



STATSVETENSKAPLIGA
INSTITUTIONEN

”DET ÄR INTE SAMMA PÅ STORA SLÄTTER I FRANKRIKE SOM I SKOGEN UTANFÖR ARVIKA”

En studie om hur värmländska jordbrukare
uppfattar miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik

Maja Sörensen

Examensarbete:	15 hp
Kurs:	Kandidatuppsats i Europakunskap
Nivå:	Grundnivå
Termin:	HT 2017
Handledare:	Marie Stenseke
Examinator:	
Rapport nr:	

Abstract

The environmental aspects of the European Common Agricultural Policy, CAP, are of increasing importance. In this study, the author investigates how farmers in an area facing natural constraints view the supports in CAP from an environmental perspective. The theory used indicates that decision-making regarding environmental policies must be adopted at different scales. In order to investigate how farmers view the CAP and the different scales of decision-making in succeeding to consider their context, farmers from western Värmland in Sweden are interviewed. The results show that some parts of the support succeed when it comes to considering the farmers' local context. The most prominent result is that farmers view the agri-environmental schemes as an important support, since they are better targeted. Furthermore, the farmers would prefer more decisions being taken by the local authorities.

Key words

CAP; environment; farmers; attitudes; scales; areas facing natural constraints; decision-making

Sökord

CAP; miljö; jordbrukare; attityder; skalor; areas facing natural constraints; beslutsfattande

Titel: ”Det är inte samma på stora slätter i Frankrike som i skogen utanför Arvika” – En studie hur värmländska jordbrukare uppfattar miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik

Författare: Maja Sörensen

Handledare: Marie Stenseke

Termin: HT 2017

Institution: Statsvetenskapliga institutionen

Antal ord: 12 989

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till alla jordbrukare som ställde upp på intervjuer.

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Problemformulering och övergripande syfte	5
1.3 Disposition	6
2 Bakgrund	7
2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, och miljöaspekten	7
2.1.1 Introduktion: Jordbruket och miljön.....	7
2.1.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP	7
2.1.3 CAP-reformen 2014-2020	8
2.2 Sverige och västra Värmland	9
2.2.1 CAP:s utformning i Sverige	9
2.2.2 Västra Värmland.....	10
2.3 Definition av miljöaspekten i CAP	12
3 Tidigare forskning	13
3.1 Jordbrukares attityder till CAP	13
3.2 Jordbrukares attityder till miljöaspekten i CAP	13
3.2.1. Introduktion	13
3.2.2 Attityder kopplade till ageranden	14
3.2.3 Svensk kontext	15
3.2.4 Sammanfattning.....	17
4 Teoretiskt ramverk	18
4.1 Beslutsfattande utifrån skalor	18
4.1.1 Introduktion	18
4.1.2 Beslutsfattande utifrån skalor	18
4.1.3 Adgers et al. fyra kriterier	19
4.2 Syfte och frågeställningar	20
5 Metod och material	22
5.1 Val av metod	22
5.2 Urval	22
5.3 Innan, under och efter intervjun	23
5.4 Analys av material	24

5.5 Metodkommentar	24
6 Resultat.....	26
6.1 Introduktion	26
6.2 Jordbrukarnas attityder till deras verksamhet och miljö.....	26
6.3 Jordbrukarnas attityder till miljöaspekten i CAP	28
6.3.1 Jordbrukarnas attityder till pelare 1: förgröningsstödet	28
6.3.2 Jordbrukarnas attityder till pelare 2: Miljöersättningar- och investeringar	29
6.3.3 Jordbrukarnas attityder till pelare 2: Ersättningar för ekologisk produktion	30
6.4 Jordbrukarnas attityder till beslutsfattande nivåer inom miljöaspekten i CAP	31
7 Analys	34
7.1 Introduktion	34
7.2 Hur upplever jordbrukare att miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik fungerar utifrån deras förutsättningar?	34
7.3 Hur upplever jordbrukare att de beslutsfattande nivåerna i CAP lyckas att ta deras lokala förutsättningar i beaktning?	36
8 Slutsatser och reflektioner	39
8.1 Slutsatser	39
8.2 Vidare reflektioner	40
Käll- och litteraturförteckning.....	42
Bilagor	46

Figurförteckning

Figur 2.1: EU-stöden och deras omfattning och miljönytta.....	8
Figur 2.2: Andelen av landytan som är jordbruksmark.....	10
Figur 2.3: Indelning i stödområden i Sverige.....	11

1 Inledning

1.1 Introduktion

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, är ett av EU:s viktigaste politikområden och har funnits med sedan 1962. Jordbrukspolitikens roll är att säkerställa tillgången till livsmedel till rimliga priser, samt att ge jordbrukarna en skälig levnadsstandard. Ur en miljöaspekt bidrar även jordbrukspolitiken till stöd för att hålla öppna landskap och bevarandet av den biologiska mångfalden (Europeiska Kommissionen 2017a). Ett intensivt jordbruk leder dock till en ökad press på miljön genom farliga utsläpp, påfrestningar på jorden och i längden en risk för minskat djurliv (Matthews 2013, s. 1). EU har sedan Mac Sharry-reformen 1992 av den anledningen vidtagit åtgärder inom CAP för att främja ett hållbart brukande av marken. Detta har bl.a. skett genom att sätta ökade miljökrav på jordbruket för att kunna söka de EU-finansierade ersättningarna, samt genom ökad möjlighet att söka pengar för olika former av miljöåtgärder (Ibid, s. 4).

Miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik har fått kritik från en rad håll, där många forskare har pekat på att politiken inte är anpassad till olika lokala förutsättningar (Jordbruksverket 2012; Matthews; Pe'er et al. 2014; Sahrbacher et al. 2017). Adger et al. (2005, s. 82-83) menar att nivån för beslutsfattande spelar roll för hur väl den lyckas att ta i beaktning den lokala kontexten (Adger et al. 2003, s. 1010-1011). De övergripande besluten kring miljömål och hur dessa ska genomsyra jordbrukspolitiken fattas på EU-nivå, samtidigt som varje enskilt medlemsland har möjlighet att i viss mån påverka hur miljökraven i jordbrukspolitiken ska utformas. Att skapa en jordbrukspolitik som är anpassad efter de förutsättningar som finns inom respektive land och region är något som är viktigt. Om jordbrukspolitiken inte är anpassad efter lokala förutsättningar kan det få stora konsekvenser för miljön såväl som för den enskilde jordbrukaren att kunna motivera sig i sitt dagliga arbete. De EU-finansierade jordbrukarstöden är ofta en central del för jordbrukaren för att få sin verksamhet att gå runt. Varje nytt miljökrav som ställs för att kunna söka jordbrukarstöd kan därmed påverka jordbrukarnas vilja att fortsätta (Sahrbacher et al. 2017).

Överlag finns det lite kunskap kring jordbrukares attityder till CAP. Den forskning som finns visar på att det finns en stor heterogenitet bland jordbrukare (Gorton et al. 2008; Barnes et al. 2013; Schulz et al. 2014), och därmed är det intressant att undersöka hur jordbrukare ser på miljöaspekten i jordbrukspolitiken från sitt perspektiv. Dessutom finns det en kunskapslucka i hur jordbrukare ser på de olika beslutsfattande nivåerna, och hur väl aktörer som EU och medlemslandet klarar av att ta i beaktning de lokala förutsättningarna. Den lokala kontexten för den här studien är därmed intressant ur två aspekter. Den första aspekten berör huruvida jordbrukarna upplever att politiken som förs är anpassad till deras förutsättningar, alltså deras lokala nivå. Den andra aspekten handlar om hur jordbrukarna upplever att de olika nivåerna för beslutsfattande lyckas ta deras lokala förutsättningar i beaktning, alltså om det spelar någon roll om besluten tas av EU eller det enskilda medlemslandet.

1.2 Problemformulering och övergripande syfte

Att undersöka ett specifikt område är intressant, då tidigare forskning av bl.a. Sahrbacher et al. (2017) har visat på att CAP inte alltid lyckas ta hänsyn till den lokala kontexten. Vissa delar av EU:s jordbrukspolitik har kritiserats för att utgå från intensiva jordbruk, och inte från de mer lågintensiva jordbruken som finns i vissa regioner (Jordbruksverket 2012). Sverige är därmed ett intressant land att undersöka, då stora delar av landet består av ”areas facing natural constraints” (tidigare benämnda som ”less favoured areas”). Dessa områden har relativt svåra förutsättningar för att bedriva jordbruk, bl.a. p.g.a. bergsområden, lägre temperaturer och sämre jordar (Europeiska Kommissionen 2017b). Den här studien utgörs av en fallstudie på västra Värmland, som är ett av dessa områden.

Studien ger en överblick kring hur jordbrukarna ser på miljöaspekten, och därmed är de krav som ställs för att kunna söka olika stöd av intresse. Det kan handla om stöd man kan söka för att man sköter marken på ett visst sätt som är extra bra för miljön, eller för att vidta olika åtgärder som främjar miljön. Det övergripande syftet är därmed att få en förståelse för hur jordbrukarna upplever att CAP ur en miljöaspekt är anpassad utifrån deras förutsättningar, och hur de olika beslutsfattande nivåerna lyckas ta förutsättningarna i beaktning.

1.3 Disposition

I nästa kapitel följer en bakgrund till miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik och hur den tar sin utformning i Sverige och västra Värmland. I Kapitel 3 görs det en genomgång av tidigare forskning kring attityder till CAP. I kapitel 4 redogörs det för det teoretiska ramverket som ligger till grund för studien och för analysen. I kapitel 5 beskrivs studiens val av metod och material. I kapitel 6 presenteras resultatet, följt av kapitel 7 där resultatet analyseras. Avslutningsvis, i kapitel 8, kommer slutsatser och reflektion.

2 Bakgrund

2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, och miljöaspekten

2.1.1 Introduktion: Jordbruket och miljön

Jordbruket bidrar till kollektiva nyttigheter för hela samhället. Genom att skörda och vårda marken bidrar det till ett öppet och omväxlande odlingslandskap, samtidigt som det värnar den biologiska mångfalden (Europeiska Kommissionen 2017a). Med mekaniseringen och användandet av olika växtskyddsmedel inom jordbruket började dock miljöproblem att uppmärksammas under den senare halvan av 1900-talet (Rydén, u.å.). En för hög användning av växtskyddsmedel kan skada miljön, genom att de riskerar att hamna i fältkanter och vattendrag och bidra till en negativ inverkan på växt- och djurliv. Jordbruket påverkar även miljön genom den mängd näringsämnen som tillförs till marken. Om tillförsel och bortförsel inte går jämt ut kan det bidra till ett överskott i form av miljöstörandeutsläpp till både luft och vatten. Ett intensivt jordbruk gör dessutom att marken blir mer enformig, vilket kan ha en negativ påverkan på den biologiska mångfalden. Avslutningsvis så bidrar jordbruket till en hög användning av fossila bränslen, som ger upphov till försurningar och övergödningar samtidigt som det påverkar klimatet. Även utsläpp av växthusgaser, från gödsel, idisslars tarmgaser, jordbruksmark m.m. är ett bidragande orsak till jordbrukets påverkan på klimatet (Jordbruksverket 2011a)

I nästa stycke kommer att redogöras för hur CAP har arbetat med jordbruket och miljön.

