januar 1995 ble Dalsgården økologisk lettmeik lansert, og som tidligere nevnt var dette det første norskproduserte økologiske meieriproduktet på markedet. Produksjonen startet først opp ved TINE Fellesmeieriets anlegg i Odal, og melka ble først introdusert på øvre Romerike og i Glåmdalsregionen. Distribusjonen ble i løpet av de første 8 månedene utvidet til nedre Romerike og Lørenskog. I følge TINE Norske Meieriers egen evalueringsrapport ble melka godt mottatt av matvarekjedene og i alle "kjedeprofilene" i lanseringsområdet. Salget

stabilisert seg på 1,5 – 2 % av det totale søtmeikssalget i Fellesmeieriet Odal sitt distribusjonsområde i den perioden (Norske Meierier 1995).

4.1.2 Salgsutvikling

Totalt utgjør salget av økologiske meieriprodukter bare ca. 0,5 % av det totale innenlandske salget av melkeprodukter, fløte, rømme og yoghurt (Landbruksdepartementet 1999, TINE Norske Meierier 1998).

Tabell 4-1 Salg av Dalsgården lettmeik 1995 –1998.

År	Salg i 1000 liter	Årlig vekst %
1995	320	
1996	920	188
1997	1.750	90
1998	2.300	31

Kilde: Tine Norske Meierier

Som tabellen viser var det en rask økning i salget de to første årene. Senere har salgsveksten stagnert. Vi har ikke lyktes å få salgstill for lettmeika i 1999, men totalt ble det solgt 2.3 mill. liter av økologiske meieriprodukter i 1999, dvs. også inkludert økologisk fløte, rømme, syrnet melk og yoghurt. Det betyr at totalsalget har gått ned i 1999. Brendehaug og Groven (2000) antyder at salget har gått ned ca 6 % i 1999.

4.1.3 Nye produksjons- og salgsområder

Salgsutviklingen har i stor grad sammenheng med den geografiske spredningen av produksjonen av økologisk melk. Tappingen av økologisk melk har spredd seg fra en beskjeden start i meieriet i Odal til en rekke meierier over hele Sør-Norge. I dag produserer ca. 10 meierier spredd over hele Sør-Norge ulike økologiske meieriprodukter. Per i dag markedsføres ikke lettmeika i de tre nordligste fylkene, men målet er at lettmeika skal bli landsdekkende.

Flere produsenter har også kommet til i perioden, slik at produksjonen har økt, mens omsetningen ikke har greid å holde tritt med den økte tilgangen på økologisk melk. I 1998 ble det innveid nesten 7,8 mill. liter økologisk melk. Det vil si at bare vel 33 % av den totale produksjonen av økologisk melk kom fram til forbruker som Ø-merket produkt det året (Landbruksdepartementet 1999).

4.1.4 Produktutvikling og markedsføring

Ved siden av et eget regelverk for primærproduksjon, er det også et spesielt regelverk for foredlingen av økologisk melk. Den økologiske melka er bl.a. ikke homogenisert.

Merpris til produsent, samt merkostnader knyttet til inntransportering og foredling bidrar til at økomelka faller dyrere, enn vanlig melk. Det viser seg at økomelka kan være inn til 50 % dyrere enn konvensjonell melk i utsalg. Brendehaug og Groven (2000) antyder at både TINE

og detaljister til tider kan ha tatt høyere marginer enn for den vanlige melka. Dette kan forklare de store prisvariasjonene og det forholdsvis store forskjellene i pris på konvensjonell og økologisk melk i butikk.

I tillegg til økologisk lettmelk har det også vært markedsført økologisk fløte, rømme, yoghurt syrnet kulturmilk ost. En del av disse produktene er nå trukket tilbake fra markedet. Vi bør også nevne at det i Røros-området produseres en egen økologisk "Tjukk-mjølke", som er et tradisjonelt melkeprodukt fra denne regionen.

Den økologiske melka ble først markedsført i en kartong med brun dekor. Dekoren er stort sett beholdt, men nå med grønn dekor. De andre produktene har liknende dekor, men forskjellige farger og alle under merkenavnet «Dalsgården».

Fram til 1998 ble det kun brukt lokal markedsføring gjennom lokalaviser og i butikk, men i 1999 har en begynt en forsiktig nasjonal markedsføring bl.a. gjennom ukeblader og på TNMs egne juice-kartonger (!). Argumentene for å legge vekt på lokal markedsføring har fra TNMs side vært at det ikke er tilgang på økologisk melk over hele landet. Lokal markedsføring er relativt sett dyrere enn nasjonale kampanjer. Men det er et spørsmål om hvor effektiv den type markedsføring er, i forhold til de ressursene som settes inn (Brendehaug og Groven 2000)

Figur 4-1 Hendelser og arenaer

År	Hendelser	Arenaer
1987	Debio og Produsentlaget dannes	Det økologiske landbruksmiljøet
1988	Utvalg i meierisamvirket vurderer markedsføring av økologisk melk	Meierisamvirket
1990 -	Omleggingsstøtte til økologisk landbruk	Landbruksdepartementet
1991-94	Forhandlinger om lansering av økomelka	Samarbeidsutvalget for omsetning av økologisk melk Meierisamvirket
1991 -	Informasjonskampanjer om økologisk mat	De økologiske landbruksorganisasjonene Norges Husmorforbund
1992 -	Etablering av konkurransestrategier for norsk mat	Landbruksdepartementet Landbruksorganisasjonene
1995	Lansering av Dalsgården økologisk lettmelk	Fellesmeieriet Dagligvarebutikker på Øvre Romerike og Glåmdalsregionen
1995-98	Nye økologiske produkter og salgsområder	Meierisamvirket Dagligvaremarkedet
1995	Handlingsplan for økologisk landbruk	Landbruksdepartementet
1998	Revidert handlingsplan for økologisk landbruk	Landbruksdepartementet
1999	Salget av økologisk melk går ned	TINE Norske Meierier
1999	Markedsstrategi for økologisk landbruk	Landbruksdepartementet De økologiske landbruksorganisasjonene Landbrukssamvirket
2000	Ny markedsstrategi for økologisk landbruk	Landbruksdepartementet Omsetningsrådet

Figuren over gir en summarisk oversikt over de viktigste hendelsene i casen – både før og etter lanseringen av den økologiske melka. Vi skal nedenfor punktvis se på de ulike aktørens rolle i denne prosessen.

4.2 De økologiske melkeprodusentene

De økologiske melkeprodusentene kan sies å være hovedaktørene i denne prosessen. Det var på deres initiativ at TNM først fattet interesse for denne type produkter, og de er det som vi kapittel 3 har valgt å kalle "prime movers" i prosessen. Vi skal kort si noe om bakgrunnen for den økologiske landbruksproduksjonen og det økologiske produktet, for så å komme inn på de økologiske melkeprodusentenes arbeid med økomelka; deres oppfatninger av situasjonen, strategier og virkemidler.

Selv om det har vært drevet økologisk landbruk i Norge siden slutten av 1930-tallet, har denne alternative produksjonsmåten aldri hatt noen stor utbredelse. De første økologiske gårdsbrukene i Norge ble drevet innenfor den antroposofiske bevegelse med utgangspunkt i Rudolf Steiners filosofi og lære – såkalt bio-dynamisk landbruk. Internasjonalt er det flere ulike retninger som kommer inn under betegnelsen økologisk landbruk. I dag kan en derfor si at økologisk landbruk er en samlebetegnelse for flere produksjonsmåter, men med en rekke felles trekk. Innenfor det internasjonale økologiske landbruksmiljøet, gjennom organisasjonen IFOAM, har man dessuten utviklet et felles internasjonalt regelverk for økologisk landbruk, slik at det i dag på mange måter kan sies at det er dette regelverket som definerer hva som kan betegnes som økologisk landbruk. Debios merkeordning, Ø-merket, for kontroll og godkjenning av økologiske produkter, bygger på dette internasjonale regelverket.

Etter hvert som det økologiske miljøet ble større, oppstod også et behov for en organisering på ulike områder – ikke minst i forhold til omsetning og markedsføring av produktene. I utgangspunktet ble de fleste varene omsatt direkte fra gårdene til forbrukere. Et ganske tidlig initiativ for å utvikle omsetningen var etableringene av Helios-butikkene på begynnelsen av 1970-tallet. Dette var et felles initiativ fra produsenter og forbrukere, og lenge ble prisene her fastsatt gjennom felles møter mellom forbrukere og produsenter (Torjusen og Vittersø 1998). Så lenge det økologiske miljøet var lite og oversiktlig kunne en slik tillitsbasert og mer eller mindre direkte omsetning fungere. Men fra midten av 1980-tallet oppstod et behov for en mer organisert omsetning av produktene, og Debio ble dannet i 1987 som en samarbeidsorganisasjon mellom Biologisk-dynamisk forening, Norsk Økologisk Landbrukslag og Norsk Senter for Økologisk Landbruk. Med opprettelsen av Debio var Norge, i likhet med Sverige, av de første land med et felles nasjonalt regelverk og merkeordning for økologisk landbruksproduksjon. Samme år ble Produsentlaget for omsetning av økologiske produkter stiftet. Bakgrunnen for dette initiativet var ønsket om større omsetningsmuligheter for økologiske produkter. De viktigste arbeidsoppgavene var i begynnelsen å bygge opp varige omsetningsordninger for ulike produktgrupper, koordinere produksjonen og få til en mest mulig landsdekkende omsetning. Laget arbeidet også med prisfastsetting og markedsinformasjon (Vittersø 1994).

Felles for de fleste tidlige omsetningsinitiativene var at de omfattet grønnsaker og frukt, og i mindre grad husdyrprodukter. Det viste seg at det i hovedsak var grønnsaksprodusenter som registrerte seg i Debio, fordi det var disse produktene som lot seg omsette som økologisk vare. I 1988 var det bare 52 registrerte brukere i Debio, men i 1990 steg antallet brått til 263, noe som skyldtes at en del tidligere ikke hadde vært registrert og at mange nettopp dette året begynte å legge om til økologisk drift fordi det kom en ny statlig ordning med omleggingstilskudd (Vittersø 1994). Antall Debioregistrerte bruk har økt jevnt og trutt siden, og i 1999 var det i alt 1745 bruk som var godkjent for økologisk drift (Debio 2000).

4.2.1 Situasjonsoppfatninger

Etter hvert som det økologiske miljøet vokste, meldte det seg et behov for å få til ordninger også for de andre produktgruppene utover grønnsaker og frukt. Ved siden av melk var kjøtt

og korn to nøkkelprodukter som det var svært vanskelig å få omsatt som økologisk vare. Disse produktene er i mindre grad egnet til å omsette ferskt, og da var man avhengig av å få innpass i et foredlingsystem som er dominert av noen få store aktører. En slik adgang skulle siden vise seg å bli ganske problematisk.

