

Carsten Daugbjerg og Dan Kristian Møller
Økologipolitikken og de økologiske
interesseorganisationers kapaciteter
i Danmark, Sverige og Tyskland¹

Økologisk jordbrug kom i de nordeuropæiske lande på den politiske dagsorden i 1980'erne. Det ændrede markant vilkårene for de organisationer, der repræsenterede det økologiske jordbrug, og påvirkede den måde, de udviklede sig på. I Danmark blev økologisk jordbrug defineret som en nicheproduktion, og først senere fik det miljøpolitiske aspekt en vis vægt. I Sverige har man defineret økologisk jordbrug som et miljøpolitisk instrument, mens det i Tyskland først blev set som en måde at begrænse EU's overskudsproduktion på og senere som en forbrugerbeskyttelsesforanstaltning. Disse forskellige opfattelser af, hvilke policyproblemer det økologiske jordbrug kan løse, har påvirket de økologiske interesseorganisationers udvikling af kapaciteter vidt forskelligt i de tre lande. Den danske Økologisk Landsforening har udviklet betydelige kapaciteter inden for markedsføring af økologiske produkter, mens den svenske Ekologiska Lantbrukarna og den tyske Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (AGÖL) og den senere Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) kun i meget begrænset grad har udviklet sådanne kapaciteter, men i stedet forblevet forholdsvis ressourcetsvage organisationer.

Den dominerende tilgang til studiet af interesseorganisationer i dansk og skandinavisk forskning er at betragte dem som faktorer, der har en indflydelse på de politiske tiltag, der rettes mod et givet problem (fx Christiansen et al., 2004; Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999). Der kan ikke herske tvivl om, at interesseorganisationer har betydelig indflydelse på, hvilke politiske tiltag der vedtages, og også bidrager til iværksættelsen af disse. Den konklusion støttes af ganske omfattende forskning. Der har imidlertid været betydelig mindre interesse for at undersøge, om og i givet fald hvordan interesseorganisationerne påvirkes af en politik (af præciseringsmæssige årsager ser man ofte begrebet „policy“ anvendt om den pakke af tiltag, en offentlig myndighed retter mod et problem).

I mere generelle vendinger har Theodore J. Lowi (1972: 299) med formuleringen „Policies determine politics“ fremhævet, at policy kan være den uafhængige variabel. Samme tankegang gør sig gældende hos Jørgen Grønnegård Christensen (1980: 314, 327-331), som argumenterer for, at den type regulering, som et ministerium udfører, har betydning for dets samspil med interesseorganisationerne (se også Daugbjerg, 1994 for et lignende argument). I litteraturen om interesseorganisationer antages det ofte, at interesseorganisationer, som får privilegeret adgang til den politiske beslutningsproces eller såkaldt „insider“-status, tillægger sig en mere moderat stil (fx

Grant, 2000). Hvordan den førte politik ellers påvirker organisationerne, har været genstand for mindre interesse.

Her undersøger vi, om en politik (policy) har effekt på, hvilke kapaciteter interesseorganisationerne udvikler. Med kapaciteter mener vi administrative ressourcer og færdigheder samt systematiseret viden, der er relevant for politikformulering og/eller -implementering. Policy forstås som en kombination af politikinstrumenter. Valget af instrumenter er langt fra en teknisk proces, men i høj grad et politisk spørgsmål og en konsekvens af, hvordan en policyproblematik defineres i det politiske spil, dvs. hvad er det for et problem, politikken skal løse. Der er foretaget ganske omfattende studier af, hvordan definitionen af politiske problemer efterfølgende påvirker den politiske proces (fx Baumgartner og Jones, 1993; Schön og Rein, 1994). Vil man undersøge en politiks effekt på interesseorganisationernes udvikling af kapaciteter, må analysen derfor starte med at fastlægge problemdefinitionen, altså selve forståelsen af det politiske problem der ligger til grund for instrumentvalget.

Mere specifikt fokuserer denne artikel på, hvordan problemforståelser i økologipolitikkerne påvirker de økologiske organisationers udvikling af kapaciteter. Koblingen mellem policyproblem og økologisk jordbrug varierer betydeligt på tværs af lande. Samtidig kan man konstatere, at de økologiske interesseorganisationer har udviklet sig forskelligt og besidder vidt forskellige kapaciteter. Vi undersøger dette i et studie af, om der er en sammenhæng mellem forståelsen af økologipolitikken og de økologiske interesseorganisationers kapaciteter i Danmark, Sverige og Tyskland. Da der er tale om et forskningsspørgsmål, som endnu ikke er specielt godt undersøgt (Halpin et al., under udgivelse), er ambitionsniveauet i denne artikel begrænset til at sandsynliggøre, at en sådan kausalrelation findes. Yderligere forskning er nødvendig for at fastlægge de mere detaljerede kausalrelationer.

Policyproblematikker, instrumenter og interesseorganisationernes kapaciteter

Et politikområde kan forstås ud fra forskellige perspektiver, som skitserer nogle grundlæggende antagelser om, hvad der er hovedproblematikken inden for området og legitimerer politikken over for offentligheden og/eller en politisk elite, der kun udviser momentvis interesse for politikområdet. Definitionen af en policyproblematik kan nogle gange være en ganske konfliktfyldt politisk proces (Schön og Rein, 1994; Baumgartner og Jones, 1993), men til andre tider giver det ikke anledning til de helt store kontroverser. Når problemforståelserne er etablerede, har de stor betydning for de prioriteringer og instrumentvalg, der foretages i forbindelse med udformningen af politikken. Problemforståelserne giver politikere og embedsmænd retningslinjer for sammensætningen af en pakke af instrumenter. Som regel vil én bestemt

problemforståelse dominere et politikområde, men der vil i sådanne tilfælde ofte kunne findes andre forståelser i periferien af området.

Den dominerende problemforståelse påvirker valget af politikinstrumenter. Mange politiske problemer er komplekse og karakteriseret ved en flerhed af problemspekter og kan således sjældent løses ved iværksættelse af et enkelt instrument (se OECD, 2007: 21-22). Derfor er det ikke selvindlysende, hvilke aspekter af problemet, der skal påvirkes for at opnå den ønskede effekt. De etablerede problemforståelser sætter fokus på, hvilke aspekter af et policyproblem, der skal forsøges påvirket. De er dermed retningsgivende for instrumentvalget og for den måde, som instrumenterne kombineres på.

Den pakke af politikinstrumenter, staten beslutter sig for at sætte i værk, har stor betydning for, hvilken rolle interesseorganisationerne kan få i implementeringsfasen.² For nogle instrumenters vedkommende vil staten have et etableret implementeringsapparat, mens den for andre instrumenters vedkommende må trække på eksterne aktører, typisk interesseorganisationer, eller selv udvikle nye kapaciteter. For i det hele taget at få en rolle, skal interesseorganisationerne besidde kapaciteter, der efterspørges af staten (Maloney et al., 1994: 36). Har staten kun få relevante ressourcer, har interesseorganisationerne *mulighed* for at udvikle sig til attraktive partnere for staten, men det kræver, at de enten har eller kan udvikle kapaciteter, der kan bidrage til implementeringen af politikken. Er forudsætningerne til stede, kan staten „skubbe“ yderligere til kapacitetsudviklingen ved, direkte eller indirekte, at bevillige økonomiske ressourcer til implementeringen. Da der vil være betydelige organisatoriske gevinster ved at involvere sig i implementeringsprocessen, vil interesseorganisationerne have et kraftigt incitament til at udvikle de efterspurgte kapaciteter. Der kan dog være en række organisatoriske forhold, såsom tilstedeværelsen af konkurrerende interesseorganisationer, der bevirker, at staten politisk set ikke kan eller vil inddrage én af organisationerne i implementeringsprocessen. Besidder staten selv de nødvendige kapaciteter til at implementere instrumenterne, indsnævres interesseorganisationernes muligheder for at skabe sig en plads i implementeringsprocessen, og deres deltagelse begrænses i højere grad til legitimering. Det kan dog også være et stærkt argument for at inddrage interesseorganisationerne.