2.1.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP

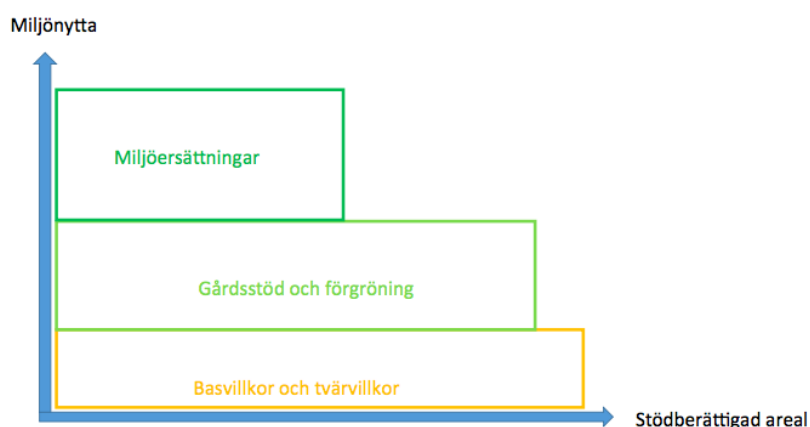
EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, tillkom år 1962 och hade då som mål att säkerställa tillgången till livsmedel för rimliga priser i EU, samt att ge bönderna en skälig levnadsstandard. Sedan dess har jordbrukspolitiken reformerats ett flertal gånger. Under 80-talet upplevde man problem med en överproduktion och därmed reformerades jordbrukspolitiken 1992. Stöden gick från marknadsstöd till direkta producentstöd, där man fick betalt utifrån vad man producerade. Bönderna uppmanades också då för första gången att ta större miljöhänsyn (Europeiska Kommissionen 2017a). Vid 1999 reformerades jordbrukspolitiken igen, den s.k. Agenda 2000. Reformen ledde till högre direkta producentstöd samtidigt som att marknadsåtgärderna minskade. Jordbrukspolitiken fick även

ett nytt politikområde för landsbygdsutveckling med nationellt utformade miljöersättningar. Vid 2003 års reform blev direktstöden frikopplade från produktion, och är sedan dess arealbaserade. För att kunna söka de arealbaserade direktstöden krävs det att man uppfyller vissa miljökrav, s.k. tvärvillkor. Villkoren handlar om att man måste hålla marken i gott skick samt att de uppfyller krav för folk- och djurhälsa samt miljö (Jordbruksverket 2011b).

Dagens jordbrukspolitik består av två pelare. **Pelare 1** är den del av jordbrukspolitiken som utgörs av direktstöd. Det finns olika typer av direktstöd, där vissa är obligatoriska för alla medlemsländer att applicera. För perioden 2014-2020 är de arealbaserade direktstöden, förgröningsstöden (se nästa avsnitt) samt stöd till unga lantbrukare obligatoriska (Europeiska Kommissionen 2017c). **Pelare 2** i CAP berör landsbygdsutveckling, som är ett program som är delfinansierat av EU. Varje medlemsland formar sitt eget landsbygdsprogram utifrån de mål som EU satt upp i tillväxtstrategin för Europa 2020. Strategin berör hur man kan skapa en smart och hållbar tillväxt för alla. Därefter är det sedan upp till varje enskilt medlemsland att utforma och implementera programmet (Jordbruksverket 2017b, s. 2, 5).

2.1.3 CAP-reformen 2014-2020

Nytt för CAP i perioden 2014-2020 är förgröningsstödet. Förgröningsstödet är en miljöinriktad och obligatorisk del av direktstödet, som betalas ut under pelare 1. Förgröningsstöden ska ses som ytterligare miljökrav, förutom tvärvillkor som varit en del av CAP sedan 2003 och de miljöstöd som finns att söka i pelare 2 (Se figur 1) (Jordbruksverket 2016a, s. 9-11).



Figur 2.1: EU-stöden och deras omfattning och miljönytta (Jordbruksverket 2016a).

För att kunna ansöka om förgröningsstöden sätts det ökade krav på hur man brukar marken. Jordbrukarna måste ha en diversifiering av sina grödor. Varje land ska dessutom uppnå en

viss procent av permanent gräsmark, vilket berör jordbrukarna genom att de i större utsträckning kommer behöva permanent gräsmark för att kunna söka stöden. Det sista kravet berör ekologiska fokusarealer, som innebär att jordbrukarna måste avsätta en viss procent av marken till t.ex. träda eller till att odla specifika sorters grödor som är bra för miljön (Jordbruksverket 2012).

2.2 Sverige och västra Värmland

2.2.1 CAP:s utformning i Sverige

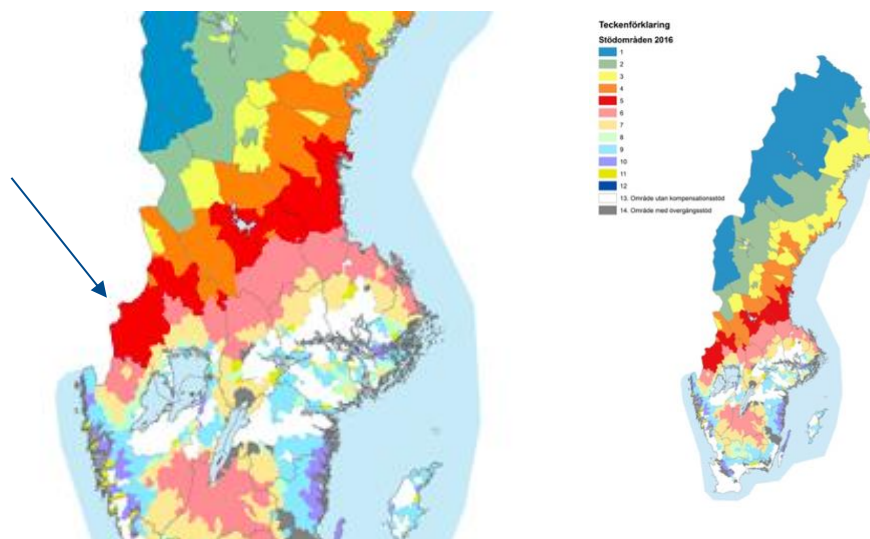
I Sverige tar direktstöden i pelare 1 sin utformning i bl.a. så kallade gårdsstöd. Stöden betalas ut beroende på hur många stödrätter man har, dvs. hur mycket mark man har som ger en möjlighet att söka stödpengar. Som jordbruksmark räknas åkermark, betesmark och slåtteräng och man måste uppfylla tvärvillkoren för att kunna söka stöden. Det är Jordbruksverket i Sverige som är administrerande myndighet för direktstöden, medan det är länsstyrelserna som sköter utbetalningar och tillsyn (Jordbruksverket 2016a, s.6, Jordbruksverket 2017b; Jordbruksverket 2017c).

För den andra pelaren av CAP är det Sveriges regering som beslutar hur programmets pengar ska fördelas, och vilka områden som ska prioriteras. Detta benämns som landsbygdsprogrammet, och det ska sedan godkännas av EU. Det är Jordbruksverket som är förvaltande myndighet för landsbygdsprogrammet. Utifrån EU:s uppsatta mål och Sveriges prioriteringar utformar Jordbruksverket en nationell handlingsplan. Handlingsplanen fungerar som ett komplement till regeringens bestämmelser och används för att prioriteringarna ska kunna anpassas efter Sveriges olika förutsättningar (Jordbruksverket 2017b, s. 2,5). I utformningen av handlingsplanen använder sig Jordbruksverket av ett partnerskap, i form av fyra referensgrupper som tillsammans ska analysera vilka behov som finns och bör prioriteras. Referensgrupperna kring temat ”växt och miljö” har i den nationella handlingsplanen för 2017 bestått av bl.a. Ekologiska Lantbrukarna, Lantbrukarnas Riksförbund och Världsnaturfonden WWF m.fl.. Handlingsplanen fungerar sedan som ett styrdokument för hur Jordbruksverket och Länsstyrelserna ska arbeta och prioritera. Som för direktstöden inom pelare 1, är länsstyrelsernas roll att handlägga ansökningar och se till att jordbrukarna följer de villkor som hör till stöden (Jordbruksverket 2017b, s. 2, 8, 14; Jordbruksverket 2017d).

Det finns många olika stöd man kan söka för miljöåtgärder inom ramen för Landsbygdsprogrammet. De stöd som finns i Sverige för den gällande perioden delas in i olika typer av miljöersättningar som man kan söka när man brukar marken på ett sätt som är extra bra för miljön. Ett av de vanligaste stöden är ett åtagande i fem år för att sköta betesmarken. Inom miljöersättningarna finns det även stöd för ekologisk produktion (Jordbruksverket 2017e). Avslutningsvis finns det även stöd för miljöinvesteringar. Det kan t.ex. handla om att anlägga tvåstegsdiken, våtmarker och dammar för att förhindra fosforförluster (Jordbruksverket 2017f).