Tidligere ble i realiteten nesten all økologisk melk blandet med den øvrige melka, og foredlet og solgt som konvensjonell vare. Men noe økologisk melk hadde i et begrenset omfang blitt omsatt som fersk vare direkte fra enkeltbruk til forbrukere, og noen melkebønder begynte å se seg om etter muligheten for å omsette videreforedlet melk og andre meieriprodukter lokalt, fra egne bruk o.l. En stor bølge for denne type initiativ var selvsagt den strenge nasjonale reguleringen av melkeomsetningen. Fordi meierisamvirket har full kontroll over all førstehåndsomsetning av melk, er dette en aktør som alle må forholde seg til når det gjelder melkeomsetning i Norge. Å starte opp utenfor meierisamvirket ville være en stor risiko å ta. Samtidig mente mange økoprodusenter at det tross alt var naturlig å satse innenfor meierisamvirket, som alle produsentene i utgangspunktet var medlem av. For å bruke Hirschmans (1970) terminologi, ble altså exit av mange sett på som et lite realistisk alternativ.

I Produsentlaget forsøkte man så å få til et mer koordinert og organisert arbeid gjennom et såkalt Forberedende utvalg for omsetning av økologisk melk (melkeutvalget), som ble nedsatt i 1991. Målet for melkeutvalget var bl.a. å samordne de ulike initiativ som fantes rundt om i landet, samt å finne fram til modeller som kunne brukes for hele landet. Utvalget startet bl.a. en kartleggingsvirksomhet av produksjonsgrunnlaget for økologisk melk, og det så på mulighetene for småskalaløsninger for omsetning av økologisk melk fra gård til butikk i såkalte melkeautomater. Men framfor alt startet melkeutvalget arbeidet med å få til et samarbeid med TINE Norske Meierier om mulighetene for omsetning av økologisk melk gjennom meierisamvirket (Produsentlaget 1992).

De økologiske melkeprodusentenes mål var å finne markedsmuligheter for økologisk melk. Ved at økologiske meieriprodukter kom på markedet, kunne det bidra til å bedre rammevilkårene for økologisk landbruk, bl.a. i form av merpris på produktene. Det ville dessuten øke den generelle oppmerksomheten omkring økologisk landbruk og økologisk mat, noe som i sin tur ville styrke og øke utbredelsen av økologisk landbruk.

4.2.2 Strategier og virkemidler

Økoprodusentenes viktigste ressurs og alliert i møte med TNM var den spesielle råvaren, dvs. økomelka. De kunne tilby et produkt med andre egenskaper enn konvensjonelt produsert melk. Den nødvendige betingelsen for å kunne markedsføre økomelka som et mer miljøvennlig alternativ, er Debio-ordningen, dvs at melka kunne merkes med Ø-merket på bakgrunn av at den var produsert etter det offisielle regelverket som gjelder for økologisk landbruk.

Svakheten lå i at det var et lite produsentmiljø med liten innflytelse innenfor meierisamvirket og i landbruket generelt. Økoprodusentene hadde alliansen "bakover" til produktet, men var også avhengig av allianser "framover" til markedet. Her var det flere veier å gå: En vei var gjennom å etablere overbevisende argumentasjon om markedsmulighetene for økomelkproduktet, f.eks. gjennom markedsundersøkelser, henvisning til utenlandske trender og trussel om økt konkurranse på området. En annen mulig vei var å bygge allianser til andre interessegrupper, som f.eks. forbruker- og miljøorganisasjoner, samt de politiske myndighetene som ikke bare regulerer matvaresektoren, men som også kunne fungere som en kanal for formidling av forbrukerinteresser.

Latour (1988) beskriver produktutviklingsprosessen som en kamp som må føres på flere fronter, og der allianser bygges på kryss og tvers mellom ulike aktørinteresser. Slik kan også

lanseringen av økomelka beskrives. Spesielt tydelig er det i forholdet mellom økoprodusentene og TNM. For de økologiske melkeprodusentene var TNM både en "nødvendig" samarbeidspartner og alliert. Samtidig var det fra TNM og TNMs medlemmer, dvs. de konvensjonelle melkeprodusentene, at den største motstanden mot prosjektet kunne tenkes å komme. Mye tyder på at det internt i TNM var uenighet om mål og strategier, slik at for økoprodusentene hadde man flere "fronter" å forholde seg til i forhold til TNM. Vi skal først se på denne prosessen fra økoprodusentenes side som en produktutviklingsprosess der TNM og økoprodusentene inngikk et konstruktivt samarbeid for å lansere økologisk melk, men også se på dette som en "påvirkningsprosess" der økoprodusentene måtte finne allierte utenfor TNM for å nå fram i meierisystemet. Vi skal nedenfor beskrive hvordan økoprodusentene oppfattet samarbeidet med TNM, og så se nærmere på hvilke allianser økoprodusentene bygde underveis i prosessen.

Samarbeidet:

Som nevnt var det økoprodusentene som først tok initiativ overfor TNM for å utrede mulighetene for å starte opp produksjon av økologisk melk. TNM satte ned et utvalg og utredet mulighetene, men forlot snart tanken om økomelk. De økologiske produsentene gjorde så et nytt fremstøt overfor TNM og var da bedre organisert. Økoprodusentene satt imidlertid hele tiden med følelsen av at ideene deres ikke ble møtt. De økologiske melkeprodusentene var en liten, marginal gruppe i meierisystemet, med få kontakter og liten innflytelse. Kontaktpersonene sentralt i TNM var i hovedsak personer på et lavere nivå i systemet (seksjonssjef, produktgruppesjef, konsulenter) som jobbet med produktutvikling, samt med den lokale meieribestyreren ved Fellesmeieriet i Odal. Og i forhold til disse fungerte samarbeidet godt. Men i forhold til innflytelse lengre opp i organisasjonen, og ikke minst i forhold til styrets beslutninger, virker det som om økoprodusentene hadde svært liten innflytelse. Det måtte to styrevedtak til i TNM før det endelig ble vedtatt å sette ned en prosjektgruppe. Da man i 1993 skulle ta den endelige beslutningen om å starte opp en testlansering, var styret ikke villig til å gi merpris for den økologiske melka. Å oppnå en merpris var et av målene som økoprodusentene hadde satt seg for lanseringen av melka. Merprisen skulle være en kompensasjon for lavere melkeytelse og merarbeid ved økologisk produksjon. En undersøkelse blant de aktuelle leverandørene viste at det var nesten full oppslutning om dette målet. Derfor ville ikke økobønderne binde seg til å levere uten merpris. Uten oppslutning fra flertallet av økomelkprodusentene, ville det bli for lite melk til at TNM kunne starte tapping av melka. Styret i TNM snudde til slutt og innvilget en merpris.

Allianser:

Produsentlaget og Debio er organisasjoner som begge oppstod ut fra behovet om å bedre markedet for økologisk mat. Markedsorientering har derfor vært en naturlig del av arbeidsoppgavene og organiseringen til disse organisasjonene. Gjennom en omorganisering tidlig på 90-tallet ønsket Debio å trekke andre aktører inn i styrende organer i organisasjonen - også forbruker- og miljørepresentanter.

I forbindelse med informasjonskampanjer om økologisk landbruk på begynnelsen av 1990-tallet ble det tatt kontakt med Miljøheimevernet, Naturvernforbundet og Husmorforbundet. Dette arbeidet resulterte bl.a. i at Miljøheimevernet tok inn økologisk mat som et punkt på handlingsarket som distribueres til alle deltakere. Norges Husmorforbund var den eneste av organisasjonene som aktivt deltok i informasjonskampanjen. Kampanjene var imidlertid rettet mot økologisk mat generelt og ikke knyttet spesielt til økologisk melk.

Et annet eksempel på dette samarbeidet mellom økoprodusentene og de frivillige organisasjonene, var forsøkene på å utvikle småskala omsetning av melk på siden av det etablerte "meierisystemet". Disse forsøkene ble imidlertid aldri realisert, men viste at det var en sterk vilje både fra produsent og forbrukersida til å satse på dette produktet.

I følge SST-tilnærmingen er det ikke bare allianser til mennesker eller sosiale aktører som er viktige i en produktutviklingsprosess, men allianser til andre "ikke-menneskelige" faktorer, som f.eks teknologi, produkter eller vitenskapelige fakta, kan også vise seg å være avgjørende. I denne casen gjaldt det for de økologiske melkeprodusentene å overbevise omgivelsene om at det var et marked for økologisk melk. I arbeidet med å bygge fakta om markedet var det naturlig for økomelkprodusentene å vise til situasjonen i andre land. Spesielt i Danmark var det på det tidspunkt en rask vekst i omsetning av økologisk melk (Bjørkhaug m. fl. 1998). I Norge hadde man på den tiden få konkrete undersøkelser å vise til, og man måtte derfor stort sett basere argumentasjonen på antakelser om markedet ut fra egne, subjektive, erfaringer. I 1994 kom imidlertid en forbruksundersøkelse som Produsentlaget støttet seg til.

Undersøkelsen som det her vises til heter "Til bords med forbrukeren" og omhandler forbrukernes ønsker og prioriteringer på matområdet i 1990-årene. Undersøkelsen ble utført av SIFO på oppdrag av Barne- og familiedepartementet, og tar opp et bredt spekter av problemstillinger knyttet til forbrukeres vurderinger og valg på matområdet (Wandel og Bugge 1994).¹ De økologiske produsentene tolket undersøkelsen som et tegn på at forbrukerne var positive til økologisk mat og brukte den aktivt i "påvirkningsprosessen". Dette var trolig generelt viktig for å spre informasjon og holde trykket oppe for å bedre tilgjengeligheten av økologiske mat, ikke bare i forhold til landbruk og næringsmiddelprodusentene, men også overfor myndighetene.

4.3 TINE Norske Meierier

Det er naturlig å se meierisamvirkets situasjonsoppfatninger, mål, virkemidler og strategier i kraft av dets rolle som monopolist i det norske melkemarkedet. På den ene siden er det et privilegium som monopolist til en viss grad å kunne tillate seg å oversignale fra markedet og andre samfunnsaktører. Slik sett er TNM ganske suverene mht om det vil satse på økologisk melk eller la vær. På den annen side er det norske melkemonopolet ikke markedsmessig-, men politisk bestemt, slik at signaler fra myndigheter og andre samfunnsaktører trolig har stor betydning for de beslutninger som tas i meierisamvirket. Vi skal nedenfor se nærmere på hvordan TNM oppfattet situasjonen rundt lanseringen og markedsføringen av økomelka, og hvordan denne situasjonsoppfatningen påvirket de strategier og virkemidler som ble brukt.

4.3.1 Situasjonsoppfatning: betinget interesse

Vi vil forsøke å nyansere TNMs rolle ut i fra de muligheter og begrensninger en slik monopolsituasjon kan skape. Vi skal nedenfor peke på noen faktorer som hadde betydning for TNMs beslutning om å lansere økologisk melk, og i neste omgang diskutere TNMs betingede interesse for økomelka.