Økologipolitikken og økologiorganisationernes kapaciteter

I EU opererer det økologiske jordbrug under et fælles sæt af regler (minimumstandarder), men der er dog variationer i de specifikke regler på tværs af medlemslandene. Økologisk jordbrug er imidlertid blevet koblet til løsningen af forskellige policyproblemer. I stigende grad kobles økologisk jordbrug til løsningen af landbrugets miljøproblemer. Miljøgevinsterne ved økologisk jordbrug knytter sig hovedsagelig til fraværet af pesticider i produktionen,

højere grad af biodiversitet og mindre næringsstofudvaskning som følge af mindre intensiv landbrugsproduktion. Økologisk jordbrug er tidligere også blevet koblet til løsningen af overskudsproduktionen af fødevarer i EU, som blandt andet var forårsaget af prisstøttesystemerne i EU's fælles landbrugs-politik. Økologisk jordbrug er også blevet set som et bidrag til skabelsen af et mere differentieret fødevaremarked. Økologisk jordbrug er således blevet opfattet som en markedsniche rettet mod forbrugere, der er villige til at betale en merpris for fødevarer produceret under hensyntagen til en række post-materialistiske værdier såsom miljø, dyreetik, sundhed og smagskvalitet. Endelig kan økologisk landbrug ses som et bidrag til udvikling i land-distrikterne, idet denne produktionsform er mere arbejdskraftkrævende end konventionelt landbrug og formodes at kunne lede til lokal forædling af råvarerne (Padel et al., 2002: 174-177). Disse forståelser eksisterer i dag side om side, men med forskellig vægtning på tværs af lande og over tid. Fx har forståelsen af økologisk landbrug som en løsning på EU's overskudsproduktion nærmest fortonet sig, efterhånden som overskudsproduktionsproblemet i EU stort set er løst (men kun i yderst beskednen grad som resultat af udbredelsen af økologisk jordbrug).

Inden for økologipolitikken kan man – som vist i tabel 1 – skelne mellem fire typer instrumenter. Typologien skelner mellem instrumenter rettet mod udbuds- og efterspørgselsiden på det økologiske marked. Inden for disse hovedtyper skelnes mellem *direkte* og *indirekte* instrumenter rettet mod henholdsvis udbuddet af eller efterspørgslen efter økologiske varer.

Tabel 1. Typologi over instrumenter i økologipolitikken

Instrumenter rettet mod udbud		Instrumenter rettet mod efterspørgslen	
Direkte Eksempler:	Indirekte Eksempler:	Direkte Eksempler:	Indirekte Eksempler:
Producentstøtte, fx omlægningsstøtte og støtte til økologisk drift.	Støtte til økologisk forskning, udvikling og rådgivning.	Krav om indkøb af økologiske fødevarer i den offentlige sektor. Forbrugertilskud (fx lavere moms for økologiske varer).	Statslig akkreditering af private økologiske certificerings- og mærkeordninger. Statslige økologiske certificerings- og mærkeordninger. Støtte til markedsføring af økologiske fødevarer.

(Halpin et al., under udgivelse)

Den kombination af instrumenter, der udgør økologipolitikken, vil i høj grad være bestemt af den dominerende problemforståelse inden for det enkelte lands økologipolitik på et givet tidspunkt. Den eksakte kombination og vægtning af instrumenterne i økologipolitikken vil definere behovet for administrative kapaciteter, der er nødvendige for succesfuld implementering.

Landbrugspolitik har traditionelt været udbudsorienteret. I første omgang handlede det om at udvide produktionen. I stort set alle vestlige lande havde staten succes med at udvikle og implementere instrumenter, der øgede produktionen voldsomt, ja faktisk så stor en succes, at det endte med en betydelig og meget bekostelig overproduktion. Næste skridt var at udvikle instrumenter, der begrænsede overskudsproduktion (som i høj grad blev opretholdt af eksisterende støtteordninger) og administrative kapaciteter til at implementere dem. I kølvandet på overproduktionen i EU kom således produktionskvoter og braklægningsordninger.

På efterspørgselsiden var kapacitetsudviklingen mere beskeden. Ud over at forsøge at øge efterspørgslen på verdensmarkedet ved hjælp af eksportstøtteordninger, begrænsede EU's og de nationale landbrugsministeriers indsats sig på hjemmemarkedet til iværksættelse af skolemælksordninger og Julesmørordninger (sidstnævnte et firserfænomen). Derfor var staterne i udgangspunktet kun kapacitetsmæssigt rustet til at føre en udbudsorienteret økologipolitik. Man havde et organisatorisk apparat, der kunne tildele støtteordninger til de landmænd, der ønskede at lægge om til økologisk produktion, men rådede ikke umiddelbart over de nødvendige administrative kapaciteter til at iværksætte instrumenter, der kunne øge efterspørgslen. Vores forventning er derfor, *at i de lande, hvor man har defineret økologipolitikken på en måde, der lægger op til brugen af udbudsorienterede, specielt direkte, politikinstrumenter har de økologiske interesseorganisationer kun udviklet begrænsede kapaciteter. En problemforståelse, der udmønter sig i en mere omfattende brug af efterspørgselsorienterede, specielt indirekte, politikinstrumenter, kan skabe et betydeligt incitament og rum for de økologiske interesseorganisationer til at udvikle kapaciteter, der kan gøre dem til attraktive partnere for staten, ikke mindst i implementeringen af efterspørgselsfremmende tiltag.*

I de følgende afsnit undersøger vi denne teoretisk udledte forventning i et nærmere studie af forholdet mellem økologipolitikforståelser og kapacitetsudvikling i de økologiske interesseorganisationer i Danmark, Sverige og Tyskland. Det metodiske udgangspunkt for den komparative analyse er, at vi ved landevalget har skabt betydelig variation i problemforståelser. Vi undersøger dernæst, om det kan sandsynliggøres, om disse, via instrumentvalget, har påvirket de økologiske interesseorganisationers udvikling af kapaciteter. Vi er selvfølgelig velvidende om, at kausaliteten også kan gå i den anden retning, dvs. at interesseorganisationerne forsøger at påvirke forståelsen af et

politikområde, men vi koncentrerer os her ikke om dette forhold. Vi betjener os af Yins (2003) *pattern matching*-metode, som baserer sig på eksperimentets logik, og hvori man sandsynliggør, at en kausalrelation findes ved at holde den empirisk fundne relation mellem den uafhængige og den afhængige variabel op mod den teoretisk forventede relation. Er de sammenfaldende, har man styrket sin tese.

Problemforståelser i økologipolitikken

Udgangspunktet for den empiriske analyse er en afdækning af de dominerende økologiforståelser i de tre lande.