2.2.2 Västra Värmland

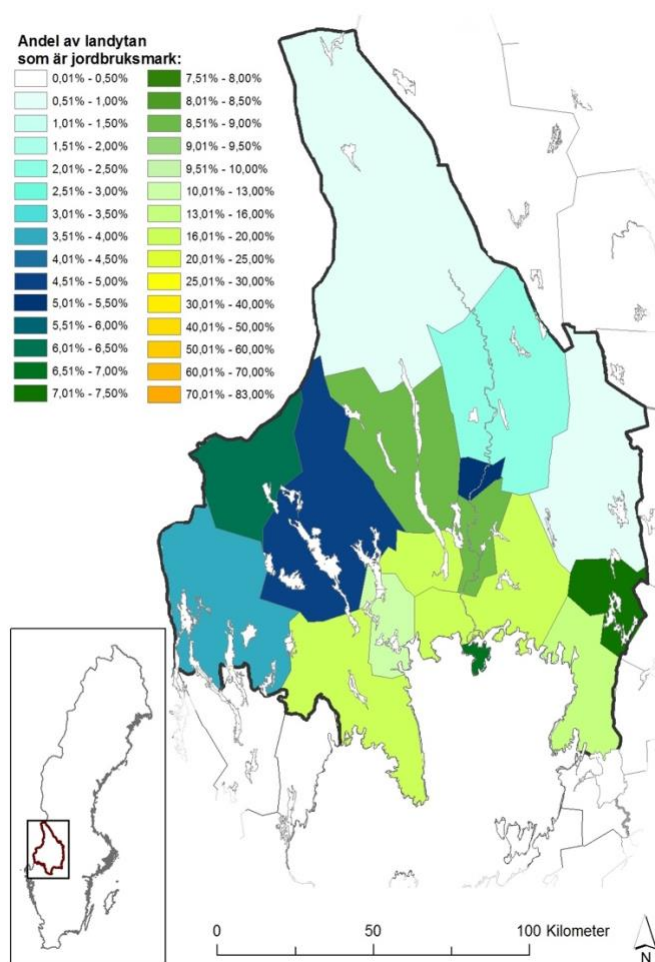
Västra Värmland utgörs av vad EU benämner som ”areas facing natural constraints”. EU väljer att inom pelare 2 ge dessa jordbrukare en möjlighet att söka stöd för att kunna fortsätta nyttja jordbruksmarken; det s.k. kompensationsstödet. Detta eftersom EU vill bevara och uppmuntra ett hållbart jordbruk genom att bruka den mark som finns, och samtidigt bevara den biologiska mångfalden (European Network for Rural Development, u.å.). Nivån av kompensationsstöd varierar beroende på stödområde (Jordbruksverket 2016b). På kartan nedan (se figur 2.2) är stödregion fem, som västra Värmland tillhör, markerat med rött. Nivå ett är de regioner med högst kompensationsstöd.



Figur 2.2: Indelning i stödområden i Sverige (Jordbruksverket 2017a).

Västra Värmlands geografiska förutsättningar består av både växlande jordar och partier med skogsterräng och berg. Värmland har en lägre andel åkermark än genomsnittet för Sverige, och vanligt är att åkermarken är splittrad (Hedenskog 2015; SCB 2017). Åkermarken används främst, och mer än genomsnittet för Sverige 2016, till vall, slätter och bete (Regionsfakta

2017-06-26). Figur 2.3 visar andelen jordbruksmark (åkermark, betesmark och slåtteräng) i Värmland, där det tydligt framkommer att det skiljer sig åt mellan olika delar av länet. Genom att jämföra med figur 2.2 kan man se att stödregion fem har en lägre andel jordbruksmark än vissa områden kring östra och södra Värmland. Enligt Tomas Eriksson, en jordbrukare från sydöstra Värmland som känner till Värmlands förutsättningar, har västra Värmland lika många skiften som de har hektar (ha) mark. Det skapar svårigheter och krångel för att kunna bedriva jordbruk. Han menar därmed att det finns goda grunder varför man ska kompensera västra Värmland mer än vad han får kompensation för i sitt område i östra Värmland (intervju 2017-11-16).



Figur 2.3: Andelen av landytan som är jordbruksmark (Karlsson 2015-12-13).

Förgröningsstödet i västra Värmland får av ovan nämnda grunder inte lika stor påverkan. Det är enbart kriteriet om diversifiering av grödor som jordbrukarna behöver ta hänsyn till i stödområde fem, som västra Värmland tillhör (Jordbruksverket 2017a). Stödområde fem behöver enbart odla två grödor om man har mer än tio hektar åkermark (Jordbruksverket

2017g). Eftersom de flesta jordbrukare redan uppfyller kravet om diversifiering av grödor (Jordbruksverket 2016a, s.6), är det troligt att jordbrukarna i västra Värmland inte märker av någon större förändring efter förgröningsstödet införande.

2.3 Definition av miljöaspekten i CAP

Den här studien undersöker jordbrukares syn på miljöaspekten i CAP. Jordbrukets påverkan på miljön beskrevs inledningsvis i detta kapitlet. Miljön inkluderar därmed ett flertal aspekter, där framförallt markens mående och den biologiska mångfalden tas i beaktning. Som beskrivits så påverkar jordbruket även klimatet. Många av de stöd som finns, däribland, förgröningsstödet ämnar att bidra till en bättre miljö såväl som att minska jordbrukets påverkan på klimatet. Ofta finns det därmed inte en glasklar linje kring vilka stöd och åtgärder inom CAP som ämnar att främja en bättre miljö eller minska klimatpåverkan. Av den anledningen har den här studien en bred ingång till miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik.

Definitionen av miljöaspekten i CAP är för den här studien de krav som ställs på jordbrukarna för att kunna ta del av olika typer av stöd som ämnar att främja en god miljö inom jordbruket. Som det har redogjorts för ovan finns det ett flertal stöd man kan söka. De stöd som är relevanta för den här undersökningen är alltså de stöd som har en tydlig koppling till miljö, och inkluderar därmed förgröningsstödet samt de olika miljöersättningar och –investeringar som finns i det nationella Landsbygdsprogrammet. Dessutom måste tvärvillkor uppfyllas för att kunna söka något EU-stöd, och av den anledningen ingår de även i definitionen av miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik. Utöver de krav som finns inom CAP för att kunna erhålla stöden finns det nationella krav kring miljö- och djurhållning. Dessa är dock inte av intresse för den här studien.

3 Tidigare forskning

3.1 Jordbrukares attityder till CAP

Överlag finns det väldigt lite forskning kring jordbrukares attityder till jordbrukspolitiken (Gorton et al. 2008, s. 323). År 2000 gjordes det en Eurobarometer-undersökning på 3545 jordbrukare som visade att 64% av jordbrukarna ser CAP som ofördelaktig och att det läggs för lite pengar på jordbruket. Faktorer som påverkade attityder är bl.a. ålder och hur stor del av stöden man tar del av (Eurobarometer 2000).

Att många tar del av CAP tyder på att de flesta jordbrukare ser CAP som mycket viktig för deras verksamhet (Gorton et al. 2008). Genom att undersöka fem olika länder efter jordbruksreformen 2003, där bl.a. arealbaserade stöd infördes, visar Gorton et al. (2008) på att det finns en rad olika förklaringar till vad det är som påverkar attityder till CAP. Gorton et al. gör en klusteranalys och finner att jordbrukare som ser CAP som mycket viktig för deras verksamhet karaktäriseras av jordbrukare som är placerade i ett ”area facing natural constraints”. Vad som ytterligare karaktäriserar den här gruppen är att jordbrukarna har låg utbildningsnivå och lite erfarenhet av arbete utanför jordbruket. Gorton et al. visar även att jordbrukare som i lägre grad är beroende av CAP för sin verksamhet, även i lägre utsträckning är positiva till jordbrukspolitiken (Ibid, s.325).

3.2 Jordbrukares attityder till miljöaspekten i CAP

3.2.1. Introduktion

De flesta jordbrukare ser CAP som fördelaktig för miljön, samtidigt som de själva anser att CAP inte gynnar dem i tillräckligt stor utsträckning (Eurobarometer 2000). Detta är även något som bekräftas av ett resultat från ett öppet samråd Europeiska Kommissionen höll 2017, där europeiska medborgare, jordbrukare och organisationer kunde gå in och ge åsikt kring CAP. Med övervägande flest deltagande från Tyskland visar resultaten att jordbrukarna ser att CAP:s viktigaste utmaning är att säkra en skälig levnadsstandard för jordbrukarna, och i andra hand minska pressen på klimat och miljö. Jordbrukarna ställer sig i större grad positiva till i vilken utsträckning CAP lyckas att svara på utmaningar kring miljö än vad medborgare och olika organisationer anser (Europeiska Kommissionen 2017d). Att jordbrukare ser det som en

viktig uppgift att värna miljön och få betalt för det, är en slutsats som även dras av Gorton et al. (2008).

3.2.2 Attityder kopplade till ageranden

Den största delen av litteraturen kring jordbrukare och CAP berör hur jordbrukare agerar. Studier av bl.a. Vollenweider (2011) som fokuserar på jordbrukares ageranden, visar att förklaringar till varför man väljer att söka stöd för miljöersättningar inom pelare 2 främst beror på att jordbrukare vill inkomstmaximera sin verksamhet. Studien, som är gjord på irländska mjölkbönder, visar att vissa jordbrukare är obenägna att ta risker som äventyrar deras inkomst. Miljöstöden i pelare 2 är dock en viktig del i att tillförse jordbrukarna med tillräckliga inkomster, eftersom miljöproblematiken medför stora risker för jordbruket och direktstöden inte bidragit med en tillräcklig ekonomisk kompensation (Vollenweider 2011). Vissa av de åtgärder som finns för att värna miljön inom CAP syftar även till att förbättra klimatet. Barnes et al. (2013) undersöker mjölkbönders syn på klimatförändringarna i Skottland, och menar likt Gorton et al. (2008) att det finns en stor heterogenitet bland jordbrukare. Faktorer som utbildning och information kring jordbrukarens klimatpåverkan är bidragande faktorer. Att man vidtagit något stöd inom pelare 2 innebär inte att man är mer medveten om klimatförändringarna (Barnes et al. 2013).

Undersökningar på hur jordbrukare ser på förgröningsstödet visar också på att eventuella inkomstförluster är en viktig faktor som påverkar förhållningssättet. Schulz et al. (2014) använder sig av Discrete Choice Experiment (DCE), som är en vanlig förekommande metod när man vill undersöka människors preferenser och potentiella val i en hypotetisk situation. Genom att välja det alternativ som passar sig själv bäst, visar studien att tyska jordbrukare kommer att se förgröningsstöden som kostsamma hinder för jordbruket, eftersom att kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas inte täcks av stödpengarna. De visar även på en stor heterogenitet bland olika jordbrukare och olika geografiska platser, och menar därmed att det i framtiden är viktigt att finna en balans mellan de krav som ställs på jordbrukarna och vad som upplevs som acceptabelt (Schulz et al. 2014).

Många forskare kritiserar det synsätt där jordbrukare framställs att enbart vilja maximera sin vinst (Gorton et al. 2008; Menozzi et al. 2015; Dos Santos et al. 2010). *Theory of planned behaviour* är en vanligt förekommande teori för att förklara varför människor tycker och

agerar som de gör. Teorierna utgår från att de handlingar man gör baseras på såväl individuella attityder som social inverkan. Attityder formas utifrån hur man kan utvärdera ett visst utfall som bra eller dåligt, och den sociala delen berör hur personen upplever att det finns en social press på sig att agera på ett visst sätt. Hur mycket attityder och den sociala inverkan påverkar en individs agerande beror på hur väl personen uppfattar att kunna påverka sitt eget agerande (Ajzen, 1991). Teorierna används av ett flertal forskare som visat på att attityder till miljön är en viktig förklaring till att förstå hur jordbrukare agerar (Gorton et al. 2008; Menozzi et al. 2015; Dos Santos et al. 2010).