På den ene siden representerer TNM en viktig mulighet for lansering av et nytt produkt som økomelk. TNMs produksjons- og distribusjonsapparat utgjør en enorm ressurs i forhold til en

¹ En av problemstillingene i undersøkelsen var hvilket forhold forbrukerne har til matvarer produsert på en mer miljøvennlig måte enn dagens produksjonsmetoder (for eksempel med mindre sprøytemidler og kunstgjødsel). Av undersøkelsen framgår det at mer enn 70 prosent av forbrukerne er villige til å betale 5 prosent mer for økologiske matvarer, men at betalingsvilligheten synker raskt med ytterligere økning i prisen. 38 prosent var villige til å betale 10 prosent mer. Undersøkelsen viser dessuten at 12 prosent kjøpte slike produkter ofte og 32 prosent kjøpte slike produkter mer sjelden (Wandel og Bugge 1994).

effektiv distribusjon av økomelka. På den annen side kan monopolsituasjonen være et hinder for utvikling av denne type alternative produkter, bl.a. fordi omgivelsene (f.eks. økoprodusentene og forbrukerne) blir prisgitt TNMs (skiftende) holdninger. Dette kan vise seg å være spesielt avgjørende i dette tilfellet, da ideen om økomelk i første rekke var et initiativ som kom "utenfra" de sentrale deler av meieri-systemet. Her kan vi dra en historisk parallell til innføringen av lettmelka i Norge på 1970- og 80 tallet, som viser at på tross av sterkt ytre press, gikk det mange år før meierisamvirket ga lettmelka en skikkelig lansering. Denne lanseringen kom først etter en lengre intern prosess i meierisystemet, og først da meierisamvirket gikk helhjertet inn for ideen, ble lettmelka en suksess. Lettmelkssaken skal vi komme tilbake til under punkt 4.3.3.

Som tidligere vist satte man på slutten 1980-tallet, etter henvendelser fra økomiljøet, ned et utvalg i TNM som skulle vurdere mulighetene for å lansere økologisk melk. Man konkluderte med at det på det tidspunkt ikke var grunnlag for å starte opp økologisk produksjon.

Da spørsmålet fra økoprodusentene kom opp på nytt i 1991, var økomelk derfor ingen helt fremmed tanke i meierisamvirket, og det oppstod raskt kontakt mellom økoprodusentene og TNMs administrasjon. Styret i TNM brukte imidlertid lenger tid på saken. Spørsmålet var oppe to ganger til behandling i styret før den endelige beslutningen kom om å starte arbeidet med lanseringen, og en egen prosjektgruppe ble nedsatt i mai 1993.

Det er vårt inntrykk av at det ved siden av det "indre presset" fra økoprodusentene, var noen generelle "ytre faktorer" som var avgjørende for TNMs beslutning om å lansere økologisk melk.

For det første ønsket man å ligge i forkant av en utvikling som man mente ville komme. Man oppfattet at det på den tiden var en generell trend i samfunnet i retning av en oppfatning av miljø og miljøvennlige produkter. Gjennom samarbeidet med økoprodusentene ble dette inntrykket trolig ytterligere forsterket fram mot lanseringen. Som vist tidligere søkte økoprodusentene aktivt allianser med forbruker- og miljøorganisasjoner. I tillegg til denne generelle oppmerksomheten i opinionen, begynte matvarekjedene å etterspørre miljømerkede og økologisk produserte produkter. Også myndighetene begynte på 1990-tallet å vise interesse for økologisk landbruk.

Like viktig var trolig utviklingen i de andre nordiske land. Salget av økologisk melk begynte virkelig å ta av i Danmark, og også TNMs "søsterkonsern" i Sverige, Arla, begynte seriøst å satse på økologisk melk. Frykten for en potensiell framtidig import av meieriprodukter kan være en medvirkende forklaring til TNMs beslutning i denne saken.

På tross av alle disse positive markedsmessige faktorene som lå til grunn for TNMs beslutning om å lansere økomelka, vil vi påstå at den dominerende holdningen i meierisamvirket var preget av en betinget interesse for økomelka.

En forklaring på denne mer eller mindre lukne interessen kan være at initiativet kom utenfra, og at økomelka ikke var en ide som fikk utvikle seg i fred og ro i organisasjonen. En oppfatning i meierisystemet i dag er at dette er en oppgave som en nærmest har tatt på seg av ren plikt. Her er, som vi senere skal se, parallellen til lanseringen av lettmelka helt klar.

Vårt inntrykk er at det i TNM-systemet råder en oppfatning av at økologisk melk ikke er et vanlig kommersielt produkt, men at det er spesielle forbrukergrupper som skal ha det. Det økologiske miljøet kan selv ha bidratt til at en slik oppfatning har festet seg i TNM. Debio-regelverket kan invitere til et slikt syn, bl.a. fordi det legger vekt på minst mulig bearbeiding av råvaren. Det betyr bl.a. at melka ikke skal homogeniseres. Satt på spissen: I likhet med laktosefri melk dekker økologisk melk et behov hos spesielle grupper. Det kan være mennesker som av ulike (helsemessige) grunner ikke kan drikke homogenisert melk, eller grupper som av andre grunner ikke ønsker å drikke homogenisert melk (antroposofene).

Det er lite trolig at det å tilfredsstille disse, tross alt svært små nisjene, har vært den egentlige motivasjonen for TNM å lansere økomelka. Ved siden av rent politiske hensyn, som en

forventning om at man bør støtte opp om miljøvennlige produksjonsformer, var nok de strategiske overveielserne av avgjørende betydning for TNMs satsing. TNM ønsket å ha et økologisk sortiment i bakhand for å møte en eventuell kommende konkurranse om markedet for økologiske produkter, slik Brendehaug og Groven beskriver det (Brendehaug og Groven 2000).

Nå er trolig dette også en mer underordnet forklaring på TNMs manglende engasjement for økologisk melk. Den bakenforliggende forklaringen er knyttet til diskusjonen i meierisamvirket omkring A og B-melk.

I spørsmålet om merpris til produksjon av økomelk kom diskusjonen om A og B-melk til overflaten. Da man i 1994 skulle ta stilling til oppstart av økomelkproduksjon, ville styret i TNM i utgangspunktet ikke gi noen merpris til produsentene. Ove Johansen, leder for produktutviklingen i TNM, uttalte til Bondebladet 23. februar 1994:

”Man vil ikke differensiere prisen på melk alt etter hva den skal brukes til, eller gi inntrykk av at melk som ikke er produsert etter økologiske prinsipper er annenrangs ” (Bondebladet 23.02.94)

Denne uttalelsen reflekterer de holdninger og diskusjoner som gikk internt i meierisamvirket på den tiden. Den viser til at økomelka kunne ses på som en konkurrent til den konvensjonelle melka, og en frykt for at den konvensjonelle melka ville få et B-stempel i forhold til økomelka.

Som beskrevet tidligere snudde styret i TNM i dette spørsmålet og innvilget til slutt en merpris til produsentene. Men diskusjonen om merpris og A og B-melk stoppet ikke med dette vedtaket. Merpris var problematisk bl.a. fordi en da ville innføre et nytt prinsipp i organisasjonen ved at anvendelsen av melka skulle få betydning for utbetalingspris til produsent. Men vedtaket hadde også en viktigere symbolsk betydning ved at det kunne gi inntrykk av at en type melk, og følgelig en produsentgruppe, var mer verdifull enn resten. Ut fra en slik tankegang representerer økomelka og økologisk landbruk en kritikk av det konvensjonelle landbruket, som dermed rammer flertallet av TNMs medlemmer. Dette ble i første omgang brukt som et argument mot merprisen, men denne holdningen har seinere fått preget markedsføringen av de økologiske meieriproduktene på en negativ måte.

4.3.2 Lanseringen av lettmelka – en parallell?

Lanseringen av lettmelka i Norge er på mange områder en parallell til lanseringen av økomelka. Historien om lettmelka er vel dokumentert av Svanaug Fjær (1990) i en rapport fra prosjektet Ernæringspolitikk og matpolitikk som tok for seg framveksten av norsk ernæringspolitikk.

Lettmelka måtte lanseres to ganger før den slo igjennom på det norske markedet. Den første prøvelanseringen i 1976/-77 ble en fiasko, og melka ble trukket tilbake etter ett års prøvelansering. Da meierisamvirket i 1984 lanserte en ny lettmelkstype med en annen fettprosent og bedre smak, kapret lettmelka raskt markedsandeler. Den senere utviklingen kjenner vi godt til; lettmelka er i dag den klart mest solgte søtmelken. Lettmelksaken viser hvordan Norske Meierier først og fremst fremmet eiernes (melkeprodusentenes) og bedriftens interesser, og deretter tok markedsmessige hensyn. Den viste også at meierisamvirket måtte forholde seg til ernæringspolitiske hensyn, men at disse ble underordnet de andre hensynene.

Det var nemlig ernæringspolitiske hensyn som var utgangspunktet da Statens Ernæringsråd (SE) i 1969 første gang tok initiativ til produksjon av en magrere melketype. Et mål for ernæringspolitikken var bl.a. å redusere forbruket av mettet fett i befolkning, som melk var en av de viktigste kildene til. Statens Ernæringsråd henvendte seg til Norske Melkeprodusenters Landsforbund (NML), som så satte ned et utvalg for å vurdere saken nærmere. NML gikk til

slutt under sterkt press med på en prøvelansering. Problemet for meierisamvirket var overskuddsfettet, og man fryktet at resultatet av lettmelkslanseringen kunne bli redusert forbruk av fett gjennom melka, slik at meierisamvirket ville sitte igjen med øket smøroverskudd og større avsetningsvansker (se Fjær side 11).

Under den første lanseringen som startet i 1996, førte meierisamvirket en anti-markedsføringskampanje for lettmelka. I markedsføringen het det bl.a: "(...) et produkt til mennesker som av helsemessige grunner bør leve på diett." Det var for øvrig i tråd med markedsføringen av skummet melk som bl.a. ble markedsført under mottoet: "(...) en god nummer to!" Fettinnholdet ble satt så lav som 0,5 prosent, og melka ble tilsatt A og D vitaminer. Valg av fettprosent ble gjort mot Statens Ernæringsråds ønsker, og vitaminiseringen ble det ytret skepsis til fra mange hold. SE ville ha en lettmelkstype med 2 prosents fettinnhold, slik at forbrukerne fikk reelle valgmuligheter mellom hel, lett og skummet melk. Meierisamvirket ønsket bare to melkealternativer og laget derfor en melk som lå så tett opp til skummet melk som mulig. Det viste seg snart at salget av den nye lettmelkstypen gikk dårlig i de distriktene som den ble lansert. Lettmelka ble derfor trukket tilbake fra markedet da prøveperioden på ett år var over.