Danmark

Økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Danmark i forbindelse med, at Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ) sammen med Husmandsforeningerne fik indført tilskud til en økologisk rådgivningstjeneste (Ingemann, 2006: 14). Emnet blev for alvor sat på den politiske dagsorden ved vedtagelsen af økologiloven i 1987. Forud for lovens vedtagelse gennemførtes udredningsarbejder i Landbrugsministeriet og i Miljøministeriet. I sagens natur fokuserede Miljøministeriet på de miljømæssige aspekter af økologisk jordbrug (Miljøministeriet, 1986). Landbrugsministeriet behandlede også dette i sin redegørelse, men var langt mere optaget af produktionsforhold, økonomi, behovet for forskning og rådgivning, og ikke mindst markeds- og afsætningsforhold og de dertil knyttede kontrol- og mærkningsproblematikker. Arbejdsgruppen, der udarbejdede redegørelsen, vurderede at „det ikke [var] urealistisk at forvente en fremtidig markedsandel for økologiske varer på op til 10 procent af fødevaremarkedet i Danmark“, og at „flere af vore traditionelle eksportmarkeder for landbrugsprodukter ... [også syntes] ... at være lovende aftagere for økologiske varer“ (Landbrugsministeriet, 1986: 6). For at understrege vigtigheden af at udvikle det økologiske jordbrug fremhævede arbejdsgruppen, at „såfremt det ikke lykkes at etablere en dansk økologisk produktion af tilstrækkelig omfang, kan det ikke udelukkes, at den danske efterspørgsel vil blive dækket af importerede varer“ (Landbrugsministeriet, 1986: 7).

Det blev altså tidligt tydeligt, at staten så den økologiske landbrugsproduktion som en ny markedsniche med vækstpotentiale både på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne. Landbrugsministeriet udtalte allerede under lovens tilblivelse, at fordelene ved økologisk jordbrug kunne udnyttes både miljømæssigt og kommercielt, og at det var vigtigt, at Danmark på dette felt skulle føre sig frem så tidligt som muligt, inden konkurrenterne gjorde det (Folketingstidende, 1988: sp.5059). Miljøhensyn kom sidenhen til at spille en større rolle i udformningen af økologipolitikken, ikke mindst i legitime-

ringen af den, men forståelsen af økologisk jordbrug som en markedsniche forblev drivkraften bag nye tiltag i økologipolitikken. Det blev understreget tydeligt i det Økologiske Fødevareråds to handlingsplaner udarbejdet i 1995 og 1999. I aktionsplanen fra 1999 understreges det, at den „underliggende logik er, at det økologiske jordbrug bedst udvikles i overensstemmelse med det marked, som efterspørgslen efter økologiske fødevarer skaber“ (Strukturdirektoratet, 1999: 16; se også samstemmende udtalelse i Strukturdirektoratet, 1995: 8).

De nye tiltag i økologipolitikken, som blev vedtaget i 1990'erne, var klart motiveret af en hastigt voksende efterspørgsel efter økologiske varer og en, til tider nærmest euforisk, tro på en vedholdende stigning i efterspørgslen. Drivkraften bag de foreslåede nye tiltag i den første og anden økologiske aktionsplan var således de forventede lyse markedsmuligheder (Strukturdirektoratet, 1995, 1999). Men det skulle snart vise sig, at forventningerne til stigningen i efterspørgslen var overvurderede. Bølgen af omlægninger, som var motiveret af de lukrative omlægningsstøtteordninger, iværksat i 1990'erne for at øge udbuddet af økologiske fødevarer, førte til overproduktion. Svaret på denne udvikling var i 2004 at indføre mindre lukrative omlægnings-tilskud og at suspendere omlægningsstøtten til mælkeproducenter frem til 2007, hvor der igen var et markeds-mæssigt behov for at øge produktionen af økologisk mælk (Daugbjerg et al., 2008). Disse ændringer i økologipolitikken understregede med al tydelighed det kommercielle sigte bag økologipolitikken. Var miljøhensyn drivkraften, skulle man ikke have set en sådan opbremsning i 2004.

Sverige

Da økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Sverige, blev emnet fra begyndelsen koblet til en diskussion af mulige løsninger på landbrugets miljøproblemer. Samtidig med diskussionen af miljøproblemerne fandt en diskussion om løsninger på problemet med overskudsproduktion. Disse to debatter blev i midten af 1980'erne koblet til hinanden, idet man anså de to problemer som værende forårsaget af den intensivering og rationalisering af landbruget, som fandt sted i perioden mellem 1960'erne og 1980'erne. Der var især fokus på effekterne af det forøgede forbrug af handelsgødning og pesticider. Løsningen på de to forbundne problemer var en ekstensivering af landbrugsproduktionen. Det var i den optik, at økologisk jordbrug blev nævnt som et bidrag til at formindske landbrugets miljøpåvirkning og overskudsproduktion (Jordbruksdepartementet; 1987: 60, Den svenske regering, 1987: 83).

Den politiske diskussion af økologisk jordbrug kom ret hurtigt til at fokusere på produktionsformen som et miljøpolitisk tiltag. Indførelsen af økolo-

giske omlægningstilskud i efteråret 1989 blev betragtet som et „ytterligere led i regeringens strævan at mindske jordbrukets negativa miljøpåverkan“ (Den svenske regering, 1988: 37). Denne forståelse af økologisk jordbrug som primært et miljøpolitisk virkemiddel blev fx opretholdt og understreget i den svenske regerings (1990: 34) forslag til en radikal reform af landbrugspolitikken i 1990 og i dens forslag til bæredygtigt fiskeri og landbrug i 1997, hvori det siges, at „den økologiska produktion bör ses som en del i en strategisk satsning för et hållbart svenskt jordbruk. Den økologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med at miljøanpassa jordbruket“ (Den svenske regering, 1997: 72). Forståelsen slås endelig fast af regeringen i 2006: „Økologisk produktion är från en samhällelig utgångspunkt ett medel i arbetet med at nå de nationella miljökvalitetsmålen“ (Den svenske regering, 2006: 72). Denne forståelse afspejlede sig i et stærkt fokus på at øge det økologiske areal frem for en forøgelse af det økologiske forbrug. Målene i den svenske økologipolitik var således omlægning af 10 pct. af landbrugsarealet i år 2000 og 20 pct. i 2010 (p. 11).

Tyskland

Økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Tyskland i 1989 og diskussionen heraf skal først og fremmest ses i lyset af de tiltagende problemer med overskudsproduktion i EU i 1970'erne og 1980'erne. Et middel til at sænke landbrugsproduktionen var en ekstensivering af landbruget. Generelt blev det økologiske landbrug ikke tillagt nogen stor betydning af den tyske forbundsregering i perioden 1988 til 1998; hverken i forbindelse med begrænsningen af overskudsproduktionen eller i forbindelse med miljøforbedringer. Forbundsregeringen var af den opfattelse, at omlægningen til økologisk jordbrug var en gangbar vej for et fåtal af landbrugsbedrifter og således kun i mindre omfang kunne bidrage til at mindske overskudsproduktionen. Forbundsregeringen mente heller ikke, at økologisk jordbrug havde det store potentiale, da miljøbelastninger også kunne opstå ved økologisk landbrugsproduktion (Deutscher Bundestag, 1984: 12-13). Alligevel var Tyskland det eneste EF-medlemsland, der med henblik på implementeringen af EF's ekstensiveringsprogram (Rådets Forordning (EØF) nr. 4115/88) tildelte støtte til omlægning til økologisk landbrugsproduktion.