Studier som utgår från *Theory of planned behaviour* visar bl.a. att belgiska jordbrukares attityder till olika miljöåtgärder för att bevara jorden även påverkar huruvida man väljer att vidta dessa (Wauters et al. 2010). Power et al. (2013) undersöker skillnader i attityder mellan konventionella och ekologiska gårdar och hur det påverkar nivån av biodiversitet. Deras slutsats är att även om alla jordbrukare delar en positiv syn till miljön och djurlivet, så tenderar de ekologiska jordbrukarna vara mer benägna än konventionella jordbrukare att driva ett miljövänligare jordbruk. Dessutom visar de även på stora skillnader inom de ekologiska gårdarna. De ekologiska gårdar som värderade miljön högst hade fler grödor, alltså en större diversifiering, än de ekologiska gårdar som värderade miljön lägre. Deras resultat säger emot en del av den forskning som hävdar att ekonomiska vinster alltid går före miljön (Power et al. 2013). Detta stöds även av svensk forskning av Ahnström et al. (2013) som visar att jordbrukares intresse för naturen korrelerar med en hög biologisk mångfald ute på markerna. Studien gjordes genom en undersökning där de både gjorde intervjuer med jordbrukare samtidigt som de undersökte nivån av biologisk mångfald (Ahnström et al. 2013).

3.2.3 Svensk kontext

Hur man ställer sig till jordbrukspolitiken är som tidigare visat väldigt beroende av regionala och lokala förutsättningar för jordbruk (Schulz et al. 2014). Av den anledningen kommer jordbrukares åsikter i Sverige kring miljön och klimatet i jordbrukspolitiken att presenteras här.

Det finns lite forskning kring hur jordbrukare ser på miljön. En studie hur jordbrukare ställde sig till klimatförändringarna visar att sex av tio jordbrukare såg sig vara klimatmedvetna och att de hade ett ansvar för att minska utsläppen av växthusgaser. 22,4 % av jordbrukarna i

Värmland ansåg att det stämde bra, eller mycket bra, att klimatet skulle ha en inverkan på deras jordbruk under deras framtida tid som företagare. 32% trodde dock varken eller. Den största faktorn som överlag skulle kunna påverka jordbrukarna i Sverige att vidta åtgärder för minskade klimatutsläpp inom jordbrukspolitiken, vore om brukarna fick bättre betalt för klimatanpassade produkter (Jordbruksverket 2013).

En studie framtagen av Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet (2002) undersökte, genom intervjuer, varför jordbrukare i Norrland och Småland väljer att avveckla sin verksamhet. Studien visar att jordbrukarna ser identiteten som en viktig drivkraft till att fortsätta med sitt yrke. Identiteten innefattar värdeord som frihet och naturförvaltning. De ökade miljökraven och tillsynen från olika myndigheter, tillsammans med att lantbrukaren framhålls som en miljöbov är därmed viktiga orsaker till varför man väljer att sluta med sin verksamhet. Nordström Källström menar att många jordbrukare upplever de krav som ställs på dem som för hårda, och att de ofta är omotiverade, då man ibland inte förstår vinsten för miljö och djurlivet. Av den anledningen förespråkar jordbrukarna en större flexibilitet i stöden (Nordström Källström 2002, s. 26, 45). För hårda och omotiverade krav är även något som framhålls i en studie gjord av Jordbruksverket, baserad på postundersökningen ”Sveriges Lantbruk 2010”. Studien visar bl.a. att tvärvillkoren inom Jordbrukspolitiken gör var tredje jordbrukare negativ till att driva lantbruk. Resultaten visar även på att 40% av jordbrukarna tycker att tvärvillkoren innehåller omotiverade krav och över 50% menar att de innehåller många obegripliga regler som är svåra att följa (Jordbruksverket 2011b, s. 42,47)

Flexibilitet i stöden är ett återkommande tema. En studie gjord av Sahrbacher et al. bekräftar mycket av den kritik som kommit kring förgröningsstöden. Undersökningen är gjord på bl.a. jordbrukare i södra Sverige för att se hur de ställer sig till kravet om ekologiska fokusarealer inom förgröningsstödet. Resultatet visar att för att jordbrukarna skulle kunna motivera sig till att vidta åtgärder inom de ekologiska fokusarealerna, spelade faktorer som jordbrukarens lokalisering, ekonomi och produktion roll, samt hur kostnadseffektiva åtgärderna inom de ekologiska fokusarealen skulle kunna tänka sig att vara. Slutsatserna är att åtgärder inom jordbrukspolitiken bör riktas mot de platser där de har störst effekt, samt att jordbrukarna bör bli belönade utifrån deras ansträngning och kostnader. Avslutningsvis menar de att man bör satsa på varierande, flexibla och transparenta stöd (Sahrbacher et al. 2017).

3.2.4 Sammanfattning

Den tidigare forskningen visar att jordbrukare ser jordbrukspolitiken som mer fördelaktig för miljön än för den enskilda jordbrukaren. Den största delen av forskningen fokuserar på ageranden, och visar bl.a. att ekonomiska drivkrafter är viktiga förklaringar till hur man väljer att agera. *Theory of planned behaviour* menar dock att det finns en väldigt nära koppling mellan attityder och ageranden. En stor del av forskningen betonar heterogeniteten bland jordbrukare, och att det är viktigt att ha i åtanke för att kunna föra en jordbrukspolitik som har ett brett stöd (Schulz et al. 2013). Heterogeniteten beror bl.a. på sociodemografiska faktorer och vilken typ av jordbruk det är man har (Gorton et al. 2008; Schulz et al. 2013; Barnes et al. 2013), men Gorton et al. visar även på att vilka förutsättningar man har för att bedriva jordbruk är en viktig indikator. I en svensk kontext tenderar jordbrukare tycka att många av de krav och regler som sätts på dem är omotiverade, och de eftersträvar ökad flexibilitet i stöden (Nordström Källström 2002, s. 26,45; Jordbruksverket 2011, s. 42-47). Som Nordström och Källström visar så är ökade krav, och det faktum att jordbrukare framhålls som miljöbovar bidragande orsaker till att jordbrukare väljer att avveckla sin verksamhet.

Jordbrukspolitiken förändras ständigt. De undersökningar som finns kring jordbrukspolitiken är gamla, och mycket kan ha förändrats sedan dess. Studier på ”areas facing natural constraints” är få, och eftersom heterogeniteten bland jordbrukares attityder och ageranden är något som framhållits av ett flertal forskare (Gorton et al. 2008; Schulz et al. 2013; Barnes et al. 2013) finns det därmed ett intresse att undersöka ett område som västra Värmland. En tydlig skiljelinje, som den tidigare forskningen visade på, är den mellan attityder och ageranden. En stor del av forskningen på området kring jordbrukare och jordbrukspolitik fokuserar på ageranden. Forskning av bl.a. Nordström- Källström (2002) har visat att attityder påverkar bl.a. om man kommer att lägga ner sin verksamhet eller fortsätta med den. Sahrbacher et al. (2017) har dessutom visat på att ytterligare miljökrav påverkar jordbrukares motivation. Attityder till jordbrukspolitiken tenderar därmed att påverka ageranden i det långa loppet. Utifrån en utgångspunkt att det är viktigt med ett jordbruk i västra Värmland är det därmed relevant att undersöka attityder. Den här studien vill fylla i den lucka som finns inom forskningen, dels när det kommer till att undersöka attityder till CAP, men även genom att bidra till en ökad förståelse för den lokala kontextens betydelse och hur väl jordbrukare upplever att politiken lyckas ta den i beaktning.

4 Teoretiskt ramverk

4.1 Beslutsfattande utifrån skalor

4.1.1 Introduktion

Det teoretiska ramverket ska hjälpa att ge en förståelse för hur jordbrukare upplever miljöaspekten i CAP utifrån deras lokala kontext, samt hur jordbrukare upplever att de olika nivåerna för beslutsfattande beaktar deras lokala förutsättningar. Adger et al. (2003; 2005) menar att den nivå som är bäst lämpad beror på hur väl nivån kan leverera utifrån olika kriterier (Adger et al. 2005), vilket är något som även senare forskning framfört (Nelson et al. 2007; Biesbroek et al. 2013). Teorin berör främst hur man kan föra en politik på olika nivåer när det kommer till klimatfrågan. Den här studien applicerar Adger et al. (2003;2005) teori på en studie som har en bredare hållning till miljöaspekten.

4.1.2 Beslutsfattande utifrån skalor

Beslut kring miljö tas på flera olika samhällsliga och geografiska nivåer, och individer, företag, civilsamhället, regeringar och internationella organ är involverade på olika sätt. När man ser till olika nivåer av beslutsfattande diskuterar man ofta i termer av skalor, ”scales” (Swyngedouw 2010, s. 5). En vanlig definition av skalnivå är den av Gibson et al. (2000): ”*The spatial, temporal, quantitative, or analytical dimensions used to measure and study any phenomenon*” (Gibson et al. 2000). Skala är ett vanligt begrepp bland geografer, statsvetare och inom forskning kring miljö och ”policy-making” (Swyngedouw 2010, s. 5). För den här studien berörs den rumsliga skalan.

Skala är ett viktigt verktyg för att förstå hur miljöproblem tar sin utformning, och vilka institutionella svar som ges. Miljöproblematiken kan ta sin utformning på olika sätt mellan geografiska nivåer. I vissa fall drabbas ett fåtal regioner hårdare än andra, och utgörs då främst av ett lokalt problem, medan de andra gånger får en global verkan. Institutioners svar på miljöproblemen varierar mellan olika nivåer. Ofta är det inte så enkelt att den nivå som det miljömässiga problemet äger rum på, även är den nivå där ansvarig institution agerar (Adger et al. 2003,s. 1100-1101). Adger et al. menar att beslut kring miljö är något som bör ske på lokal, såväl som nationell och internationell nivå. Hur lyckat resultatet blir beror på hur väl det möter det uppsatta syftet. Det är dock viktigt att ha i åtanke att ett beslut som är lyckat för

en aktör inte nödvändigtvis är det för en annan. Beslut kring miljöproblematiken är en dynamisk process som måste ta hänsyn till lokala förutsättningar, där olika typer av biologiska processer och ekosystem varierar. Vilken nivå där denna anpassning ska ske varierar, och så även rollen för olika nationella och internationella aktörer (Ibid). I den här studien kan förståelsen för skala ses utifrån två aspekter. Den första aspekten handlar om hur politiken som förs är anpassad efter jordbrukarnas förutsättningar, alltså deras lokala nivå: västra Värmland. Den andra aspekten handlar om hur jordbrukarna upplever att nivån för beslutsfattning lyckas ta i beaktning deras lokala kontext, alltså om det spelar någon roll om ett beslut är taget av EU eller av Jordbruksverket.