På begynnelsen av 1980-tallet endre markedet seg, og lettproduktene var i frammarsj. Forbruket av melk var på retur. Det var h-melka som tapte markedsandeler, mens salget av skummet-melk gikk opp. Meierisamvirket måtte gjøre noe i forhold til disse forbruksendringene:

"Det var meierienes endrede holdning til nye og magrere produkter om var utslagsgivende for at lettmelken ble lansert i 1984." (Fjær side 38)

Den nye lettmelka fikk et fettinnhold på 1,5 prosent, som ifølge Fjær, ble valgt ut fra en kombinasjon av smaks- og helsemessige hensyn. Fjær konkluderer med at ernæringspolitikken ble underordnet næringspolitikken, og at:

"(...) fettflyten i større grad er et spørsmål om markedsrett enn politisk rett. Lettmelkslanseringen skjer når meieriene vil og på den måten meieriene vil, og etter press fra forbrukerne. (...) Det var utviklingen på markedet som ga det endelige gjennombruddet. (Fjær side 59)

Parallellene til økomelka er mange, men det er også viktige forskjeller mellom de to sakene. Denne saken viser meierimonopolets sterke og svake sider sett fra et forbruker- og ernæringspolitisk ståsted. Ernærings- og forbrukerinteressene, gjennom Statens Ernæringsråd og Forbrukerrådet, hadde en kanal inn til NML som de aktivt brukte. Disse organene var initiativtagerne i denne saken, og som et statlig beskyttet monopol kunne ikke meierisamvirket overse eller avvise disse initiativene. Men samtidig viser denne saken hvor rått NML kjørte fram sine næringspolitiske hensyn, og hvor lett man kunne overse de markedsmessige hensynene. Det virker som man i meierisamvirkets styrende organer i første omgang oppfattet det som om man "påtok seg en plikt" ved å markedsføre lettmelk, og NML krevde til og med at Staten skulle bære eventuelle økonomiske belastninger som følge av en slik lansering. Satt på spissen: Markedet ble i første omgang redusert til en plass der man skulle avsette melkefettet gjennom ulike meieriprodukter, og ikke oppfattet som en plass der forbrukerhensyn var en viktig forutsetning for virksomheten. Men "markedet som en dumpingplass for melkefett" var en strategi som det viste seg i neste omgang spilte fallitt, da markedet for melkeprodukter endret seg radikalt.

Det er spesielt to trekk ved lettmelkslanseringen som er interessant i forhold til økomelksaken. For det første er det oppfatningen i meierisamvirket av at dette er noe som man "på samfunnets vegne" påtar seg av ren plikt, og at dette i begge tilfeller resulterte i en lunken holdning til lanseringen av produktet. For øvrig skiller disse to sakene seg fra hverandre på vesentlige punkter. Saken om lettmelka hadde betydelige nærings- og bedriftsøkonomiske undertoner der meierisamvirket var bekymret for de store negative økonomiske

konsekvensene redusert h-melksalg kunne få for næringa. Det var dessuten en større politisk oppmerksomhet rundt lettmeik-saken, der bl.a. de ernærings- og forbrukerpolitiske interessene var tungt inne. Økomelk-saken bærer mer preg av indre stridigheter mellom økoprodusentene og de øvrige produsentene, og en langt mindre politisk oppmerksomhet enn i lettmeik-saken, der heller ikke de forbrukerpolitiske interessene har vært særlig synlige. Så når Fjær (1990) konkluderer med at de ernæringspolitiske interessene stod svakt i lettmeik-saken, må vi konkludere med at de miljøpolitiske interessene nok står langt svakere i tilfellet med øko-melka.

4.4 Forbrukerinteressene

Så langt har vi fokusert på de økologiske melkeprodusentene og TINE Norske Meierier. Disse aktørene omtaler forbrukerne for det meste i indirekte former. De har i hovedsak vært opptatt av forbrukerne som et markedspotensiale, og bare delvis forsøkt å bygge allianser til forbrukerne. Forbrukerne fremstår i liten grad som aktivt handlende aktører. Denne passive forbrukerrollen er forståelig i og med at vi har å gjøre med produktutvikling og markedsføring av et produkt som i liten grad har vært tilgjengelig i markedet. For å beskrive forbrukerinteressenes rolle i lanseringen av økologisk melk skal vi vende tilbake til Hirschmans begrepspar exit og voice (se kap 3).

I saken med økomelka er verken exit eller voice i særlig grad alternativer for den vanlige forbruker. Det at TNM er et monopol, gjør det ekstra vanskelig for forbrukere å nyttegjøre seg av exit og voice. I en konkurransesituasjon kunne forbrukere som ønsket et økologisk alternativ truet med en generell exit fra TNMs produkter. I og med at denne muligheten ikke er reell i en monopolsituasjon, samtidig som økomelka i liten grad er tilgjengelig i markedet, er exit ikke et alternativ. Forbrukerinteressene vil dermed måtte søke andre kanaler for påvirkning, og voice står tilbake som den eneste mulige reaksjonsmåte for forbrukerne (Hirschman 1970). Den vanlige forbruker har med andre ord små muligheter for å artikulere sine interesser i denne typen saker, mens organiserte forbrukerinteresser i prinsippet har større påvirkningskraft overfor produsenter og myndigheter. Nedenfor skal vi se nærmere på hvordan forbruker- og miljøorganisasjonene artikulerte sine interesser i denne saken.

4.4.1 Norges Kvinne- og Familieforbund (NKF) ²

De organiserte forbrukerinteressene var i liten grad direkte involvert i prosessen rundt lanseringen av økomelka. Men organisasjoner som Norges Kvinne- og Familieforbund (NKF) og Miljøheimevernet har i perioder deltatt i informasjonskampanjer og samarbeidet med det økologiske produsentmiljøet om økologisk landbruk.

I arkivene til Produsentlaget fant vi et brev fra Oslo Krets av NKF som var stilet til styret i TNM. Brevet var datert 16.02.94 og omhandlet det omstridte spørsmålet om merpris til produsent. Brevet uttrykte full støtte til melkeprodusentenes krav, og oppfordret TNM til å innfri kravet for å få fortgang i lanseringsplanene. Om brevet hadde noen påvirkning på prosessen vet vi ikke, men brevet viser at NKF var engasjert i spørsmålet omkring økologisk mat på den tiden økomelka ble lansert. Vi skal se nærmere på bakgrunnen for NKFs engasjement.

Etter en henvendelse fra Debio I 1992 inviterte NKF til et møte, og som sett fra Debios side må ha vært vellykket. I følge Liv Anine Imset i NKF, ble organisasjonen "helt frelst" for

² Organisasjonen het på den tiden Norges Husmorforbund, men har i mellomtiden skiftet navn til Norges Kvinne- og Familieforbund (NKF).

Debios sak, og ikke lenge etter vedtok NKF som den første forbruker- og miljøorganisasjon å bli medlem i Debio. Siden har de sittet i Debios styrende organer. NKF inngikk i et ganske utstrakt samarbeid med de økologiske landbruksorganisasjonene spesielt i de såkalte informasjonskampanjene for økologisk mat i første halvdel av 1990-tallet. NKF oppfatter Debio som en møteplass mellom produsenter og forbrukere, og den brede sammensetningen av Debio har trolig vært fordelaktig i møte med myndigheter og produsentmiljøer utenfor det økologiske landbruksmiljøet.

Fra NKFs side er det viktige forbrukerhensyn som ligger til grunn for dette engasjementet. For det første er det viktig at forbrukerne har en så god valgmulighet som mulig i butikken. Det betyr bl.a. at forbrukere som er interessert i å støtte økologisk produksjon får anledning til å gjøre det gjennom å handle økologiske alternativer i dagligvarebutikkene. Det er viktig å understreke at engasjementet for økologisk mat, på linje med arbeidet for matvaresikkerhet, inngår som en del av et større engasjement for matvarekvalitet generelt i NKF.

4.4.2 Andre forbruker- og miljøorganisasjoner

I likhet med NKF ble også Miljøheimevernet og Naturvernforbundet kontaktet av det økologiske landbruksmiljøet på begynnelsen av 1990-tallet. Disse organisasjonene støttet fullt opp om ideene innenfor det økologiske miljøet, men miljøorganisasjonenes interesse for dette temaet var trolig i første rekke motivert ut fra miljøhensyn, heller enn forbrukerhensyn.

Miljøheimevernet tok tidlig inn økologisk mat på sitt handlingsark som blir delt ut til samtlige deltakere i "Grønne Familier", som i dag teller over 100.000 husstander. Det kan virke som om økologisk mat ikke har vært spesielt høyt prioritert i miljøorganisasjonene. Tidsskriftet Folkevevt tok i 1998 i en artikkel opp spørsmålet om hvorfor de frivillige organisasjonene tilsynelatende har sviktet økologisk mat. Det generelle svaret fra organisasjonene var at man hadde valgt å prioritere andre områder relatert til mat høyere, og mange av miljøorganisasjonene klaget over mangel på kompetanse og ressurser å sette inn på dette området (Folkevevt 3/98).

Oppmerksomheten om økologisk mat i miljøorganisasjonene har nok økt noe de siste åra, bl.a. som følge av at man i miljøsaken i større grad har satt fokus på forbruk og forbrukervalg, samtidig som økologiske matvarer har blitt mer synlige i butikkene.

4.4.3 Økomelka – bare for spesielt interesserte?

Ulike forbrukerundersøkelser kan tyde på at, på tross av liten tilgjengelighet av økologisk mat, er interessen for disse produktene forholdsvis stor i befolkningen. Vi har referert en tidlig undersøkelse av Wandel og Bugge, men også nyere forbrukerundersøkelser bekrefter et slikt inntrykk. I en undersøkelse foretatt av Feedback Research for Landbruksdepartementet svarer 80 % av de spurte at det er sannsynlig at de ville kjøpe økologiske varer dersom de var tilgjengelige (Feedback Research 1998). I en undersøkelse foretatt i Stange-Hamar området av Torjusen m.fl. (1999) svarte over 70 % av de spurte at de sannsynligvis ville kjøpe økologiske produkter dersom det enten ble bedre tilgjengelighet, bedre utvalg, bedre informasjon eller lavere priser på produktene. Internasjonale undersøkelser bekrefter også en trend i retning av økt interesse for økologisk mat.

Samtidig viser mange av undersøkelsene at forbrukerne i liten grad kjenner igjen de offisielle merkeordningene for økologisk mat. Forbrukere begrunner kjøp av økologisk mat i større grad med helse- enn miljøhensyn. Dette til tross for at miljøfordelene med økologisk produsert mat er langt bedre dokumentert, enn helsefordelene. Hvordan forbrukere oppfatter økologisk mat er derfor fortsatt et åpent spørsmål.

Disse undersøkelsene kan tyde på at det ikke er manglende interesse for økologisk mat, men at mange fortsatt har liten eller ingen erfaring med økologisk mat, og derfor heller ikke har kunnskap om produksjonsmåten, merkeordningene osv. Historisk sett har økologisk landbruk som produksjonsform hatt en svært liten utbredelse, og økomaten har stort sett vært tilgjengelig i spesialforretninger, og da først og fremst gjennom Helios. I dag er det et økende tilbud av økologisk mat også i vanlige dagligvarebutikker.

De frivillige organisasjonenes forholdsvis begrensede fokusering på økologisk mat er muligens et uttrykk for at det generelt er lite oppmerksomhet om mat og miljø i Norge. Mat og miljø har ikke vært den store konfliktsaken i norsk forbruker- eller miljøpolitikk. Undersøkelser viser at det er en høy grad av tillit til norsk matvareproduksjon blant mange forbrukerne. Samtidig viser forbrukerundersøkelser at det er en betydelig interesse for økologisk mat, og at forbrukere oppfatter det som mer miljøvennlig å kjøpe økologisk framfor konvensjonelt produsert mat (Torjusen m. fl. 1999). Enkeltforbrukerens interesse ligger derfor i å få tilgang til et mer miljøvennlig alternativ til den konvensjonelle maten; med andre ord å få en valgmulighet.