Synet på det økologiske landbrug blev mere positivt i løbet af 1990'erne. Med implementeringen af ledsageforanstaltningerne (Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92) anerkendte forbundsregeringen, at det økologiske landbrug ikke kun bidrog til at aflaste markedet, men ligeledes havde en positiv effekt på miljøet (Deutscher Bundestag, 1995: 11-12). Men forbundsregeringen betonede fortsat det økologiske landbrugs funktion som først og fremmest en ekstensiveringsvariant (Deutscher Bundestag, 1993: 16954-16955).

Imidlertid bibeholdt forbundsregeringen den opfattelse, at det økologiske landbrug ikke var den eneste mulighed for at udvikle et bæredygtigt landbrug: „Det økologiske landbrug er kun en blandt flere produktionsformer, der bidrager til at nedsætte overskudsproduktionen på agrarmarkederne og samtidig har en positiv effekt i forbindelse med beskyttelse af abiotiske og biotiske ressourcer“ (Deutscher Bundestag, 1997: 6, *egen oversættelse*).

En holdningsændring fandt først sted efter valget af en rød/grøn regering i 1998 og under BSE-skandalen i vinteren 2000. Ud fra princippet om „forebyggende forbrugerbeskyttelse“ (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2001: forord) udtalte regeringen sig for en tydelig udvidelse af det økologiske landbrug, der især skulle opnås via støtte til afsætning og markedsføring (Sozialdemokratische Partei Deutschlands og Bündnis 90/Die Grünen, 1998, 2002). Målsætningen i dag er, at 20 pct. af den tyske landbrugsjord skal være omlagt til økologisk drift inden udgangen af 2015 (Die Bundesregierung, 2008: 38). I dag anses det økologiske landbrug for at være en fast størrelse i det tyske agrarlandskab og et bidrag til løsningen på en række problemer, herunder miljømæssige, mindselse af overskudsproduktion samt skabelsen af arbejdspladser i landdistrikterne (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2009).

Instrumentvalg

I analysen af problemforståelser i økologipolitikken har vi konstateret en betydelig variation på tværs af de tre lande og over tid for Tysklands vedkommende. Ud fra de teoretiske overvejelser må det forventes, at dette har ført til forskellige kombinationer af politikinstrumenter i de tre landes økologipolitikker.

Danmark³

Den dominerende forståelse af økologien som en markedsniche afspejlede sig i en bred og balanceret vifte af politikinstrumenter rettet mod både udbuds- og efterspørgselssiden på det økologiske marked. Økologiloven fra 1987 omfattede således en tilskudsordning for omlægning til økologisk landbrugsproduktion og støtte til produktudvikling, markedsudvikling og afsætningsfremme. Desuden blev kontrollen med den økologiske landbrugsproduktion, der frem til 1989 havde ligget i hænderne på LØJ, overtaget af staten, og der introduceredes et statsligt kontrol- og varemærke for økologiske produkter. Allerede fra økologilovens ikrafttræden var der således et stærkt fokus på efterspørgselsrelaterede politiktiltag. Fra 1988 til 1994 blev 58 pct. af budgettet under økologiloven anvendt på disse tiltag og kun 42 pct. på udbudsorienteret producentstøtte (Strukturdirektoratet, 1995: 162).

Med implementeringen af EU's ledsageforanstaltninger i 1993 fik den økologiske landbrugsproduktion i Danmark også et miljøpolitisk præg, men det var fortsat det kommercielle sigte, der dominerede økologipolitikken. Med ledsageforanstaltningerne blev det muligt at søge om støtte ikke kun til omlægning til økologisk jordbrug men også til opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion. Samtidig blev der afsat flere midler til omlægningsstøtte og afsætningsfremmende aktiviteter (Landsforeningen Økologisk Jordbrug, 1993: 1).

Aktionsplanen til fremme af den økologiske landbrugsproduktion, offentliggjort i 1995, fulgte i samme spor og sigtede mod at udvikle både udbuds- og efterspørgselssiden (Strukturdirektoratet, 1995). Kun fire år senere fulgte udarbejdelsen af Aktionsplan II, der ikke kun skulle videreudvikle det økologiske hjemmemarked men samtidig igangsætte en offensiv strategi for eksport af økologiske fødevarer (Strukturdirektoratet, 1999).

Midlerne afsat til efterspørgselsrettede politikinstrumenter var ganske betydelige. Langt hovedparten var statslige, men fra slutningen af 1990'erne og især efter 2001 kom en stadig større del af midlerne fra Promilleafgiftfonden og Fonden for økologisk jordbrug, hvis indtægtsgrundlag er pesticid- og CO₂-afgifter. Årsagen til denne udvidelse i antallet af finansieringskilder var Fogh-regeringens ønske om nedskæringer i bevillingerne til økologipolitikens efterspørgselsrettede tiltag. Ønskerne gav sig ikke umiddelbart udslag i faldende bevillinger, men fik først virkelig effekt i 2004. Stigende efterspørgsel efter økologiske fødevarer både på det danske og det internationale marked i 2006 og 2007 foranledigede Fogh-regeringen til at øge støtten til efterspørgselsfremme i 2007 (se oversigt over bevillingerne i tabel A1 i appendiks). Nedskæringerne til trods forblev den grundlæggende problemforståelse uforandret (se Daugbjerg et al., 2008 for en detaljeret redegørelse for udviklingen i økologipolitikken).

Sverige

Forståelsen af økologisk jordbrug som et miljøpolitisk tiltag viser sig klart i den svenske økologipolitik med en stærk vægt på udbudsorienterede politikinstrumenter. Den første økologiske producentstøtteordning iværksattes i 1989 i form af et treårigt omlægningstilskud, men der var dog tidligere givet midler til forskning og rådgivning i økologiske dyrkningsmetoder (Jordbruksdepartementet, 1987: 60). I 1994 blev et varigt tilskud på 200 SEK pr. hektar til opretholdelse af økologisk drift indført, men allerede året efter blev det hævet betydeligt til 900 SEK i *skogsbygd* og til 1600 SEK i *slättbygd*. Ud over disse tilskud kunne landbrug med animalsk produktion få 600 SEK pr. hektar. I 1999 blev den regionsbaserede differentiering af tilskuddene ophævet, og i stedet indførtes differentiering på grundlag af afgrødetype. For

nogle afgrøder er der tale om meget høje tilskudssatser, og tilskuddet til økologisk husdyrhold blev næsten tredoblet (Rydén, 2003: 22, 28, 39).

I en skrivelse til *Riksdagen* i 2006 anførte regeringen, at kun 35 pct. af den økologiske produktion blev markedsført som økologisk, og udtrykte ønske om, at en større andel markedsførtes som økologisk. Det forholder sig således i Sverige, at landbrug ikke behøver at være økologisk certificerede for at modtage økologitilskud, men de skal overholde EU's regelsæt for økologisk jordbrug. Certificerede økologiske producenter er enten certificerede på grundlag af EU's regelsæt eller på grundlag af det private og statsanerkendte certificerings- og kontrolorgan KRAV's regler, som på visse områder er strengere end EU's. I begge tilfælde udføres økologikontrollen af KRAV. Ganske karakteristisk for den svenske udbudsorienterede politik var strategien for at øge den økologiske afsætning ikke at iværksætte efterspørgselsfremmende foranstaltninger, men at skabe producentrettede incitamenter til, at en større andel af den økologiske produktion blev certificeret. Derfor ændrede regeringen producentstøttesatserne, således at ikke-certificerede økologiske producenter fra 2009 kun ville få halvt så meget i støtte som de certificerede producenter (Jordbruksverket, 2009).