Det finns mycket forskning kring EU:s jordbrukspolitik, och inte ovanligt är att den har fått kritik för att inte vara anpassad till olika lokala förutsättningar. Adger et al. (2003) menar att det är viktigt att ta hänsyn till skala för att kunna bedriva en politik som uppfyller kriterier kring *ekonomi, miljö rättvisa och legitimitet*. Adger et al. (2003; 2005) kriterier fungerar som ett analysverktyg för att svara på studiens frågeställningar.

4.1.3 Adgers et al. fyra kriterier

Adger et al. (2003; 2005) första kriterium berör den ekonomiska aspekten, och handlar om att åtgärder som är riktade för uppnå ett miljösyfte, även måste upplevas som ekonomiskt försvarbara. Kriteriet berör hur väl politiken lyckas fördela de kostnader som kommer genom att man behöver omställa sin verksamhet till mer miljövänliga metoder. Under det här kriteriet ligger det en spänning i vilka kostnader som ska tas av offentliga respektive privata aktörer (Ibid, s. 81-82; Adger et al. 2003, s. 1098). De miljökrav som sätts är krav som kräver att de ofta behöver förändra sättet de arbetar. Detta medför kostnader för jordbrukarna, och här blir det relevant att försöka förstå hur jordbrukarna ser på dessa kostnader.

Det andra kriteriet berör hur väl politiken som förs lyckas åstadkomma syftet. Det kan gälla hur ett politiskt beslut lyckas åstadkomma ett uppsatt mål om en viss minskning av miljöpåverkan. Ibland kan resultatet mätas konkret, men ofta så beror resultatet på ett bredare samarbete mellan olika aktörer över tid (Ibid, s. 81-82). Intressant för den här studien är hur enskilda jordbrukare upplever de stöd som är riktade till åtgärder inom miljö som relevanta för att uppnå det uttalade syftet. Det kan t.ex. röra sig om stöd för ekologisk produktion.

Upplever jordbrukare att stöd för ekologisk produktion är försvarbart i den bemärkelse att ekologisk produktion leder till bättre miljö?

De ekonomiska och miljömässiga aspekterna räcker inte för att förstå hur jordbrukare ser på miljöaspekten i jordbrukspolitiken. Man måste även förstå kriterier kring *rättvisa* och *legitima* beslut. Adger et al. (2005) noterar att det redan finns en underbyggd orättvisa i miljöpolitiken, eftersom politiken är ett sätt att försöka åtgärda de problem som är skapade av människor före oss. När man utvärderar en policy bedömer man hur den är rättvis genom att se till hur miljökrav kan slå olika, där vissa blir vinnare och vissa blir förlorare. Inom jordbrukspolitiken blir det tydligt i hur olika stödregioner påverkas olika hårt av lagar och regler. Det finns stora skillnader mellan stöd inom och mellan olika regioner i Sverige, och bl.a. kompensationsstödet och förgröningsstödet är just sådant som slår olika beroende på stödregion (Jordbruksverket 2017a).

Adger et al. (2003;2005) fjärde kriterium berör legitimiteten av ett beslut. Det finns inga universella regler för hur man uppnår legitima beslut, men vad som kan anses som socialt acceptabelt är en viktig indikator. Legitimiteten av ett beslut är också mycket skalberoende. Adger et al. menar bl.a. att individer tenderar att se beslut tagna av sitt nationella parlament som mer legitima än beslut som är tagna av andra länder (Ibid, s. 82-83). För att förstå hur jordbrukspolitiken ur en miljöaspekt uppfattas som legitim blir det därmed av intresse att undersöka hur de olika beslutsfattande nivåerna lyckas ta i beaktning västra Värmlands förutsättningar och vad jordbrukarna anser om dem.

4.2 Syfte och frågeställningar

Tidigare forskning har använt sig av teorier kring personliga attityder och ekonomisk nytta som viktiga verktyg för att förstå jordbrukares attityder och ageranden inom jordbrukspolitiken. Den här undersökningen syftar till att komplettera den tidigare forskningen om miljöaspekten i jordbrukspolitiken, genom att utgå från att det spelar roll hur jordbrukarna upplever hur väl de beslutsfattande nivåerna lyckas ta deras lokala kontext i beaktning. Detta görs genom en fallstudie på västra Värmland, som är ett av de områden som EU benämner som ”areas facing natural constraints”.

Förståelse för skalors betydelse är relevant ur två aspekter. Den första aspekten handlar om hur jordbrukarna upplever att politiken som förs är anpassad efter deras förutsättningar, alltså deras lokala nivå: västra Värmland. Den andra aspekten berör hur jordbrukarna uppfattar att nivån för beslutsfattande spelar någon roll för hur politiken lyckas att ta i beaktning deras lokala kontext, alltså om det spelar roll om beslutet är taget av exempelvis Jordbruksverket eller av EU. Av den anledningen bidrar studien till att ge en bild av hur jordbrukare uppfattar jordbrukspolitiken utifrån deras förutsättningar, och hur bra de olika nivåerna för beslutsfattande beaktar dessa. Kriterierna kring *ekonomi, miljö, rättvisa och legitimitet* fungerar som analysverktyg.

1. *Hur upplever jordbrukare att miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik fungerar utifrån deras förutsättningar?*
2. *Hur upplever jordbrukare att de beslutsfattande nivåerna i CAP lyckas att ta deras lokala förutsättningar i beaktning?*

5 Metod och material

5.1 Val av metod

Studien utgörs av en fallstudie på västra Värmland. Flyvbjerg (2003, s. 187-188) menar att då man vill undersöka en specifik kontext passar fallstudier bra, eftersom metoden bidrar till att ge en nyanserad och detaljrik bild av verkligheten. Att jordbrukarna i den här undersökningen befinner sig i ett "area facing natural constraints" är en viktig kontextfaktor. Det gör dock att undersökningen inte är generaliserbar till alla jordbrukare, men samtidigt understryker Flyvbjerg hur all kunskap på något vis är beroende av sin kontext. Eftersom han menar att vi inte kan förstå hur människor agerar och tänker om vi enbart ser det som ett regelstyrt sätt (Ibid, s. 188), är fallstudier en bra metod för att kunna undersöka och försöka förstå hur människor tänker.

Attityder till jordbrukspolitiken har undersökts med hjälp av samtalsintervjuer i form av respondentintervjuer. Esaiasson et al. menar att den metoden är bra att använda sig av när man vill veta hur människor uppfattar sin värld (2017, s. 262, 268). När man gör kvalitativa intervjustudier är det av större intresse att försöka undersöka mönster än konkreta siffror. Faktorer som vilken världsuppfattning en individ har är därmed mer relevant, och samtalsintervjun hjälper oss att kunna säga något om människors sätt att resonera eller reagera (Troost 2014, s. 32). Valet av samtalsintervjuer grundar sig på att det finns en kunskapslucka kring djupare förståelse för jordbrukares åsikter. En frågeundersökning hade inte gett lika stora möjligheter att påverka intervjuens utformning, och dessutom hade möjligheten för jordbrukarna att vidare beskriva specifika aspekter av ett visst fenomen även varit begränsad (Esaiasson et al. 2017, s. 236-237). Den här studien kompletterar därmed tidigare forskning kring attityder och ageranden inom jordbrukspolitiken, som i hög grad varit kvantitativ (Eurobarometer 2000; Gorton et al. 2008; Menozzi et al. 2014, s. 127).

5.2 Urval

Urvalet har gjorts genom att hitta lämpliga personer utifrån validitet, så att studien ska undersöka det den ämnar undersöka. Detta är ett lämpligt sätt att göra urval när man ska göra en fallstudie, eftersom Flyvbjerg (2003, s. 193) menar att det inte finns något syfte av att

använda sig av ett slumpurval eller att försöka uppnå någon form av representativitet. För en fallstudie vill man snarare försöka få så mycket information om fallet som möjligt, och försöka klargöra de djupa orsakerna bakom ett visst fenomen (Ibid s. 193; Esaiasson et al. 2017, s. 58). Urvalet har dessutom gjorts utifrån McCracken tre kriterier, där han betonar att urvalet ska bestå av ett få antal främlingar som inte ska vara subjektiva experter på området (1988).

Det område i västra Värmland som är aktuellt för den här undersökningen har relativt få antal heltidsjordbrukare. Av den anledningen fanns det redan från början en liten möjlighet att påverka urvalet av intervjupersoner avsevärt, genom att t.ex. ta hänsyn till faktorer som kön och ålder. För att få kontakt med olika jordbrukare har en bekant inom branschen gett tips på jordbrukare, varav därefter en bedömning gjordes kring personernas lämplighet för studien. Av totalt åtta jordbrukare var alla förutom en heltidsjordbrukare.

Förutom de åtta intervjuade gjordes även en informantintervju på Tomas Eriksson. Tomas Eriksson driver tillsammans med en annan person en gård på ca 700 HA med inriktning på ekologisk nötköttsproduktion. Gården ligger utanför Molkom i sydöstra Värmland, i en stödregion med relativt bättre förutsättningar för att bedriva jordbruk än stödregion fem. Han intervjuades i syfte att få en klarare bild av hur det kan skilja sig mellan olika stödregioner och lokala förutsättningar, och bidrog därmed till förståelsen för hur stödregion fem i västra Värmland utmärker sig och är ett intressant fall att undersöka.

5.3 Innan, under och efter intervjun

Den första kontakten med intervjupersonerna skedde via telefon, där de fick information om intervjuens syfte, tänkta längd och blev tillfrågade om de ville delta (Trost 2014, s.81). Därefter fick alla intervjupersonerna ett mail kring intervjuens huvudpunkter, så att de skulle vara förberedda på vilka typer av frågor som kunde komma. Under intervjuens gång presenterades återigen syftet med forskningen, samtidigt som samtliga intervjupersoner fick frågan om de samtyckte till intervjun. Då intervjuerna spelades in, var det även något som respondenterna gav tillåtelse till. Intervjupersonerna fick avslutningsvis information om att deras namn kommer att anonymiseras i studien, samt att materialet enbart kommer att

användas för studiens ändamål. Dessa formaliteter är etiska krav som Vetenskapsrådet ställer för forskning (Vetenskapsrådet u.å.), och därmed mycket viktiga att beakta.