4.5 Myndighetene

Vi skal se nærmere på myndighetenes rolle, og da først og fremst representert ved de sentrale myndigheter som Landbruksdepartementet og Stortinget, og i mindre grad mer utøvende organer som Omsetningsrådet og Statens Næringsmiddeltilsyn som også har vært inne i bildet under utviklingen av økomelka. Til slutt i dette avsnittet ser vi nærmere på en del markedsstrategier i norsk landbruk, støttet og utviklet av myndighetene i nært samarbeid med faglaga i landbruket, dvs. partene i jordbruksforhandlingene.

Myndighetene besitter i denne sammenheng en rekke ”generelle ressurser”, og har stor innflytelse over de rammevilkår som de andre aktørene må forholde seg til. Påvirkningskraften er potensielt stor spesielt fordi matproduksjon i Norge er sterkt regulert. Med ”generelle ressurser” tenker vi på virkemidler som myndighetene har til rådighet i forhold til å øke produksjonen av økologisk melk (tilskuddsordninger, kvoteordninger, utdanning, forskning m.m.), men myndighetene har også en nøkkelrolle i forhold til meierisamvirkets monopolsituasjon. Staten kan for øvrig ikke kun opptre som en regulator av markedet, men er også en stor konsument av varer som blir tilbudt på markedet (se bl.a. Grønmo m.fl. 1991, s.). Landbruksmyndighetene har derfor muligheten til å spille en sentral rolle på flere områder, selv om de ikke har vært direkte involvert i selve lanseringen av økologisk melk.

4.5.1 Stortinget

I Stortinget har økologisk mat i liten grad vært oppe til debatt. Økologisk landbruk er kommet inn som en egen post i jordbruksoppgjøret, som betyr at næringskomiteen hvert år tar stilling til bevilgningene til økologisk landbruk. Det generelle inntrykket er at de fleste partier støtter opp om bevilgningene til økologisk landbruk. Noe uenighet er det mellom de partier som i hovedsak mener at utviklingen av markedet for økologisk mat er et forhold mellom produsent og forbruker (Høyre og Fremskrittspartiet), og de andre partiene som etter hvert er blitt opptatt av tiltak som kan stimulere dette markedet. Men det er bare representanter fra Sosialistisk Venstreparti som har fremmet egne forslag om økologisk landbruk i Stortinget.

De tre SV-representantene Paul Chaffey, Reidar Johansen og Erik Solheim fremmet i stortingsssesjonen 1996-97 et forslag om å utarbeide en egen stortingsmelding om økologisk landbruk. Forslagsstillerne mente blant annet at forslagene i den daværende handlingsplanen

for økologisk landbruk var for lite konkrete, og at det burde settes klarere mål for hvor stor del av landbruksproduksjonen som skulle legges om. Forslaget om en stortingsmelding fikk støtte fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, men flertallet i komiteen gikk i mot. Landbruksdepartementet forpliktet seg imidlertid til en mer omfattende rapportering til næringskomiteen om de tiltak som iverksettes over for økologisk landbruk (Dok.nr.8:19 (1996-97), Innst.S.nr.125. (1996-97), St.prp.nr.70 (1996-97)).

Under behandlingen av jordbruksoppgjøret i 1998 fremmet Karin Andersen på vegne av Sosialistisk Venstrepart, en henstilling til Regjeringen om å trekke de økologiske landbruksorganisasjonene mer aktivt inn i det videre arbeidet med økologisk landbruk i Norge. Forslaget gikk ut på å tilføre de økologiske organisasjonene mer ressurser slik at de kunne bidra til å øke etterspørselen etter økologiske varer. Under stortingsbehandlingen av jordbruksoppgjøret for 1999 gjentok Karin Andersen krav fra SV om tiltak som kan øke både produksjonen og andelen av den som når forbrukeren som økologisk (Stortingssesjon 1997-98, møte 18. juni sak nr. 10, Stortingssesjon 1998-99, møte 17. juni, sak nr. 8)

4.5.2 Situasjonsoppfatning: Miljøtiltak og næringsutvikling

De første støtteordningene direkte til omlegging til økologisk landbruk kom i 1990. Støtten er siden tilført som et av flere miljøtiltak under jordbruksavtalen. Omleggingstøtten til økologisk landbruk må ses i sammenheng med den øvrige miljøinnsatsen i landbrukspolitikken. I 1990 ble innsatsen mot forurensning fra landbruket og for utvikling av mer miljøvennlige driftsformer trappet kraftig opp fra om lag 80 mill. kroner i 1989 til vel 430 mill. kroner i 1990. Denne satsingen må dels ses på bakgrunn av nasjonale forpliktelser for å redusere utslippene til Nordsjøen, og dels som en oppfølging av Brundtlandkommisjonens rapport "Vår Felles Framtid" (St. prp. nr 1 1989-90). Støtten til økologisk landbruk var med andre ord i begynnelsen helt og holdent motivert ut fra et miljøpolitisk hensyn. Dette hensynet står fortsatt sterkt i dag, og støtten til økologisk landbruk regnes fortsatt som et miljøpolitisk virkemiddel, men som vi skal se har man etter hvert også blitt mer oppmerksom på de nærings- og markedsmessige sidene ved økologisk landbruk.

I st. prp. nr 8 1992-93 "Landbruk i utvikling" finner vi en første antydning om at økologisk landbruk også kunne være næringsmessig interessant. Proposisjonen la generelt sterk vekt på utvikling av nye næringer i tilknytning til landbruket og en mer markedsrettet landbruksnærings.

4.5.3 Handlingsplaner og markedsstrategier for økologisk landbruk

Den første handlingsplanen for økologisk landbruk som kom i 1995 var det første virkelige tegn på at myndighetene også begynte å se betydningen av de markedsmessige forholdene for videre utvikling av økologisk landbruk. Handlingsplanen viser til St. prp. nr 8 (1992-93) "Landbruk i utvikling", der det ble slått fast at arbeidet med økologisk landbruk og omsetningssystemene skulle føres videre. Handlingsplanen viser både til de økologiske og de markedsmessige positive sidene ved økologisk landbruk. De sentrale målene for planen var (Landbruksdepartementet 1995):

- Omsette og selge mest mulig av den økologiske landbruksproduksjonen under økologisk merking. Innen 1998 bør 85 prosent av produksjonen omsettes som økologisk
- Dekke forbrukernes etterspørsel etter økologisk produserte matvarer
- Ta ut merpris i markedet som svarer til potensialet nasjonalt og internasjonalt

Økologisk landbruk har siden vært omtalt som en egen post i Stortingets behandling av jordbruksoppkjørene, men fortsatt som en del av de miljøpolitiske virkemidlene. Det viste seg snart at målsettingene i handlingsplanen ikke ville nås innen 1998, og omsetnings- og markeds situasjonen for økologisk mat ble etter hvert viet økt politisk oppmerksomhet. Tidligere landbruksminister Kåre Gjønnes uttalte ved flere anledninger at et overordnet mål er at så mye som mulig av det som dyrkes og produseres økologisk, også skal selges som økologisk med Debio-merking. I 1998 kom en revidert handlingsplan for økologisk landbruk. Her er målsettingene moderert i forhold til 1995-planen. Målene er nå å (Landbruksdepartementet 1998):

- Omsette og selge mest mulig av den økologiske landbruksproduksjonen under økologisk merking. Mest mulig av produktene, minst 75 %, bør innen 2003 omsettes som økologisk
- Dekke forbrukernes etterspørsel etter økologiske landbruksvarer med norsk produksjon, når det gjelder varer det er naturgitte forutsetninger for å produsere her i landet
- Ta ut en merpris som svarer til potensialet nasjonalt og internasjonalt

Departementet tar i handlingsplanen ansvaret for utviklingen av en markedsstrategi for økologisk mat. Det ble over jordbruksavtalen i 1998 avsatt 5 mill. kroner til gjennomføring av markeds tiltak innenfor denne markedsstrategien. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av sentrale aktører i matvaresystemet, for å utvikle markedsstrategier for økologisk landbruk. Våren 1999 kom arbeidsgruppen med en rekke anbefalinger for det videre arbeidet med markedsføring av økologisk mat, og foreslo å bruke mesteparten av midlene som ble avsatt for 1999 til markeds kommunikasjon, det vil bl.a. si informasjon om økologisk landbruk og Ø-merket.

Av grunner som vi ikke skal komme nærmere inn på her, ble det ingen direkte oppfølging av dette utvalgets arbeid, men Landbruksdepartementet satte ned en ny gruppe høsten 1999. Omsetningsrådet har vært sekretariat for denne gruppens arbeid som fikk i mandat å utrede en handlingsplan for markedsarbeidet innen økologisk landbruk på bakgrunn av en overordnet målsetting om at markedspotensialet for økologiske produkter skal utnyttes slik at den økologiske produksjonen i størst mulig grad når frem til forbrukeren som økologisk (Omsetningsrådet 2000).

Gjennom planen tas det sikte på å stimulere til en mer effektiv og aktiv markedsføring av økologisk mat. Man prioriterer økt informasjon til forbrukere og produsenter. Planen fokuserer på produktutvikling, og setter spørsmålstegn ved i hvilken grad det bør satses på de etablerte aktørene med forankring innen tradisjonelle matvarer, eller om en heller burde stimulere aktører som spesialiserer seg innen foredling og omsetning av økologiske produkter (Omsetningsrådet 2000). Gruppen foreslår at det bevilges totalt 70 millioner kroner over en fireårsperiode til omsetningsfremmende tiltak. Dersom dette forslaget får oppslutning vil det innebære en betydelig satsing på økologisk mat sammenliknet med tidligere.

4.5.4 Økologisk mat og andre markedsstrategier i norsk landbruk

Landbrukspolitikken er på 90-tallet blitt mer markedsrettet. Det har også vært en intensjon å stimulere markedsføringen av økologisk mat, men økologisk mat har i liten grad vært omfattet av de generelle markedsstrategiene i norsk landbruk.

Konkurransestrategien for norsk mat ble etablert i Landbruksdepartementet i 1992. Den bygde opprinnelig på en såkalt "ren-mat strategi", der de overordna målene var å styrke konkurransekraften for norsk matproduksjon på hjemmemarkedet ved å bygge på såkalte naturgitte fortrinn ved norsk landbruksproduksjon. Økt eksport av norsk landbruksproduksjon har også vært en del av strategien, men hovedinnsatsen har nok vært rettet mot hjemmemarkedet. Konkurransestrategien er gradvis utvidet og omfatter i dag bl.a.

merkeordningen Godt Norsk, Kvalitetssystemet i Landbruket (KSL) og prosjektet Norsk Gårdsmat, samt produktutviklings- og eksportprogrammer (St.prp. nr 8 (1992-93), Strategiplan Stiftelsen Godt Norsk 1998-2000).

Godt Norsk, og Norsk Gårdsmat er utviklet i et samarbeid mellom partene i jordbruksoppkjøret, det vil i praksis si landbruksdepartementet/Statens Landbruksbank og faglaga i landbruket. Stiftelsen Godt Norsk sin visjon er at Godt Norsk-merket skal være en garanti for at matvarene er av norsk opprinnelse og av god kvalitet. Forbrukere skal etterspørre Godt Norsk-merkede produkter fordi de ønsker størst mulig grad av trygghet ved valg av mat og at de ønsker norske varer (Strategiplan Stiftelsen Godt Norsk 1998-2000).