Indtil 2004 var midlerne til markedsføring af økologiske produkter ganske begrænsede, men derefter er der sket en stigning, dog ikke til samme niveau som i Danmark (se oversigt over bevillingerne i tabel A2 i appendiks). Den svenske stats rolle i certificering og kontrol af økologiske producenter er indirekte, idet disse aktiviteter er delegeret til det private certificeringsorgan KRAV. Af den begrænsede støtte til markedsføringsaktiviteter blev kun en yderst beskedne del givet til KRAV (korrespondance med KRAV, 24.09.2009).

Tyskland

Tysklands økologipolitik var frem til årtusindskiftet kendetegnet ved anvendelsen af overvejende udbudsorienterede politikinstrumenter og afspejlede forståelsen af økologipolitik som en produktionsbegrænsende foranstaltning. Landbrugsministeriets målsætning med ekstensiveringsprogrammet i 1989 var at nedsætte landbrugsoverskudsproduktionen med ca. 20 pct. (Nieberg og Kuhnert, 2006: 1). En omlægningsstøtte blev indført og bevilliget for en femårig periode. Betalingernes størrelse lå i gennemsnit på 425 DM (212 €) pr. hektar (Nieberg og Kuhnert, 2006: 6). Med implementeringen af ledsageforanstaltningerne under forordning (EØF) nr. 2078/92 blev støtte til opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion introduceret. Frem til 2000 blev der udbetalt 300 DM (€ 150) til omlægning og 200 DM (€ 100) for opretholdelse af økologisk drift. Støttens omfang varierede fra forbundsland til forbundsland, eftersom disse kunne øge eller nedsætte præmiernes størrelse med henholdsvis 20 og 30 pct.

Støtten til afsætningsfremme og markedsføring af økologiske produkter var meget begrænset. Konkret blev der kun udviklet et enkelt selvstændigt nationalt program: retningslinjer vedrørende støtte til markedsføringen af landbrugsprodukter produceret efter særlige regler (*Richtlinie zur Förderung der Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte*), der inden for rammerne af den fælles landbrugsstrukturlov (*Gesetz bezüglich der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, GAK*) skulle fremme udviklingen af produktionssammenslutninger i den økologiske landbrugssektor. Programmet var først og fremmest en måde at sikre EU-støtte til økologisk produktion, frem for at være rettet mod udvikling af markedet (Dusseldorp, 2003: 29). Imidlertid havde forbundslandene selv iværksat landbrugsmiljøprogrammer, der til dels omfattede støtte til markedsføring, afsætningsfremme og endda regionale økologimærker (Dusseldorp, 2003: 29). Forbundsregeringen havde derimod ved flere lejligheder udtalt, at der ikke var behov for en forbedring af markedsstrukturen for økologiske fødevarer. Afsætningsfremme og produktudvikling var et markedsanliggende og skulle overlades til erhvervslivet. Tillige havde forbundsregeringen ingen planer om at udvikle et fælles økologimærke for hele forbundsrepublikken (Deutscher Bundestag, 1995: 12; 1997: 6).

Det var således først i foråret 2001, at den grønne forbrugerbeskyttelsesminister Renate Kühnast offentliggjorde det statslige økologimærke *Bio-siegel* (Nieberg og Kuhnert, 2006: 2). Støtten til omstilling og opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion blev forhøjet til henholdsvis € 210 og € 160 pr. hektar.⁴ Støtten til forarbejdning og markedsføring af økologiske produkter inden for rammerne af den fælles landbrugsstrukturlov blev ligeledes forøget. I perioden 1998 til 2007 blev der hertil anvendt ca. € 15,6 mio.⁵ Som et tredje tiltag udarbejdes en aktionsplan, *Bundesprogramm ökologischer Landbau*, der med en række informations- og uddannelses- og reklametiltag langs hele produktionskæden (fra producent til forbruger) skulle sikre vækst af både udbud og efterspørgsel. For hvert af årene 2002 og 2003 blev der stillet næsten 35 mio. € til rådighed for aktionsplanen (Nieberg og Kuhnert, 2006: 3). I 2004 og 2007 blev aktionsplanens løbetid yderligere forlænget, og den udløber efter forbrugerbeskyttelsesministeriets planer først i 2015.⁶

Kapacitetsudvikling

Analysen af politikinstrumenter afslørede en variation i valget af instrumenter inden for de tre landes økologipolitik. På baggrund af de teoretiske overvejelser må der derfor forventes en synlig forskel i økologiorganisationernes kapacitetsudvikling. Kapaciteter operationaliseres som de personalemæssige ressourcer og organisatoriske kompetencer, der er relevante i forhold til implementeringen af økologipolitikken.

Danmark

Landsforeningen for økologisk jordbrug (LØJ) blev oprettet i marts 1981. En vigtig udfordring for foreningen var at forbedre medlemmernes vilkår for at drive økologisk jordbrug. Allerede i foråret 1981 startede forhandlingerne mellem LØJ og FDB om et samarbejde om afsætning af økologiske grøntsager, og året efter blev de to parter enige om en aftale, som sikrede de økologiske producenter en 50 pct. merpris (Landsforeningen for Økologisk Jordbrug, 1986: 7; Jacobsen, 2005: 101). Andre vigtige udfordringer var at udvikle et regelsæt for økologisk produktion, en mærkeordning samt et rådgivningssystem (Landsforeningen for Økologisk Jordbrug, 1981: § 2 og 5-7). Disse tidlige tiltag rettet mod at udvikle organisatoriske kapaciteter inden for økologisk afsætning dannede udgangspunkt for foreningens senere udvikling. Der kan dog ikke spores nogen påvirkning fra LØJs tidlige organisatoriske udvikling til den danske økologipolitik fokus på afsætning. Dette fokus var snarere resultatet af en holdning i Landbrugsministeriet om, at man ikke ville støtte en ny produktionsform, såfremt der ikke var potentielle afsætningsmuligheder for dens varer (interview Duus Mathiesen, juni 2009).⁷

Foruden engagementet i formuleringen af den danske økologipolitik har LØJ, senere Økologisk Landsforening, været dybt involveret i implementeringen af den. Efterspørgselsfokuset i den danske økologipolitik skabte betydeligt rum for Økologisk Landsforening til at udvikle kapaciteter, som staten var afhængig af, og organisationens ledere udnyttede dygtigt disse muligheder. I 1989 blev Branchekoordinationsudvalget (BKU) grundlagt med det formål at koordinere og assistere i forbindelse med markedsføring af økologiske produkter, men indsatsen forblev beskeden. I 1992 blev BKU nedlagt, og i stedet oprettedes Økologisk Landscenter (ØLC), der formelt set var uafhængigt af, men i praksis tæt forbundet til LØJ. Den grundlæggende ide med ØLC var, at det skulle fungere som bindeled mellem de økologiske landmænd på den ene side og detailhandelen og forbrugerne på den anden. ØLC udførte butiksdemonstrationer, høstmarkeder, forbrugeroplysning, detailhandelsanalyser, presse- og mediearbejde, udarbejdede informationsmateriale om økologiske fødevarer og deltog i nationale og internationale fødevaremesser. Specielt høj prioritet havde skabelsen af kontakt til detailhandlen (Økologisk Landscenter, 1995).