Intervjuns första frågor hade en inledande karaktär i form av bakgrundsfakta kring jordbrukaren och vilket typ av jordbruk personen bedrev. Därefter följde intervjun på utifrån intervjuguidens teman och övergripande frågor. Intervjuguiden var semistrukturerad, eftersom den form av intervjuguide ger en flexibilitet och möjlighet att avvika från de förutbestämda teman som man vill beröra, och passar sig därmed bra till respondentintervjuer (Justesen & Mik-Meyer 2013, s. 42-55). Frågorna formades utifrån undersökningens problemformulering och specifika forskningsfrågor, samt från det teoretiska ramverket. De övergripande teman var EU:s jordbrukspolitik och stöden, miljöaspekten i jordbrukspolitiken, aktörer i jordbrukspolitiken samt framtiden för jordbrukspolitiken (se bilaga). Samtliga intervjuer tog runt 50 minuter. Då studien var färdig mejlades ett färdigt exemplar ut till intervjupersonerna.

5.4 Analys av material

Intervjuerna har lyssnats igenom ett flertal gånger, och därefter sammanfattats i skrift. De mest centrala delarna av intervjuerna har skrivits ner ordagrant. Detta är en metod Trost (2014, s. 147, 150) menar fungerar bra då man har begränsad med tid. För att uppnå en hög reliabilitet, har det lagts stor vikt vid att registrera liknande svar på samma sätt (Ibid, s. 131). Som tidigare presenterats har det teoretiska materialet för den här undersökningen bestått av Adgers et al. (2003;2005) kriterium för vilken skalnivå som är bäst lämpad för beslutsfattande. Genom de fyra kriterierna analyserades jordbrukarnas syn på hur väl miljöaspekten i jordbrukspolitiken är anpassad efter deras förutsättningar, samt hur väl de olika beslutsfattande nivåerna beaktar dessa. Kriterierna fungerade därmed som ett analysverktyg för att kunna svara på studiens frågeställningar.

5.5 Metodkommentar

Som avslutande kommentar kring valet av fall och metod är det viktigt att reflektera kring vilken ingång man har till ämnet. Jag kommer ursprungligen själv från västra Värmland, och jag har en bror som är jordbrukare inom mjölkproduktion. Av den anledningen har jag en personlig anknytning till ämnet. Det är dessutom ett flertal av de personer jag har intervjuat som känner till mig. Jag har bl.a. varit aktiv i ett politiskt parti i Arvika kommun och det har

vissa av de intervjuade varit medvetna om. Utifrån McCrackens (1988) krav att de intervjuade ska vara främlingar, är det dock viktigt att poängtera att ingen av de jag har intervjuat är någon jag känner. Medveten om min anknytning till ämnet gör även att det läggs en extra stor vikt vid reliabiliteten, där det är viktigt att vara noggrann när man ställer frågor och vidare utläser och analyserar svaren (Esaiasson et al. 2017, s. 64). Det är något som tagits i beaktning.

6 Resultat

6.1 Introduktion

Resultatdelen inleds med en kort beskrivning av de åtta jordbrukare som har intervjuats för den här studien. Namnen är inte deras riktiga namn.

- **Rolf Gustavsson**, 52 år, smågrisproduktion och spannmålsodling. Totalareal är 260 hektar (ha): 20 ha skog och 240 ha åkermark, varav 95% som är arrenderat. Tre sysselsatta på heltid.
- **Per Svensson**, 27 år, ekologisk köttjursproduktion. Totalareal 150 ha: 120 ha åkermark, 15 ha betesmark, 2 ha skog. Arrenderar totalt 130 ha. En sysselsatt på heltid.
- **Jörgen Sten**, 39 år, mjölkproduktion och växtodling. Totalareal 120 ha: 110 ha åker, 10 ha konstant bete. Arrenderar totalt 100 ha. En sysselsatt på heltid, och i process att anställa en till på heltid.
- **Björn Nilsson**, 53 år, nötproduktion och spannmåls- och potatisodling. Jobbar även med annat däribland snickeri. Totalareal 174 ha: 112 ha åkermark/betesmark (av det 90 ha åkermark arrenderad) och resten skog. En sysselsatt på deltid.
- **Lennart Sjöberg**, 37 år, mjölkproduktion och växtodling (fr.o.m. dec 2017 ekologisk). Totalareal ca 1150 ha: 470 ha åkermark och 180 ha betesmark (arrenderar totalt 310 ha) och 320-330 skog. Sex sysselsatta på heltid, och en på halvtid.
- **Johan Persson**, 59 år, mjölkproduktion och spannmålsodling. Totalareal 900 ha: 300 ha åkermark, varav 240 arrenderat, och 500 ha skog. Tre sysselsatta på heltid.
- **Lars Eriksson**, 55 år, mjölkproduktion. Totalareal 520-570: 175 ha Åkermark/Betesmark (arrenderar totalt 100) och 220-250 ha skog. Två sysselsatta på heltid.
- **Kent Skog**, 52 år, mjölkproduktion. Totalareal 550 ha (åker, skog): 200 ha åkermark, 13 ha bete (arrenderar totalt 150 HA). Fyra sysselsatta på heltid.

Med sysselsatta är alla de som arbetar på gården inräknade. I flera av fallen har det varit jordbrukarnas barn som varit anställda.

6.2 Jordbrukarnas attityder till deras verksamhet och miljö

Samtliga jordbrukare som intervjuades såg ett stort värde i att jordbruk bör finnas i dessa trakter, och att Sverige behöver en egen produktion av jordbruksvaror utifrån en säkerhetsaspekt. De ansåg även att jordbruket fyller en viktig funktion i att bevara ett öppet landskap och ett främja en attraktiv landsbygd. De menade att de goda förutsättningarna för

jordbruk i västra Värmland gör att marken kan och behöver användas, för att kunna avlasta annan mark i övriga Europa som redan är för hårt belastad. EU:s jordbruksstöd, sågs som en viktig del i detta, och kompensationsstödet är med och möjliggör detta. Några jordbrukare poängterade dock att det inte var all form av jordbruk som passar för dessa trakter. De menade att det fanns god potential för mjölk- och köttproducenter. Däremot fanns det inget syfte att producera fläskkött, eftersom det finns stora svårigheter att odla spannmål.

”Det är inte samma på stora slätter i Frankrike som i skogen utanför Arvika, vår miljöpåverkan ser inte likadan ut.”

/ Per Svensson kring olika lokala förutsättningar

Att miljön har en central betydelse inom jordbruket var något som bekräftades av samtliga intervjupersoner, och alla betonade vikten av att ta ansvar för miljön i sitt dagliga arbete som jordbrukare. När miljön kom på tal utgick de flesta från vad som sker på markerna, bl.a. vad gäller balansen av tillförsel och bortförsel av näringsämnen. Även jordbrukets utsläpp av fossila bränslen, och påverkan på den biologiska mångfalden kom på tal. Ett flertal jordbrukare poängterade att man som jordbrukare måste jobba med miljön för att överhuvudtaget kunna få en lyckad produktion. Om man inte tar hänsyn till miljön, och t.ex. övergödslar, så får det stora konsekvenser såväl för miljön som för deras egen skörd. Av den anledningen var det ett flertal jordbrukare som uttryckte en irritation över det faktum att deras verksamhet i Sverige klassas som miljöfarlig. Verksamhet, som de menade är en central del för mänskligheten, för att täcka behovet av livsmedel samt att bidra till öppna landskap och därigenom bevara den biologiska mångfalden.

Den fria marknaden inom EU och faktumet att jordbrukare konkurrerar på samma marknad sågs för många av jordbrukarna i västra Värmland som ett problem, eftersom Sverige sätter hårdare miljökrav för produktion och samtidigt har ett högre skattetryck jämfört med många övriga EU-länder. Det gör att många av de jordbrukare som intervjuades upplevde att de inte konkurrerar på samma villkor. Samtidigt som samtliga jordbrukare såg de svenska kraven som något som i sig är bra.

Återstående del av resultatet kommer att disponeras utifrån studiens övergripande frågeställningar. Den första delen redogör för jordbrukares syn på de olika delarna av CAP ur en miljöaspekt, alltså förgröningsstödet och stöd för olika miljöersättningar och – investeringar. Den andra delen berör hur jordbrukarna ser på de olika beslutsfattande nivåerna inom CAP.

6.3 Jordbrukarnas attityder till miljöaspekten i CAP

6.3.1 Jordbrukarnas attityder till pelare 1: förgröningsstödet

Förgröningsstödet får inte en så stor inverkan på jordbrukares verksamhet i västra Värmland stödregion fem. Det enda krav som jordbrukarna måste ta hänsyn till är kravet om diversifiering av grödor, vilket jordbrukarna redan uppfyllde. Av den anledningen var det många jordbrukare som inte reflekterade kring förgröningsstödet och dess miljöeffekter. Eftersom stödet inte heller ger ett ökat ekonomisk tillskott, utan är en del av direktstödet, märkte jordbrukarna heller inte en ekonomisk skillnad. Många av de som intervjuades såg dock fördelen med att förgröningsstödet bidrar till att sätta större krav på marker söderut som är hårdare belastade. Av den anledningen menade många att det är bra att åtgärderna inom förgröningsstödet slår olika hårt i olika regioner, och att eftersom västra Värmland inte har problem med ett allt för intensivt jordbruk med för få grödor, är det rimligt att kraven för förgrönningen inte slår lika hårt i regionen.

Per Svensson menade att förgröningsstödet leder till att jordbrukare byter mark med varandra, för att på så vis uppnå målet om att ha en diversifiering av sina grödor. På så vis kommer inte stödet i sig att bidra till några vinster för miljön. Dessutom menade brukaren att det finns en stor risk att år där det är extra blött, och man då p.g.a. förgröningsstödet ändå kommer att vara tvungen att odla grödor som inte passar sig att odla, kommer skörden att vara dålig. Lägre skördar på samma hektar är inte heller bra för miljön. Förgröningsstödet kommer därmed att motverka sitt syfte.