Man vil med andre ord bygge opp et tillitsforhold mellom norske forbrukere og norske matvareprodusenter. Undersøkelser viser at tilliten til norsk mat er svært høy i befolkningen. Det kan virke som om et mål med strategien er å forsterke dette forholdet bl.a. ved å framheve kvalitets, miljø- og helesmessige fortrinn ved måten norsk mat produseres på. Det er etablert et kvalitetssystem i tilknytning til ordningen som skal bidra til å sikre at disse hensynene ivaretas gjennom ordningen.

Økologiske produsenter og økologiske produkter deltar i disse ordningene på lik linje med andre produsenter, men økologisk mat markedsføres ikke spesielt gjennom disse ordningene. Godt Norsk-merket er da heller ikke et miljømerke, eller noen garanti for økologisk produksjon. På tross av dette viser en undersøkelse om folks miljøengasjement, foretatt av SIFO i 1997, at hele 25 prosent av de spurte mente at Godt Norsk var det offisielle merket for økologisk matvareproduksjon, mens bare 14 prosent gjenkjente Debio-merket. Hele 47 % var ubesvart/vet ikke, noe som viser en svært liten kjennskap til Debio-merket (Nyberg 1999). Dette står i skarp kontrast til Godt Norsk-merket som gjenkjennes av mer en 75 % av forbrukerne (Strategiplan Stiftelsen Godt Norsk 1998-2000).

Så langt tyder mye på at myndigheter og landbruksnæringen har satset stort på, og lykkes med, sin strategi for å beholde forbrukernes tillit til norsk matproduksjon. Denne satsingen står som vist i skarp kontrast til arbeidet med markedsstrategier for økologisk landbruk, der man fortsatt, våren 2000, ikke har greid å realisere de midlene til markedsføringsformål, som ble avsatt ved jordbruksoppkjøret i 1998 (Landbruksdepartementet 1998).

Spesielt i landbruksorganisasjonene, dvs. både faglaga og samvirkeorganisasjonene, er det en dominerende oppfatning av at markedsføring av økologisk mat kan gå på bekostning av konvensjonelt produsert mat. Dette viser både TNMs markedsføringen av Dalsgården, men det vises også gjennom generelle uttalelser fra ledende personer i landbrukets organisasjoner (Brendehaug og Groven 2000).

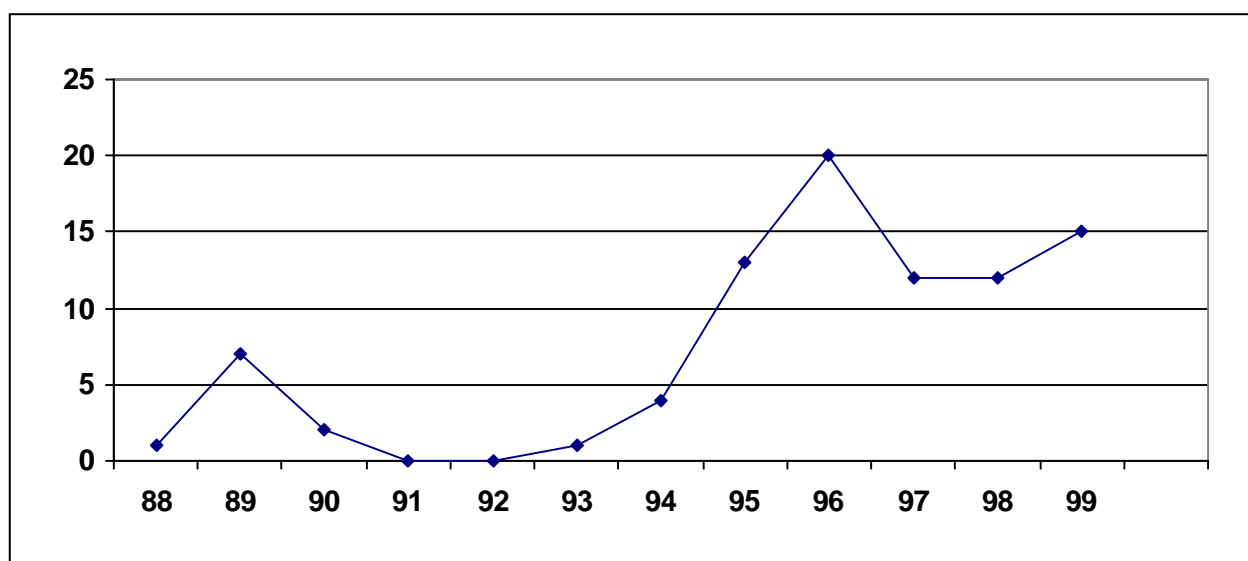
Disse uttalelsene og oppfatningene om økologisk mat blant ledende personer i faglaga og samvirket må ses i sammenheng med landbruksnæringens overordnede konkurransestrategier for norsk mat. Norges Bondelag fremmer en Trygg Mat strategi som spesielt legger vekt på at man ikke bruker genmodifiserte planter eller dyrefôr, har et selvpålagt forbud mot antibiotika, og at man har et kvalitetssystem der det er et mål at norskprodusert mat fremdeles skal være fri for skadelige rester av medisiner, plantevernmidler, fri for smitte og produsert på en dyrevennlig måte (Norges Bondelag 2000). Norges Bondelags syn på økologisk landbruk ble presentert på et møte i regi av Landbrukets Forsøksringer på Gardermoen 24. november 1999. Møtets tema var: "Hvorfor går utviklingen av økologisk landbruk saktere i Norge enn i andre land?". For Norges Bondelag er det et mål at norsk landbruk til enhver tid skal dekke etterspørselen etter økologisk mat, men selve målet på suksess for Norges Bondelag ligger i at forbrukerne i størst mulig grad skal etterspørre norske matvarer, produsert på konvensjonelt vis i tråd med de krav og mål som inngår i organisasjonens egen Trygg Mat strategi. Økologisk landbruk er med andre ord ikke en integrert del av denne Trygg Mat strategien. Dette er et paradoks tatt i betraktning av at økologisk landbruk er den eneste produksjonsformen som drives og kontrolleres etter et offisielt og helhetlig regelverk som nettopp legger vekt på ressursforvaltning, miljø og etikk.

4.6 Media

I likhet med myndighetene besitter media flere ”generelle ressurser” med stor påvirkningskraft. Vi tenker da på medias mulighet til å sette dagsorden, påvirke opinionen og drive informasjonsformidling. Men i likhet med myndighetene var avisene i liten grad opptatt av denne saken før lanseringen av Dalsgården. Først i de senere år med et voksende marked og stigende interesse for økologiske produkter generelt, ser det ut til at medias interesse for temaet har økt.

Vi har foretatt et søk i Atekst som er en database der samtlige artikler i en del større norske aviser samt NTB er registrert. Søket omfatter følgende aviser og tidsperioder: Aftenposten 1984-1999, Dagens Næringsliv 1988-99 og Bergens Tidende 1992-99, samt NTB for perioden 1985-99. Vi søkte på emneord knyttet til økologisk melk: ”Økologisk melk”/ ”økamelk” / ”Dalsgården”. Figur 4 nedenfor viser antall artikler vi fant som omtaler temaet økologisk melk i perioden 1984 – 1999.

Figur 4-2 Antall artikler om økologisk melk i perioden 1988 – 1999 i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidende* og NTB



*Bergens Tidende fra 1992, de øvrige fra 1988.

Figuren viser at det fram til 1995 var svært liten omtale av økologisk melk i avisene. Det var ikke registrert noen artikler på temaet økologisk melk før 1988 i Aftenposten. Figuren viser at også mellom 1988 og 1995 er temaet økologisk melk sjeldent omtalt i mediene. I 1989 finner vi imidlertid 7 artikler eller notiser om emnet. Det skjer imidlertid et hopp fra 4 artikler i 1994 til i alt 13 artikler i 1995, året da økomelken ble lansert. Kurven viser en topp i 1996 med totalt 20 artikler og notiser om økologisk melk i de fire mediene Aftenposten, Dagens Næringsliv, Bergens Tidende og NTB.

Hva er det ved økologisk melk som interesserer mediene? I 1988 og -89 er det en del omtaler av meierisamvirkets første sonderinger av mulighetene for produksjon av økologisk melk. For perioden 1995 til -99 skjer det en dreining av fokus. Fra 1995 – 97 var det størst oppmerksomhet rundt lanseringen av melka. Mediene var opptatt av tidspunktet for

lanseringen, og fokuserte på hvordan melka ble mottatt når den endelig var på plass i butikkene. Vi finner overskrifter som: "Økomelken kommer snart" og "Oslo må vente på ny "økomelk"". Det ble i denne perioden også fokusert på det økende tilbudet av økologiske varer i butikkene: "Økologisk mat snart på alle fat?", "Flommer over av fersk økomelk", "Butikkene selger flere økovarer", er noen av overskriftene fra 1996. I begynnelsen ble økomelka utsolgt, og TINE greide ikke å dekke etterspørselen: "Nordmenn sluker økomaten", "Øko-melk gir hodepine for TINE", "Økomelken sjelden vare" og "Økomelk-salget øker kraftig". Men etter hvert kom også mer kritiske artikler, og da spesielt rettet mot prisen: "Økomaten faller dyr" og "Prishopp på øko-melken".

De to siste årene reflekterer avisoverskriftene en noe mer negativ utvikling, spesielt i forhold til salg og markedsføring av melka. I oktober 1998 slår Bergens Tidende fast: "Dårlig markedsføring av øko-melk", og i 1999 finner vi overskrifter som "Økologisk melk: Lite kjent og lite solgt", "Motarbeider øko-mjølke" og "Magert salg av økologisk mat". Avisene tar spesielt opp spørsmål omkring markedsføringen av økomaten, og de politiske målsettingene knyttet til dette. I august 1998 skriver Aftenposten: "Økologisk mat koker bort i kålen", NTB følger opp i januar 1999: "Økologiske produkter når ikke fram til forbrukerne", og i mai 1999 gir både Bergens Tidende og Dagens Næringsliv plass til Margrethe Joys fra Norsk Økologisk Landbrukslag i kronikk-/debattspaltene. Hun retter søkelyset mot norsk landbrukspolitik under overskriften "Vinglete miljøpolitikk i landbruket".

Denne gjennomgangen viser at media var lite interessert i temaet før lanseringen av økomelken, men at saken under lanseringen fikk mer plass i mediene. I utgangspunktet var dette en ren nyhetssak: Økomelk og andre økovarer var noe nytt på markedet som fanget mediernes interesse. I takt med den økende interessen, har mediene også formidlet mer bakgrunnstoff om produksjon og forbruk av økologisk mat. Etter hvert har mediene i større grad også satt et kritisk søkelys på økomelka: Det vil si artikler som har tatt for seg prissetting, markedsføring og de politiske aspektene knyttet til produksjon og omsetning av økologisk mat. Går vi til f.eks. Danmark har imidlertid media der spilt en helt annen og betydningsfull rolle for utviklingen av det økologiske matvaremarkedet. Mediaoppmerksomheten rundt ulike mat- og miljøskandaler blir sett på som en av flere faktorer som har påvirket utviklingen av økologisk landbruk og etterspørselen etter økologiske matvarer i Danmark (Bjørkhaug m. fl. 1998).