ØLC's virksomhed blev finansieret dels via indtægter fra ovenstående serviceaktiviteter, dels via tilskud fra staten (Økologisk Landscenter 1992). ØLC blev en succes. Informationsarbejdet tog hurtigt til i omfang, og ØLC fik betydelige tilskud fra staten til denne aktivitet. Fra 1998 blev ØLC ligeledes involveret i eksportfremmende aktiviteter, og ØLC's virksomhed blev nu også i mindre grad finansieret af midler fra Promilleafgiftsfonden, mens midler fra fødevareministeriets pulje for produktinnovation og markedsføring un-

der økologiloven forblev hovedindtægtskilden (Schvartzman, 2008: 53-55). I 2002 sluttede LØJ, ØLC, Ø-gruppen og de økologiske brancheforeninger sig sammen i Økologisk Landsforening. I 2008 havde organisationen 36 ansatte. Markedsafdelingen, Informationsafdelingen og Udviklingsafdelingen havde hver syv konsulenter ansat i 2008 (Økologisk Landsforening, 2008).

Selv om frøene til udviklingen af kapaciteter inden for økologisk afsætning blev sået allerede fra starten, er det i høj grad sandsynligt, at det er det specifikke design af dansk økologipolitik, som muliggjorde denne udvikling og gjorde organisationerne til ressourcestærke partnere for staten i forbindelse med implementering af økologipolitikken.

*Sverige*⁸

Den stærke udbudsorientering af den svenske økologipolitik skabte ikke rum for, at den svenske økologioorganisation, *Ekologiska Lantbrukarna*, kunne udvikle policyrelevante kapaciteter i nær samme omfang som dens danske søsterorganisation. Organisationen blev etableret i 1985 og er først og fremmest en landbrugsorganisation, som repræsenterer de økologiske landmænds interesser. Organisationen modtager ikke statslige midler (Källander, 2000: 280) og har derfor en relativt lille stab på kun ni ansatte. Organisationens politiske aktiviteter er i høj grad rettet mod at øve indflydelse på den svenske økologipolitik. Da politikken i meget høj grad betjener sig af udbudsorienterede tiltag, som staten selv har kapacitet til at implementere, har kapacitetsudvikling i organisationen i høj grad været indadrettet. Som en professionel organisation for økologiske landbrugere har *Ekologiska Lantbrukarna* udviklet kommunikative kapaciteter til at tilvejebringe viden om økologiske standarder, det økologiske marked, støtteordninger samt forskningsresultater til dens medlemmer. Desuden anvendes administrative ressourcer på at holde kontakt til andre aktører i den økologiske sektor og tilbyde begrænsede serviceydelser til disse. Fx tilbydes et uddannelsesprogram til detailhandlens ansatte, og der udarbejdes markedsanalyser, men da der kun er ansat tre medarbejdere inden for markedsudvikling og kommunikation, er disse aktiviteter af begrænset omfang.

Som en organisation, der varetager det økologiske jordbrugs interesser, leverer *Ekologiska Lantbrukarna* også et kvalificeret indspil til diskussioner relateret til formuleringen og administrationen af den svenske økologipolitik. Organisationen anvender imidlertid begrænsede administrative ressourcer på disse aktiviteter. Ikke desto mindre har den haft en betydelig indflydelse, hvilket givetvis skyldes den politiske kontekst, der som følge af fokus på miljøproblemerne i landbruget har været så gunstig for organisationen (Rydén, 2003), at den i høj grad har kunnet basere sin interessevaretagelse på holdningspræget argumentation frem for teknisk analyse. Holdninger til aktuelle

økologipolitiske spørgsmål, såsom GMO, markedsføring og standarder, dannes blandt andet gennem et debatforum for medlemmerne.

Tyskland

Den stærke udbudsorientering af tysk økologipolitik medførte, at den tyske økologiske paraplyorganisation *Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau* (AGÖL), grundlagt i 1988, kun udviklede begrænsede kapaciteter. AGÖLs aktiviteter blev først og fremmest finansieret via medlemsbetalinger fra de økologiske landbrugsforeninger. Det ringe behov for AGÖLs medvirken i implementeringen af den tyske økologipolitik betød, at organisationen udviklede kapaciteter, der overvejende rettede sig mod sektorinterne forhold såsom certificering og formidling. Med kun fire ansatte (én administrerende direktør, én projektmedarbejder og to sekretærer) var AGÖLs rolle i økologipolitikken forholdsvis beskeden i tidsperioden 1989 til 2001. Visse opgaver, fx repræsentation i organer og udvalg og forhandlinger, blev derfor til tider varetaget af bestyrelsesmedlemmer (Interview, Haccius 2009). Ikke desto mindre formåede AGÖL at udvikle faglig ekspertise i at kommentere, analysere, fortolke og videreudvikle reglerne for økologisk jordbrug og havde betydelig indflydelse på udfærdigelsen af EU's økologiregelsæt.

Forbundsregeringens fokus på udbudsrelaterede politikinstrumenter og den afvisende holdning over for udviklingen af økologimarkedet havde negative konsekvenser. Snart eksisterede over 100 forskellige mere eller mindre seriøse økologiske kvalitets-, vare- og kontrolmærker i Tyskland (Hamm og Michaelsen, 1997: 212). Det førte til stor mistillid hos forbrugerne og et fald i salget af økologiske fødevarer. AGÖL udviklede i lyset af disse omstændigheder i fællesskab med *Centrale Marketinggesellschaft für Agrarwirtschaft*⁹ (CMA) et økologisk kontrolmærke. Mærket blev lanceret i 1999 under navnet *Ökoprüfzeichen*. Manglende interesse blandt detailhandelen og et for lille budget betød, at mærket blev taget af markedet igen i slutningen af 2000 (Zenner og Wirthgen, 2000: 37). CMA kom derfor ikke til at spille nogen nævneværdig rolle i implementeringen af den tyske økologipolitik.

Allerede inden udviklingen af økologimærket påbegyndtes, havde AGÖL i starten af 1993 oprettet „kontaktstedet for vildledende økologi-mærkning“. Kontaktstedet fungerede nærmest som klageorgan med henblik på producenter, der mærkede deres konventionelt fremstillede varer som „økologisk“ eller med lignende betegnelser. Med det formål at få fjernet de vildledende betegnelser fra markedet tog kontaktstedet sagen op enten direkte med producenterne eller overgav den til konkurrencestyrelsen eller statsadvokaten (Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau, 1993: 6). En anden indadrettet aktivitet var udgivelsen af en månedlig rundskrivelse med aktuelle informationer, der især henvendte sig til de økologiske landbrugs- og fødevarerpro-

ducenter. Frem til 1996 var AGÖL ligeledes beskæftiget med marketings- og afsætningsprojekter, især i forbindelse med brug af økologiske produkter i offentlige og private storkøkkener. Som nævnt havde organisationen dog kun meget begrænsede administrative ressourcer til sin rådighed.

I 2002 blev AGÖL nedlagt og i stedet grundlagdes en ny paraplyorganisation under navnet Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), der fremover repræsenterede hele produktionskæden (producenter, forarbejdere, forhandlere samt forbrugere). BÖLW har frem til i dag især udviklet kapaciteter inden for lobbyarbejde. Organisationen gør en indsats for, at der fra politisk og erhvervmæssig side skabes gode rammer for en videreudvikling af det økologiske landbrug (Bund Ökologischer Lebensmittelwirtschaft, 2009). BÖLW har siden grundlæggelsen ikke været involveret i markedsføring og afsætning af økologiske fødevarer. At BÖLW ikke har udviklet disse kapaciteter skal ses i sammenhæng med det indbyrdes forhold mellem de økologiske landbrugsorganisationer. Under grundlæggelsen af BÖLW gav organisationerne udtryk for, at de ikke ville give afkald på deres egne kvalitetsstandarder og økologimærker til fordel for en koordineret markedsføringsindsats (Interview Dr. Gerber, BÖLW, september 2009). Der hersker dermed en vis konkurrence imellem de økologiske landbrugsorganisationer, hvorfor disse organiserer markedsførings- og afsætningsprojekter i eget regi. Statens støtte til markedsførings- og afsætningsprojekter har imidlertid ikke ført til en videreudvikling af deres kapaciteter (Interview Biokreis, Bioland, Biopark, Demeter, Gäa, Naturland, september 2009). Årsagen er, at midlerne ikke kun kan søges af de økologiske landbrugsorganisationer, men ligeledes af produktionssammenslutninger, individuelle producenter og detailhandelen (Interview Elmar Seck, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, september 2009). Der er således tale om en stor spredning af midlerne.