”Ju mer sånt där, desto mer kreativitet skapas det bland bönderna”

/ Per Svensson kring förgröningsstödet

6.3.2 Jordbrukarnas attityder till pelare 2: Miljöersättningar- och investeringar

Jordbrukarna lyfte gårdsstödet, alltså det arealbaserade stödet, som det viktigaste stödet för deras ekonomiska omsättning. De flesta jordbrukare var väldigt positiva till möjligheten att söka stöd för olika miljöersättningar- och investeringar. Många såg den här formen av stöd som en viktig del, och förhoppningsvis en framtida större del, av stöden inom jordbrukspolitiken. De menade att genom att ge stöd med en större koppling till miljön och produktion, kommer stöden att uppmuntra till att bruka marken på ett sätt som är miljömässigt hållbart. Tänket kring miljöstöd som ett kretslopp är en stor skillnad mot dagens arealbaserade stöd som vissa brukade menade är en kapitalförstörelse av skattepengar, eftersom man kan söka stöd för arealen utan att bruka marken i en större utsträckning. De menade alltså att miljöersättningar och andra former av miljöstöd även har en viktig ekonomisk aspekt och en viktig aspekt i att legitimera stöden för allmänheten.

Jörgen Sten ville se ett system där hela CAP bygger på miljöersättningar. Han beskrev hur en stor del av marken i södra Sverige, Danmark och södra Europa brukas för intensivt. Det finns därmed ett stort värde utifrån ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv att använda sig av de marker som finns i skogs- och mellanbygderna i Sverige, som västra Värmland. Dessa marker har goda förutsättningar vad gäller att odla vissa grödor, och genom att bruka marken istället för att låta den växa igen bidrar jordbrukarna till en biologisk mångfald menade han. Av den anledningen menade Jörgen Sten att man måste ha ett mer riktat tänk när man delar ut de olika stöden och ersättningarna. Ett område som västra Värmland har en mycket stor potential, men behöver riktade stöd och åtgärder för att man ska kunna bedriva ett jordbruk där. Jordbrukspolitiken måste se till att rikta ökade krav till de regioner som har extra stor miljöpåverkan. Detta var något som lyftes av de flesta jordbrukarna.

Med detta var det många som lyfte behovet av att miljöersättningarna skulle vara mer flexibla för att de inte ska motverka sitt syfte. Per Svensson gav ett exempel på hur man kan söka extra stöd för åtaganden att sköta jorden på ett visst vis som man binder upp sig på i fem år. Han beskrev ett exempel kring vårplöjning. Eftersom man måste binda upp sig i fem år på att plöja ett visst antal HA varje vår, och att hur många HA man behöver plöja kan variera mellan åren, kunde han inte göra det. Stödets utformning stämmer inte överens med det som händer ute på markerna. Det leder till att man istället undviker att söka de stöden.

”De skjuter sig lite själv i foten, för då skiter jag i det. (...). Då avstår jag hellre än att lägga upp planer som inte fungerar i verkligheten. ”

/ Per Svensson kring miljöersättningar

Även kraven bör vara mer flexibla för att jordbrukare ska vilja söka stöden och känna att de samtidigt kan göra ett bra jobb. De flesta jordbrukare var därmed inte kritiska till ersättningarna i Landsbygdsprogrammet ur en miljöaspekt, utan snarare dess utbyggnad och hur det tar sig sin utformning i praktiken. En efterfrågan på större flexibilitet i villkor och tidsperiod för åtagandet var centralt, för att stöden skulle fungera bättre i praktiken.

6.3.3 Jordbrukarnas attityder till pelare 2: Ersättningar för ekologisk produktion

Flera av jordbrukarna som intervjuades hade en ekologisk produktion eller hade tidigare haft det. Trots det ifrågasattes ekologisk produktion av såväl de ekologiska jordbrukarna som de konventionella. En brukare uttryckte att han var övertygad om att han skulle kunna göra ett bättre arbete för miljön om han var konventionell bonde. Med enbart lite mer gödning ute på markerna hade han, med samma antal traktortimmar, kunnat producera mat till fler antal djur. På så sätt hade produktionen ökat på samma andel mark. Även andra ifrågasatte det ekologiska ur en miljöaspekt, och menade att det är mer rimligt att satsa på hårdare miljökrav inom den konventionella odlingen.

Johan Persson bedrev en ekologisk mjölkproduktion mellan 2009-2015. Då produktionen sjönk och det inte fungerade ekonomiskt valde de att inte förnya det ekologiska åtagandet.

”Det experimentet jag provade dessa åren var ju att jag i princip behövde ha dubbelt så stor areal för att producera samma mängd produkter(..), vilket gör att det blir mycket mer traktoråkande, det blir dubbelt så mycket timmar i traktorn, jag gör slut på en massa diesel och marken läcker mer näring när det blir sämre grödor.”

/ Johan Persson kring ekologisk odling

Han menade att det inte finns ett tänk kring kretslopp inom den ekologiska produktionen. Han menade att man måste tillföra näring till marken på något sätt, och om man inte kan använda det slam som t.ex. kommer från reningsverket så blir det inget fungerande kretslopp. Han

beskrev hur de ekologiska alternativen är väldigt begränsade, och att gödsel från korna enbart räcker till en tredjedel för att producera mat. Kent Skog uttryckte att det är omöjligt att vara ekologisk i hans trakter då det inte finns någon fosfor och kalium i jorden. Av den anledningen menade han att ekologisk odling inte fanns på kartan.

”Jag vill inte förstöra jorden”

/ Kent Skog kring ekologisk odling

Alla jordbrukare ställde sig mycket kritiska till den ekologiska produktionen. Vissa menade dock att ekologisk kan vara en möjlighet i andra regioner och länder där jorden har andra förutsättningar.

De jordbrukare som var ekologiska jordbrukare uppgav att de gjorde det enbart på grund av den ekonomiska aspekten. Att EU stödjer ekologisk produktion uttrycktes av vissa jordbrukare som ett system där man trycker in pengar utan att man egentligen vet vad det ger för effekt. En brukare menade att det inte är skattebetalaren, genom de EU-finansierade jordbrukarstöden, som ska stå för det ekologiska. Per Svensson och Lennart Sjöberg uttryckte dock att för den enskilde jordbrukaren var den ekologiska produktionen i vissa fall var en möjlighet till att få en extra summa pengar som gör den ekonomiska aspekten av att driva sitt företag enklare. Andra jordbrukare som Björn Nilson, som tidigare hade varit ekologiska, ansåg dock inte att de extra stöden man fick del av från CAP bidrog till att täcka för ökat krångel och minskad produktion.

6.4 Jordbrukarnas attityder till beslutsfattande nivåer inom miljöaspekten i CAP

EU framställdes i de flesta fall som en räddning för jordbruket i Sverige, eftersom starka länder som Frankrike, Tyskland och Italien är med och pushar på för en jordbrukspolitik. Utan ett medlemskap i EU, var många jordbrukare kritiska till hur politiken skulle ta sin utformning. EU:s roll att styra miljöaspekten i jordbrukspolitiken var dock tvåfaldig. Många såg att det är bra att det finns gemensamma EU-regler, men det blir ett problem när vi har en gemensam marknad och att Sverige ska vara ett framgångsland.

”Vi ska alltid vara bäst i klassen”

/ Lars Eriksson om Sveriges roll i jordbrukspolitiken

De lagar och regler kring miljö som fattas på EU-nivå tolkas mycket hårdare, och får en mycket striktare effekt för Sverige än för många andra EU-länder. Politiken som förs på EU-nivå kring olika miljökrav är därmed rimlig enligt de flesta intervjuade, men problemet är att det inte är rättvist mellan länderna. De menade därmed att det inte är EU som är problemet, utan det är Sverige. Å andra sidan så kan det även finnas tillfällen där EU har mycket befogenhet att fatta beslut kring sådant som skiljer sig mycket mellan olika geografiska platser inom EU. Ett exempel på det är t.ex. när EU beslutar kring hur många träd det får vara i en betesmark. Det gav stora problem för Lennart Sjöberg, som ville bevara träden för att kunna ge ett naturligt skydd åt sina kor. Att träd är en naturlig del av markerna i Sverige var inte något EU tog hänsyn till menade han. Björn Nilsson uttrycker att han inte tycker att Sverige gör nog för att försöka påverka EU-besluten, utan istället är det lätt att skylla ifrån sig till EU.

Under intervjuernas gång framkom det hur många jordbrukare ansåg anser att det råder en stor okunskap bland politiker. Jörgen Sten menade att politiker inte själva har någon erfarenhet av jordbruk och de saknar vetskap kring hur de beslut de fattar egentligen kommer att påverka jordbrukare och deras verksamhet på olika sätt. Okunskap är även något som vissa framhöll finns hos tjänstemännen som arbetar inom myndigheter som Jordbruksverket och Länsstyrelserna. Lennart Sjöberg beskrev en situation där han kom i kläm mellan två myndigheter. Den ena myndigheten menade att han skulle ta ner träden och hotade annars med tvärvillkorsavdrag, medan den andra myndigheten hotade med böter om han sågade ner träden. Han menade att myndigheterna har så mycket regler de måste hålla koll på, och ibland upplevs det som de inte själva vet vad de gör. Johan Persson beskrev hur det upplevs som att man har förmyndare över sig p.g.a. alla hårda kontroller kring tvärvillkoren och andra regler för att kunna få ta del av de stöd man har sökt. Reglerna kan vara mycket svåra att följa, och man är ständigt orolig för om man har uppfyllt alla. Det i längden, menar han, gör att man kan tappa suget av att hålla på med jordbruk. En liknande åsikt uttrycktes av ett flertal jordbrukare, och en brukare uttryckte dessutom att det finns en brist på tjänstemannaansvar, som gör att de som jobbar där egentligen inte har något ansvar. Han menade att tjänstemännen

ofta har visat på bristande kunskaper och inte riktigt vet hur ett jordbruk fungerar, och att de dessutom ofta skyller ifrån sig till högre instanser som EU.

Inför framtiden ville ett flertal jordbrukare att besluten skulle tas på en lägre nivå. Många lyfte länsstyrelserna som en viktig myndighet för att bl.a. vara med och påverka hur de olika regionerna ska delas in efter lokala förutsättningarna. Per Svensson beskrev hur det optimala vore ett system som byggde på olika former av miljöstöd, som är regionalt anpassade. För att uppnå en så god regional anpassning som möjligt, skulle man ge olika styrmedel beroende på förutsättningar. Eftersom att länsstyrelserna har god koll på deras respektive region, menade han att länsstyrelserna bör ha ett större inflytande på hur olika stödområden ska se ut och vilka stöd just det området behöver. Även andra jordbrukare pekade på vikten för miljöersättningar, men att dessa måste vara faktabegrundande och väl anpassade. Även andra tryckte på betydelsen av länsstyrelserna, då besluten bör fattas så nära verkligheten som möjligt.