5 Avsluttende diskusjon – strategier og virkemidler

Lanseringen av økologisk melk er en case som på mange måter er representativ for utviklingen av miljøområdet på 90-tallet der både markedet og forbrukerne er tillagt større vekt i miljøpolitikken. Denne casen kan derfor gi innsikt i hvilke muligheter og barrierer såkalte miljøvennlige produkter møter i markedet.

Forbrukerrollen blir ofte forstått som diffus og fragmentert, det vil si at det er vanskelig å få øye på forbrukerens egentlige betydning og innflytelse i samfunnsspørsmål. Dette gjelder både på det kollektive og individuelle planet. På det kollektive-/makroplanet er forbrukerne ofte mangelfullt organisert til å kunne øve innflytelse over viktige beslutninger. På det individuelle-/mikro-planet blir enkeltforbrukerens handlinger gjerne for marginale til å ha betydning.

Denne casen viser at det er fruktbart å betrakte forbrukerrollen som mangesidig framfor diffus. I kapittel 3 presenterte vi ulike perspektiver på forbrukerinnflytelse for å drøfte denne mangesidige forbrukerrollen. Hirschmans begreper exit og voice gir en strukturering av de tradisjonelle måtene den individuelle forbrukeren øver innflytelse på, mens begrepene den politiske forbruker og politisk forbruk representerer en nyere trend som både går på forbrukerens bevissthet om å gjøre de "riktige" etiske valg i markeds konteksten, og at forbrukeren også handler utenfor markeds konteksten, mer eller mindre organisert, for å fremme miljøpolitiske hensyn (se mikro/makro politikk).

Miljø er et av flere hensyn den politiske forbruker vil legge vekt på, men det er noen betingelser som må være tilstede for at handlinger i markeds konteksten skal finne sted og få (politisk) betydning ut over å være enkelthandlinger. Vi skal komme nærmere inn på hvilke betingelser som gjelder for forbrukeres handlinger i forhold til økologisk melk

I denne casen har vi lagt vekt på å beskrive selve produktutviklingsprosessen, både for å forstå rollen ulike aktører har spilt og for å få innsikt i hvorfor økologisk melk ikke har lyktes i markedet så langt. På arenaene der produktutviklingen skjer, dvs. i samarbeidet mellom de økologiske produsentene og TNM, prosessene internt i TNM samt i samhandlingen mellom produsenter og myndigheter, har forbrukerinteressene liten direkte innflytelse. Men i følge SST-tilnærmingen har forbrukerne indirekte stor betydning, først og fremst som en alliansepartner der aktørenes oppfatninger av markedet og forbrukerne blir av avgjørende betydning for hvilke strategier som velges, og hvordan markedsføringen av produktet skjer. I denne sammenheng er det svært relevant i hvilken grad produsenten (TNM) oppfatter miljø eller økologisk landbruk som et aspekt ved produktet som det er fordelaktig å markedsføre (Brendehaug og Groven 2000).

Disse perspektivene på forbrukerrollen, det vil si som en individuell aktør, organisert opinion eller alliansepartner, er innfallsvinklene for drøftingen nedenfor, som tar utgangspunkt i den firefelts arena-modellen som ble presentert i kapittel 3

5.1 Mikro/marked

Mye tyder på at forbrukerne i liten grad har oppfattet Dalsgården som et reelt alternativ for dem. Det er mange grunner til dette, og vi skal kort nevne noen. Dalsgården har fortsatt ingen full nasjonal distribusjon, og har vært lite eksponert i dagligvarebutikkene og i media. Dalsgården er betydelig dyrere enn det konvensjonelle alternativet. Pris er trolig en betydelig barriere da det er klare begrensninger på hvor stor merpris forbrukerne er villige til å betale for økologisk mat (Feedback Research 1998). Det er et stort behov for informasjon om økologiske matvarer og økologisk landbruk. Undersøkelser viser at det er få som kjenner til den offisielle merkeordningen for økologisk produksjon. Samlet betyr dette at økologisk melk i liten grad fremstår som et reelt alternativ til vanlig TINE-melk. Det vil si at lanseringen av

Dalsgården verken har åpnet for den tradisjonelle forbrukerrollen (exit/voice) eller for den mer moderne utgave av den politiske forbruker.

5.2 Makro/ marked

Avgjørende for å lykkes med en produktlansering er, i følge SST-tilnærmingen, at man gjør de riktige valg og skaffer seg de vellykkede alliansene. I denne saken kan en si at de økologiske melkeprodusentene ikke hadde noen særlige valgmuligheter da de inngikk samarbeid med TNM. Økoprodusentene har aktivt forsøkt å bygge allianser, ikke minst til miljø- og forbrukerinteresser, uten at dette har fått noen stor betydning for oppmerksomheten rundt økologisk mat. Misnøyen med samarbeidspartneren TNM har ligget der hele tiden, men tradisjonell lojalitet til landbrukssamvirket kombinert med dårlig organisering og indre stridigheter i de økologiske organisasjonene kan være forklaringer til at alternativer til TNM i liten grad er utforsket.

Vi har i denne casen i liten grad tatt for oss varehandelens rolle. Kort kan vi si at det ikke har vært noe samlet arbeid for å fremme økologisk mat i varehandelen, men at forbrukersamvirket, NKL, er den av de store kjedene som mest systematisk har arbeidet med økologiske matvarer (Brendehaug og Groven 2000).

Når det gjelder melk og meieriprodukter er denne sektoren i dag helt dominert av landbrukssamvirket, dvs. TNM. Denne tilnærmede monopol situasjonen har på ulike måter hatt betydning for satsingen på økomelk. Dalsgården ble bl.a. lansert av TNM for å ligge i forkant av en utvikling, slik at en var klar til å møte en eventuell konkurranse på økologi-området. TNM har imidlertid hatt en oppfatning av at markedet for disse produktene er svært begrenset i Norge i dag. A- og B-stempel-problematikken har dessuten bidratt til at økologisk melk har fått en lav profil markedsføringsmessig. Svenske Arla er stilt overfor samme problematikk, men har greid å løse dette på en offensiv måte, og inkludert de økologiske produktene i sin miljøprofil (Brendehaug og Groven 2000). Erfaringene fra Sverige, og forbrukerundersøkelser fra Norge tyder på at forbrukerne i liten grad er opptatt av denne type motsetninger, men at forbrukeren har et langt bredere spekter av hensyn som grunnlag for sine valg i markedet. TNMs strategi og holdning er derfor et vesentlig hinder for et mer mangfoldig produktspekter i markedet.

5.3 Mikro/makro politikk

En oppgave for sentrale myndigheter er å veie ulike interesser opp mot hverandre. Staten skal være en kanal for miljø- og forbrukerinteresser samtidig som den skal ivareta produsentinteressene. Innføringen av lettmelk i Norge er et eksempel på produsentinteressenes tradisjonelt sterke posisjon i landbruks- og ernæringspolitikken. På 1990-tallet er imidlertid også landbrukspolitikken blitt mer markeds- og forbrukerorientert. I vår case ser vi dessuten av miljøhensyn er blitt et sentralt tema i landbrukspolitikken i løpet av 1990-tallet.

Man har til en viss grad lyktes i å stimulere omleggingen til økologisk landbruk, men ikke på langt nær i samme omfang som i våre naboland. Samtidig har myndighetene mislyktes i sine målsettinger for omsetning av økologiske landbruksprodukter. Dette viser også økomelk-casen, bl.a. ved at omsetningen av økologisk melk for første gang gikk ned i 1999. Myndighetene har hatt det vi vil kalle passive målsettinger for arbeidet med økologisk mat, og i stor grad overlatt markedsarbeidet til andre aktører.

Forbruker- og miljøinteressene har i liten grad virket som noen organisert lobby for økologisk mat spesielt. Man har i større grad vært opptatt av risikoaspektene ved mat, med det tenker vi på at maten skal være helsemessig trygg, ikke genmodifisert o.l. At økologisk landbruk i liten grad har vært tema i opinionen eller blant velgerne reflekteres både i en forholdsvis liten oppmerksomhet om økologisk melk/mat i media og blant politikerne på Stortinget.

Dermed har arenaen stort sett vært overlatt til næringslivsinteressene, det vil i denne sammenhengen si landbruksnæringen, næringsmiddelindustrien og varehandelen. Varehandelens rolle har vi ikke studert nærmere i denne casen. På grunn av de tette båndene til resten av landbruksnæringen, kan ikke meierisamvirkets rolle ses isolert fra de mer generelle markedsstrategiene i landbruket. Som vi var inne på i avsnitt 4.5 virker Norges Bondelags strategi for Trygg Mat i større grad ekskluderende enn inkluderende i forhold til økologisk mat.

5.4 Konklusjoner

Miljø er et av flere egenskaper ved mat som forbrukere er opptatt av. På samme måte har forbruker- og miljøinteressene hatt en mer allsidig tilnærming, og i større grad vært opptatt av matvaretrygghet generelt, enn økologisk mat spesielt.

5.4.1 Marked og miljø

Både myndigheter, landbruksnæringen og forbrukere har felles målsettinger og ønsker om at miljøhensyn i sterkere grad blir vektlagt i matvareproduksjonen. Men mens myndigheter og forbrukere ser fordeler ved at økologisk landbruk integreres i landbrukets markedsstrategier, virker landbruksnæringens egen strategi ekskluderende i forhold til økologisk landbruk. Dette bidrar til at store deler av den økologisk produserte maten ikke kommer fram til forbrukeren.

5.4.2 Stat og miljø

Med bakgrunn i bl.a. internasjonale miljøavtaler har myndighetene ført en aktiv politikk for å redusere miljøbelastninger fra landbruksproduksjonen. Tiltak for å stimulere økologisk landbruk er en integrert del av denne satsingen. En av de største barrierene for videreføring av den positive trenden økologisk landbruk har hatt på 90-tallet er stagnasjonen i markedet for viktige økologiske landbruksprodukter som melk og kjøtt. Erfaringer fra andre land viser at det ligger et stort potensiale for økologisk landbruk dersom produktene får gjennomslag i markedet. Så langt har Staten i stor grad overlatt til landbruksnæringen og markedsaktørene å utvikle dette markedet på egen hånd.