Udviklingen efter 2001 viser, at et skift i økologipolitikens fokus fra overvejende at være udbudsorienteret til i højere grad at være efterspørgselsorienteret ikke nødvendigvis har effekter på økologioorganisationernes kapacitetsudvikling; selv ikke hvis der stilles betydelige statslige finansielle ressourcer til rådighed for markedsføring af økologiske fødevarer. Det tyder på, at ud over problemforståelse *er* en vigtig variabel bag kapacitetsudviklingen og økologioorganisationernes evne til at monopolisere repræsentationen af de økologiske interesser over for staten, specielt i implementeringsfasen.

Konklusion

Vores forventning i denne artikel var, at en statslig politik kan have en vigtig indflydelse på interesseorganisationers udvikling af kapaciteter, specielt hvis staten ikke på forhånd har de administrative ressourcer, der er nødvendige for politikens gennemførelse. I sådanne tilfælde vil der være skabt rum for,

at interesseorganisationerne kan udvikle kapaciteter, der gør dem til attraktive partnere for staten, specielt i forbindelse med implementeringen af politikken. Hvilken politik staten iværksætter, vil i høj grad afhænge af, hvordan policyproblematikken formuleres.

Vi efterprøvede disse teoretiske forventninger i et komparativt studie af økologipolitikken i Danmark, Sverige og Tyskland. Vi havde en forventning om, at i de tilfælde, hvor problemforståelsen udmønter sig i en omfattende brug af politikinstrumenter, der har til formål at skabe øget efterspørgsel efter økologiske varer, vil politikken skabe et betydeligt rum og incitament for de økologiske interesseorganisationer til at udvikle kapaciteter, der relaterer til implementeringen af økologipolitikken og er efterspurgt af staten. Analysen gav generelt støtte til denne forventning. Udviklingen i Tyskland efter 2001 tyder dog på, at det ikke kun er politikken indhold, der er afgørende for interesseorganisationernes kapacitetsudvikling. Repræsentationsmonopol i implementeringen synes at betinge, i hvor høj grad problemforståelsen, via instrumentvalget, slår igennem på økologiorganisationernes kapacitetsudvikling.

Som nævnt indledningsvis er ambitionsniveauet i denne artikel beskedent, idet vi ikke råder over data, der kan anvendes til præcist at etablere kausalrelationen mellem policydesign og kapacitetsudvikling i interesseorganisationer. Vi har således kun kunnet sandsynliggøre, at kausalrelationen eksisterer. En egentlig fastslåen af, om en sådan faktisk eksisterer, kan kun gøres gennem mere omfattende dataindsamling og ved brug af *process tracing* som forskningsmetode. For at kunne udvikle hypoteser, der hviler på et solidt grundlag, må strategien nødvendigvis være komparativ forskning.

Mere fokus på interesseorganisationernes kapacitetsudvikling giver mulighed for at anlægge et nyt dynamisk perspektiv på deres rolle i den politiske proces. Forøgede kapaciteter, udviklet som følge af en politikspecifikke kombination af instrumenter, kan forstærke en interesseorganisationens rolle i den løbende proces, hvori en politik udvikles, og dermed give den yderligere indflydelse på politikudformningen. Omvendt kan en specifik instrumentkombination bidrage til at fastholde en interesseorganisation i en svag kapacitetsmæssig position og dermed marginalisere den yderligere i den politiske proces, og det kan i sidste ende føre til, at organisationen omdefinerer sig selv eller ophører med at eksistere.

Noter

1. Vi takker ICROFS (FØJO III) for finansiel støtte, Yonatan Schwartzman og Rasmus Ostfeld Holme for assistance i dataindsamlingen, Anne Binderkrantz og

- en anonym bedømmer for kommentarer på tidligere versioner samt Darren Halpin for nyttige diskussioner om det teoretiske argument.
2. Ofte, men ikke nødvendigvis altid, vil interesseorganisationerne have haft en eller anden form for indflydelse på valget af politikinstrumenter.
 3. Hvor ikke andet er angivet, baserer dette afsnit på den detaljerede redegørelse i Daugbjerg et al. (2008).
 4. I årene 2007 og 2008 var jordbrugsstøtten til omlægning og vedligeholdelse af økologisk jordbrug nedsat til henholdsvis 187 €/ha og 137 €/ha, men blev hævet til 2002-niveau igen i 2009.
 5. Egen opgørelse baseret på de offentlige udgifter til forarbejdning og markedsføring af økologiske produkter i de enkelte år i perioden 1998 til 2007. Modtaget fra Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, januar 2010.
 6. De finansielle midler blev nedskåret til 20 mio. euro per år i 2004 og i 2007 til 10 mio. €
 7. Desuden var LØJs muligheder for at påvirke arbejdet i arbejdsgruppen, der udarbejdede før omtalte redegørelse om økologisk jordbrug, stærkt begrænsede, idet kun ét af medlemmerne i arbejdsgruppen repræsenterede det økologiske og biodynamiske jordbrug. Han sad der ikke som politisk repræsentant, men repræsenterede den økologiske rådgivningstjeneste. Og ingen af de 15 sagkyndige, der deltog i arbejdet, kom fra den økologiske sektor (Landbrugsministeriet, 1986: 1-2).
 8. Dette afsnit baserer sig på information fra *Ökologiska Lantbrukarna* hjemmeside (<http://www.ekolantbruk.se>) samt korrespondance med ansatte i organisationen.
 9. CMA er en generel organisation for markedsføring af landbrugsprodukter. Dens formål er via fællesmarketing at fremme afsætningen af tyske landbrugs- og fødevarerprodukter, og finansieres hovedsageligt via landbrugets afsætningsfond, der opkræver bidrag fra samtlige landbrugsbedrifter og fødevarerproducenter i Tyskland.