Vi vil peke på flere viktige forklaringer på hvorfor man ikke har lyktes med å utvikle markedet:

- myndighetene har overlatt ansvaret til aktører som i utgangspunktet ikke har hatt noen egeninteresse eller ser noen fordeler ved å utvikle markedet for økologisk mat
- det har vært en svakt organisert opinion, og inntil nylig også liten mediaoppmerksomhet omkring temaet økologisk mat

- det har rådet en feilaktig oppfatning av utviklingen av markedet skal være etterspørselbasert

Myndighetenes målsettinger har så langt vært å dekke etterspørselen etter økologisk mat i markedet. Her har myndighetene og landbrukets organisasjoner langt på vei hatt en felles oppfatning av hvordan markedet fungerer. All erfaring tilsier imidlertid at etterspørsel ikke oppstår i et vakuum, men at tilbudssiden aktivt må stimulere etterspørselen gjennom aktiv markedsføring osv. Her kan staten bidra på ulike måter for å få i gang en dialog mellom myndigheter, forbrukere og produsenter om tema miljøvennlig matproduksjon. Den nye markedsstrategien for perioden 1999 – 2003 legger et større ansvar på det offentlige i å legge til rette for aktørene i markedet.

Informasjon og markedsføring av den offisielle merkeordningen, Ø-merket, kan være et første skritt for å øke oppmerksomheten omkring økologisk mat. Det må gjøres på en slik måte at både forbrukere og produsenter ser det positive ved økologisk mat. Mye tyder på at mange produsenter i dag ikke ser, eller har, noen fordeler av å produsere og markedsføre økologisk mat.

Frivillig miljømerking er alene trolig ikke tilstrekkelig på matområdet. Eksempler fra næringsmiddelindustrien viser at strenge krav og offentlig tilrettelegging til sammen har hatt positive miljøeffekter i forhold til produksjonsprosessen (utslipp) og emballasjeforbruk (returordninger). Områder av produksjonsprosessen der de statlige virkemidlene er svakere utviklet og i større grad basert på frivillighet, har til gjengjeld vært mindre påaktet fra produsentenes side. Det gjelder f.eks. primærproduksjonen og transporten av mat. Denne casen viser at når det gjelder å bygge miljøhensyn inn i produktene, står dette heller ikke sentralt blant produsentene. Andre aktører har her fått en større betydning enn de tradisjonelt har i slike saker. Økomelk-saken og innføringen av fosfatforbud i vaskemidler viser at både myndigheter og forbrukere har en viktig rolle å spille i slike produktutviklingsprosesser.

Myndighetene har følgelig en viktig oppgave i å bidra til å utvikle markedet for miljøvennlige produkter, i dette tilfellet økologisk mat, slik at det skapes en bevissthet blant forbrukerne om slike produkter. Det offentlige kan bidra direkte til utviklingen av markedet gjennom en mer bevisst innkjøpspolitikk. Det finnes flere gode eksempler på dette, bl.a. fra Danmark. Statlige myndighetene kan f.eks. bidra til at økologisk melk får innpass i skolemilkordningen, og gi et økologisk tilbud gjennom Statens Kantiner.

Den nye stortingsmeldingen om norsk landbruk og matproduksjon varsler en forbrukerretting av norsk landbruk. I den forbindelse blir det viktig at både myndigheter og produsenter erkjenner at forbrukerne må få reelle valgmuligheter, også på miljøområdet.

Litteratur

- Aall, Carlo og Erik Solheim (1995): Miljøårboka 1995. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Bjørkhaug, Hilde, Bjørn Egil Flø, Hanne Torjusen og Gunnar Vittersø (1998): Økologisk mat - forskning, strategier og erfaringer i Danmark. Rapport fra en studietur i november 1997. Notat nr. 3/98. Statens institutt for forbruksforskning og Senter for bygdeforskning.
- Brendehaug, Eivind og Kyrre Groven (2000): Økologi og marknad. Ein studie av rasjonalitet i produksjon og marknadsføring av økologisk mjølk og kjøt. VF-rapport 2/00. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Fjær, Svanaug (1990): Fettkabalen som ikke gikk opp. Lettmelkens historie i Norge. Rapport nr. 1 fra prosjektet Ernæringspolitikk og matpolitikk. Arbeidsrapport nr. 2 1990. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker. Notat 23 Senter for samfunnsforskning, Bergen.
- Grønmo, Sigmund, Folke Ølander og Arild Danielsen (1991): Konsumentinnflytande i samhället – en referanseram för empiriska undersökningar. Nord 1991:13. Nordisk Ministerråd, København.
- Halkier, Bente (1999): Miljø til daglig brug? Forbrugernes erfaringer med miljøhensyn i hverdagen. Forlaget Sociologi, Frederiksberg.
- Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London.
- Jänicke M. og H. Weidner (1995): Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 cases. Ed. Sigma, Berlin.
- Lien, Marianne E. (1995): Food Products in the Making. An ethnography of marketing practice. Dissertation submitted for the Dr. Polit. degree. Department and Museum of Anthropology, University of Oslo.
- Latour, Bruno (1987): Science in Action. Harvard University Press, Cambridge.
- Latour, Bruno (1988): The Prince for Machines as well as for Machinations. In B. Elliot (ed) Technology and Social Process. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Michelsen, Johannes, Ulrich Hamm, Els Wynwn & Eva Roth (1999): The European Market for Organic Products: Growth and Development. Organic Farming in Europe: Economics and Policy Volume 7. Universität Hohenheim, Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Stuttgart.
- Nyberg; Anders (1999): Miljømonitor. Stabilitet og endring i forbrukernes miljøengasjement. Rapport nr. 6 1999. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker.
- Repstad, Pål (1987): Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag. Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø.
- Stø, Eivind (1999): Eco-labels in the Nordic countries, an environmental and consumer political success? Paper presented at the ESA-conference "Will Europe Work?", Vrije Universiteit, Amsterdam 18. 21. August.
- Throne-Holst, Harald (1999): Forbrukernes rolle i miljøpolitiske suksesser. Fosfatforbrudet i tøyvaskemidler. Husmoraksjonen i Mjøsområdet. Arbeidsrapport nr. 1 1999. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker.
- Torjusen, Hanne, Anders Nyberg og Margareta Wandel (1999): Økologisk produsert mat: Forbrukernes vurderinger og bruksmønstre. Rapport nr. 5 1999. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker.
- Torjusen, Hanne og Gunnar Vittersø (1998): Bærekraftig matforbruk. Begrepsdrøftinger, menyeksempel og kostnadsberegninger. Rapport nr. 11 1998. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker.

Vittersø, Gunnar (1994): Ta vare på helheten. Økologisk landbruk i utvikling. Rapport 1:94. Prosjekt Alternativ Framtid, Oslo.

Wandel Margareta, og Annechen Bugge (1994): Til bords med forbrukerne. Forbrukernes ønsker og prioriteringer på matområdet i 90-årene. Rapport nr. 2 – 1994. Statens institutt for forbruksforskning, Lysaker.

Dokumenter og avisartikler:

Aftenposten 3. oktober 1990. Ikke naturmelk i Norge.

Bondebladet 23. februar 1994. Øko-melklansering fra Tine usikkert.

Debio meldinger. Nr. 1 februar 2000. Nøkkeltall 1999 – primærproduksjon.

Dok.nr.8:19 (1996-97): Forslag fra stortingsrepresentantene Reidar Johansen, Paul Chaffey og Erik Solheim om økt satsing på økologisk landbruk. 19.11.96.

Feedback Research (1998). Undersøkelse om folks holdninger og adferd knyttet til økologiske produkter. Utført for Landbruksdepartementet, oktober 1998.

Folkevett 3/98. Hvem bryr seg om øko-mat?

Green Euorpe 2/94. Organic Farming. Newsletter from DG X. Commision of the European Communities.

Innst.S.nr.125. (1996-97): Innstilling frå næringskomiteen om framlegg frå stortingsrepresentantene Reidar Johansen, Paul Chaffey og Erik Solheim om auka satsing på økologisk landbruk. 20.02.97.

Jordvett nr. 6 og Hummelposten nr. 4. Desember 1995. (Fellesnummer).

Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, SFT (1991): Nasjonal nordsjøplan – tiltak innen landbruket for å redusere tilførselen av næringssalter. Rapport fra arbeidsgruppe mellom landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn.

Landbruksdepartementet (1995): Handlingsplan for videre utvikling av økologisk landbruk.

Landbruksdepartementet (1998): Handlingsplan for økologisk landbruk (1998-99). Revidert rapport.

Landbruksdepartementet (1999): Markedsstrategier for økologiske landbruksprodukter. Rapport fra arbeidsgruppe, mars 1999.

Norges Bondelag (2000): Handlingsprogram. www.bondelaget.no/nbl/hp/Handprogsk.html

Norske Meierier (1995): Evalueringsrapport. melk fra økologisk landbruk. Norske Meierier 6. september 1995, Oslo.

NOU 1991:2. Norsk landbrukspolitik. utfordringer, mål og virkemidler. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

Omsetningsrådet (2000): Handlingsplan for markedsarbeid innen økologisk landbruk for perioden 1999-2003.

Produsentlaget for omsetning av økologiske produkter (1991): Foreløpig referat fra møte i samarbeidsutvalget for omsetning av økologisk melk avholdt den 05.09.91 i Oslo.

- Produsentlaget for omsetning av økologiske produkter (1992): Årsmelding 1992.
- Stiftelsen Godt Norsk: Strategiplan (1998-2000).
- St. meld. nr. 46. (1988-89): Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr 1 (1989-90): Budsjett for Landbruksdepartementet for budsjetterminen 1990. Landbruksdepartementet.
- St. prp. nr. 8 (1992-93): Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegg for jordbruksoppgjørene m.v. Lanbruksdepartementet.
- St.prp.nr.70 (1996-97): Jordbruksoppgjøret 1997 – Endringer i statsbudsjettet for 1997 m.m. Planleggings- og samordningsdepartementet.
- St. tid. Stortingssesjon (1997-98): Innlegg fra representant Karin Andersen. Møte 18. juni 1998, sak nr. 10 Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m.m. (Innst. nr. 235 (1997-98), jf. St.prp. nr. 67 (1997-98)).
- St. tid. Stortingssesjon (1998-99): Innlegg fra representant Karin Andersen. Møte 17. juni 1999, sak nr. 8. Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 1999 – endringer i statsbudsjettet for 1999 m.m. (Innst.S.nr.243 (1998-99), jf St.prp.nr.75 (1998-99)).
- TINE Norske Meierier (1997): TINE 2000. Meierisamvirket – vårt konkurransefortrinn. Brosjyre
- TINE Norske Meierier (1998): Årsmelding og regnskap 1998. TINE Norske Meierier BA.

Vedlegg

Oversikt over informanter:

Gerald Altena: tidligere daglig leder i Produsentlaget og sekretær for samarbeidsutvalget med TINE Norske Meierier.

Harald Lund som representerte Produsentlaget i samarbeidsutvalget med TINE Norske Meierier.

Liv Anine Imset; tidligere leder for Oslo Krets av Norges Husmorforbund (nå Norges Kvinne og Familieforbund (NKF)) samt Norges Kvinne og Familieforbunds representant i Debio (styret og utvalget for Debioregler).

Tom Bjøre; TINE Norske Meierier, Senter for Forskning og Utvikling med spesielt ansvar for økologiske produkter.

Espen Arnesen (produktgruppesjef) i TINE Norske Meierier, markedsavdelingen, med markedsføring av økologiske produkter som ansvarsområde.

Espen Arnesen og Tom Bjøre ble intervjuet ved Senter for Forskning og Utvikling på Kalbakken i Oslo, mens de øvrige intervjuene ble foretatt per telefon.