Litteratur

- Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (1993), *Jahresbericht*, Darmstadt.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (red.) (1999). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2001). *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009). *Ökologischer Landbau in Deutschland* http://www.bmelv.de/cln_172/Shared-Docs/Standardartikel/Landwirtschaft/Oekolandbau/OekologischerLandbau-Deutschland.html?nn=309814#doc377838bodyText19 (19.08.2009).
- Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2009), „Wir ueber uns“ <http://www.bo-elw.de/ueberuns.html> (15. august 2009)
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene, interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Daugbjerg, Carsten (1994). "Dansk Industri og det indre marked: Policy-netværk i Bruxelles og København", *Politica*, 26. årg., nr. 4, pp. 458-473.
- Daugbjerg, Carsten, Richard Tranter og Garth Holloway (2008). "Organic farming policies and the growth of the organic sector in Denmark and the UK: a comparative analysis", Paper for the XIIth EAAE Congress, August 26-29, Ghent, Belgium.
- Den svenske regering (1987). *Regeringens proposition 1987/88: 128 om miljöförbättrande åtgärder i jordbruket, m.m.*, Stockholm.
- Den svenske regering (1988). *Regeringens proposition 1988/89: 47 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*, Stockholm.
- Den svenske regering (1990), *Regeringens proposition 1989/90: 146 om livsmedelpolitiken*, Stockholm.
- Den svenske regering (1997). *Regeringens proposition 1997/98: 2, Hållbart fiske og jordbruk*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/50/62/7ac484e9.pdf>, (12.06.2008)
- Den svenske regering (2006). *Regeringens skrivelse 2005/06:88, Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010*, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/04/96/07b5265d.pdf>, (12.06.2008)
- Deutscher Bundestag (1984). *Bundestagsdrucksache 10/2042*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/10/020/1002042.pdf> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1993). *Plenarprotokoll 12/195*, Berlin <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12195.pdf#P.16954> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1995). *Bundestagsdrucksache 13/214*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/002/1300214.pdf> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1997). *Bundestagsdrucksache 13/8336*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/083/1308336.pdf> (15..07.2009)
- Die Bundesregierung (2008). *Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland*, Berlin.
- Dusseldorp, Marc (2003). „Ökologischer Landbau in der EU und den USA: Regulierung und Marktentwicklung“, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.
- Folketingstidende (1988). *Forhandlingerne i Folketingsåret 1986-87, IV*, Sp 5058-5095, København.
- Grant, Wyn (2000). *Pressure Groups and British Politics*, Basingstoke: Palgrave.
- Hamm, Ulrich og Johannes Michaelsen (1997). „Organic Agriculture in a Market Economy. Perspectives from Germany and Denmark“, pp. 208-222 in Troels Østergaard (ed.), *Fundamentals of Organic Agriculture*, Okozentrum Innsbach-Tholey-Tholey (Germany).
- Halpin, Darren, Carsten Daugbjerg og Yonatan Schwartzman (forthcoming). „Interest Group Capacities and Infant Industry Development: State-sponsored Growth in Organic Farming“, *International Political Science Review*.
- Ingemann, Jan Holm (2006). „The Evolution of Organic Agriculture in Denmark“, *Working paper 2006:4*, Department of Economics, Politics and Public Administration, Ålborg University.
- Jacobsen, Nina K. B. (2005). *Den økologiske jordbrugsbevægelses historie – fra 1970'ernes græsrodder til 1990'ernes professionelle*, PhD afhandling, København: Saxo Institutet, Københavns Universitet.

- Jordbruksdepartementet (1987). *Intensiteten i jordbruksproduktionen: Miljøpåverkan och spannmålsöverskott: Betänkande av arbetsgruppen med uppgift att utreda vissa frågor rörande en lägre intensitet i jordbruksproduktionen, Ds fo 1987: 3*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Jordbruksverket (2009). „Ekologiska produktionsformer“, <http://www.sjv.se/amnesomraden/stodtillandsbygden/allastodformer/miljoersattningarochmiljoinvesteringar/ersattningsformerna/ekologiskaproduktionsformer.4.1a84b3810dc68241ce80002355.html> (accessed 22.01.2009).
- Källander, Inger (2000). *Organic Agriculture in Sweden*, www.organic-europe.net 30.03.2000.
- Landbrugsministeriet (1986). *Redegørelse om økologisk Jordbrug*, København: Landbrugsministeriet.
- Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (1981). „Vedtægter“, København.
- Landsforeningen Økologisk Jordbrug (1986). „Referat fra generalforsamling“, København.
- Landsforeningen Økologisk Jordbrug (1993). Økologisk Jordbrug, Nr. 106.
- Lowi, Theodore J. (1972). „Four Systems of Policy, Politics and Choice“, *Public Administration Review*, Vol. 32, pp. 298-310.
- Maloney, William A., Grant Jordan og Andrew M. McLaughlin (1994), „Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited“, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, No. 1, pp.17-38.
- Miljøministeriet (1986). *Redegørelse om miljømæssige konsekvenser ved overgang til økologisk jordbrug*, København: Miljøministeriet.
- Nieberg, Hiltrud og Heike Kuhnert (2006). „Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Stand, Entwicklung und internationale Perspektive, Landbau-forschung Volkenröde“, *FAL Agricultural Research*, Special Issue 295.
- OECD (2007). *Instrument Mixes for Environmental Policy*, Paris: OECD.
- Padel, Susanne, Nicolas H. Lampkin, Stephan Dabbert og Caroline Foster (2002). „Organic Farming Policy in the European Union“, pp. 169-194 in Darwin C. Hall and L. Joe Moffitt (eds.), *Economics of pesticides, sustainable food production and organic food markets*, Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Rydén, Reine (2003). „Medvindens tid: Ekologiska Lantbrukarna och jordbrukspolitiken 1985-2000“, *Ekologiskt Lantbruk* 36.
- Schön, Donald og Martin Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: BasicBooks.
- Schvartzman, Yonatan (2008). „Mellem Stat og Marked: Danske Økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitik“, speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen (1998). *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn. <http://archiv.gruene-partei.de/gremien/rot-gruen/vertrag/vertrag-i.htm> (06.05.2009)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen (2002), *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine Lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*. Berlin. http://www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung_02.pdf (6.maj 2009)
- Strukturdirektoratet (1995). *Aktionsplan for fremme af den økologiske fødevarerproduktion i Danmark*, København: Statens Information.

- Strukturdirektoratet (1999). *Aktionsplan II: Økologi i udvikling*, København: Strukturdirektoratet.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd ed., Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zenner, Silvia og Bernd Wirthgen (2000). „Das Ökoprüfzeichen. Warum war eine erfolgreiche Einführung nicht möglich?“, *Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*, Vol. 80, No. 1, pp. 5-39.
- Økologisk Landscenter (1992). „Referat fra møde d. 30.09.92 hos Mogens Nielsen, Søgård“.
- Økologisk Landscenter (1995). Memo uden titel, Århus, 06.02.95/AB.
- Økologisk Landsforening (2008). „Afdelinger og ansatte i Økologisk Landsforening“ http://www.okologi.dk/Om_Økologisk_Landsforening/Afdelinger_og_ansatte/Default.asp. (20.02.2008).

Appendiks

Table A1. Budgetterede beløb til efterspørgselsrettede tiltag i Danmark (mio. DKK)

År	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Statslige midler	0,1	8,3	38,6	18,2	4,8	27,5	27,6	27,1	N.a.	42,0	47,2
Stat. midler + fondsmidler	0,1	8,3	38,6	18,2	4,8	27,5	27,6	27,1		42,0	47,6
År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Statslige midler	44,2	89,1	96,6a	51,1	52,1	69	28,9	10,0	21,0	40,0	
Stat. midler + fondsmidler	44,6	91,3	99,1	54,7	57,4	79,1	37,3	20,3	32,8	51,3	

a. Perioden 2001-2004 inkluderer omkostninger til administrationen af støtteordningerne. Kilde: Egen dataindsamling.

Table A2. Bevilgede beløb til efterspørgselsrettede tiltag i Sverige (mio. SEK)

År	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1997	1998	1999
Beløb	1,7	2,0	4,9	6;0	8,0	2,0	2,0	1,8
År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Beløb	1,8	1,8	N.a.	1,9	20,1	13,3	13,3	16,2

Kilde: Opgørelse fra Jordbruksverket udført til brug for dette forskningsprojekt.