Avslutningsvis beskrev Jörgen Sten hur miljöaspekten i CAP berör så många olika saker, och vilka saker som ska beslutas av EU- respektive nationell nivå och de olika myndigheterna beror helt på vad det handlar om.

7 Analys

7.1 Introduktion

Analysen är uppdelad utifrån studiens frågeställningar. Frågeställningarna analyseras genom Adger et al. (2003; 2005) fyra kriterier kring *ekonomi*, *miljö* och *rättvisa* och *legitimitet*.

7.2 Hur upplever jordbrukare att miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik fungerar utifrån deras förutsättningar?

Oavsett hur väl CAP lyckas att ta de lokala förutsättningarna i beaktning när de utformar miljöpolitiken, så är det viktigt att poängtera att samtliga jordbrukare såg stöden i CAP som avgörande för att deras verksamhet ska överleva. Dessutom tryckte de på vikten av stöden för att kunna bidra till ett gott miljöarbete, vilket även är något som Gorton et al. (2008) kommer fram till i sin studie. Kompensationsstödet sågs därmed som ett viktigt stöd för att jordbrukarna skulle kunna fortsätta sin verksamhet och bidra till öppna landskap och bevarande av den biologiska mångfalden ute på markerna. Genom att använda marken i västra Värmland kan man avlasta annan mark i övriga Europa som är för hårt belastad. Utifrån Adger et al. (2003;2005) kriterier kring *ekonomi* finns det därmed från jordbrukarnas perspektiv ett stort syfte med jordbrukarstöden och det faktum att de ska få stöd för det arbete de gör.

För att vidare diskutera Adger et al. (2003;2005) kriterium kring *miljö* är det intressant att få en förståelse för hur jordbrukarna upplever att de olika stöden lever upp till att främja ett miljövänligt jordbruk. Miljöaspekten i jordbrukspolitikerna tolkades olika av olika jordbrukare. De flesta pratade dock om hur de sköter markerna, bl.a. vad gäller balansen av tillförsel och bortförsel av näringsämnen. Men även andra teman av miljön som jordbrukets utsläpp av fossila bränslen och den biologiska mångfalden var ämnen som berördes under intervjun. Jordbrukarnas syn på om miljöaspekten i CAP upplevs som anpassad efter deras förutsättningar varierar mellan olika typer av åtgärder.

Förgröningsstödet är ett relativt nytt stöd inom CAP (Jordbruksverket 2016a). Trots att Jordbruksverket (2012) har visat oro på att stödet inte skulle vara anpassat utifrån olika lokala

förutsättningar, har stödet inte fått någon större effekt för jordbrukare i västra Värmland. Kravet om att odla två grödor är något som redan uppfylls hos de intervjuade, och därmed har jordbrukarna inte märkt av förgröningsstödet i deras dagliga arbete. Vissa jordbrukare menade att förgröningsstödet skulle kunna ha ett miljömässigt syfte i intensiva spannmålsregioner, men eftersom att västra Värmland inte har den problematiken var det bra att stödet var anpassat efter regionen. Enligt Adger et al. (2003; 2005) kriterium kring miljö är stödet därmed anpassat till de lokala förutsättningarna.

En annan del av jordbrukspolitiken som jordbrukarna såg som viktig ur en miljöaspekt var stöden för miljöersättningar. Stöden beskrevs som välmotiverade utifrån hur de ämnar att främja ett miljövänligt jordbruk, men däremot var det ett flertal som lyfte problemet med svårigheterna att följa de olika regler och krav som ställs. För att bättre kunna uppnå målen eftersträvades därmed en ökad flexibilitet. Med en större flexibilitet menade jordbrukarna att de krav och regler som sätts för att få ta del av dessa inte behöver vara så fyrkantiga och svåra att följa. Att stöden inom jordbrukspolitiken behöver vara mer flexibla är något som bekräftats av tidigare forskning av bl.a. Nordström-Källström (2002) och Sahrbacher et al. (2017). Genom en ökad flexibilitet där stöden är anpassad i större grad utifrån olika regioner, och där det finns en större möjlighet att ändra sitt åtagande skulle göra att fler skulle vilja satsa på miljöstöd.

Stöd för ekologisk produktion är en del av miljöersättningarna i pelare 2. Att EU väljer att satsa på ekologisk odling var något som fick extra stor kritik från samtliga intervjuade jordbrukare. De menade att förutsättningarna i västra Värmland inte utgör bra grund för att kunna bedriva ett ekologiskt jordbruk. Resultatet från den här studien visar på att jordbrukare utgår mycket från lokala förutsättningar när de bedömer hur de ser på den ekologiska aspekten, och att de inte utesluter att ekologisk kan vara en bra metod för miljön på andra geografiska platser. Utifrån Adger et al. (2003; 2005) betonas dock vikten av att politiken är utformad efter kontext, och stöd för ekologisk odling bör enligt jordbrukarna inte riktas just till västra Värmland för att uppnå största miljönytta. Det ekologiska stödet, menade de, uppfyller helt enkelt inte syftet i västra Värmland. Stödet når därmed inte upp till Adger et al. (2003;2005) kriterium kring miljönytta. Att stödet inte kändes anpassat till västra Värmland, hindrade dock inte vissa jordbrukare att bedriva en ekologisk produktion om det fanns en

ekonomisk vinning i det. Resultatet från det bekräftar tidigare forskning som har betonat hur jordbrukare tenderar att vilja inkomstmaximera sitt jordbruk oavsett vad man anser om dess miljöeffekter (Vollenweider 2011).

Avslutningsvis är det intressant att se till Adger et al. (2003;2005) kriterium kring *rättvisa*, alltså hur jordbrukare upplever politiken som rättvis utifrån deras förutsättningar. En av jordbrukarna uttryckte ”*Det är inte samma på stora slätter i Frankrike som i skogen utanför Arvika, vår miljöpåverkan ser inte likadan ut*”. Ett flertal jordbrukare beskrev det som att man framhölls som en miljöbov, och det är något som även tidigare svensk forskning av Nordström- Källström (2002) har visat på är problematiskt. Ett flertal jordbrukare gav uttryck för att de tyckte att vissa krav var omotiverade och att de istället i större grad borde riktas till de trakter där den verkliga skadan mot miljön sker. Många lyfte miljöstöden inom pelare 2 som ett viktigt instrument för att i större utsträckning kunna rikta stöden. Avslutningsvis är det dock viktigt att poängtera att de högre krav som Sverige sätter på jordbrukarna upplevs som den största problematiken ur en rättvisaspekt. Detta, eftersom att samtliga jordbrukare inom EU konkurrerar på samma marknad.

Adger et al. (2003;2005) fjärde kriterium kring *legitimitet* berör hur jordbrukarna upplever jordbrukspolitiken ur en miljöaspekt som legitim överlag. Legitimiteten är väldigt skalberoende, och kommer att beröras mer under nästa frågeställning.

7.3 Hur upplever jordbrukare att de beslutsfattande nivåerna i CAP lyckas att ta deras lokala förutsättningar i beaktning?

På ett översiktligt plan var det många jordbrukare som menade att det styrs för mycket på EU-nivå, och att det aldrig är bra när besluten fattas så långt bort ifrån verkligheten. Utifrån Adger et al. (2003;2005) spelar nivån för beslutsfattande en viktig roll för hur bra besluten når det uppsatta syftet och levererar utifrån vissa kriterier. En av de intervjuade jordbrukarna poängterade dock hur miljöaspekten i jordbrukspolitiken berör så många olika saker och det är inte självklart vad som bör fattas på vilken nivå. Som Adger et al. (2003;2005) lyfter är miljöproblematiken en dynamisk process som måste ta hänsyn till lokala förutsättningar, där olika typer av biologiska processer och ekosystem varierar.

Med utgångspunkten att EU har en gemensam inre marknad med en gemensam jordbrukspolitik såg de flesta jordbrukare att EU hade en roll i att sätta krav kring miljö inom jordbrukspolitiken. Problemet var dock att medlemsländerna tolkade EU:s krav och regler olika, och att Sverige alltid tolkar hårdast och ska vara ”*bäst i klassen*”. Det gör att jordbrukarna upplevde att de fick ta ett stort ansvar för miljön, medan andra delar av EU kom mycket lindrigare undan.

Samtidigt som EU därmed fyller en viktig roll att försäkra att samtliga medlemsländer lever upp till miljömålen, ansåg de flesta jordbrukare att allt fler beslut bör fattas på en lägre nivå och närmare verkligheten. Ett flertal av jordbrukarna var kritiska till vilken kunskap de beslutsfattande politikerna besitter när det kommer till vad som sker ute på markerna. Ett exempel som lyftes var t.ex. EU:s krav kring hur många träd man får ha på betesmarkerna. Betesmarkerna i västra Värmland består av många träd, och därmed var det inte något som upplevdes anpassat utifrån deras förutsättningar. Ett sådant beslut, menade de därmed bör inte fattas på EU-nivå. Jordbrukarna menade att det skiljer sig så avsevärt mycket mellan olika regioner och för att bäst kunna föra en politik som fungerar behövs besluten fattas på en lägre nivå. Här menade ett flertal jordbrukare att länsstyrelserna har en mycket viktig roll att fylla. Enligt Adger et al. (2003;2005) är kriteriet kring *miljö* viktigt för var ett beslut ska fattas. Genom att låta länsstyrelserna fylla en större funktion kan de ta hänsyn till olika lokala kontexter och därmed bidra till stöd som ger större vinster för miljön. Dessa stöd skulle på så vis kännas mer rättvisa för jordbrukarna eftersom kraven inte är anpassade för någon annan. Adger et al. (2003;2005) menar avslutningsvis att kriteriet kring *legitimitet* är väldigt skalberoende. Av den anledningen är det möjligt att ett beslut som är fattat närmare brukarna bidrar till större legitimitet.

Det finns därmed en tydlig konflikt i vilken roll olika beslutsfattande nivåer ska fylla för att fatta beslut i miljöaspekten i CAP. Utifrån Adger et al.(2003;2005) kriterium kring *rättvisa*, lyfter jordbrukarna vikten av att andra länder måste skärpa sina miljökrav. Detta för att skapa rättvisare krav utifrån hur mycket man påfrestar jorden. De menar att EU där har en viktig roll att fylla. Å andra sidan lyfter dock jordbrukarna hur miljökraven måste vara anpassade utifrån olika lokala kontexter. För att uppnå Adger et al. (2003;2005) kriterier kring *ekonomi*, *miljö* och *legitimitet* är det därmed centralt att besluten fattas närmare jordbrukarna själva. Vilka

beslut som ska fattas på vilken nivå varierar beroende på fråga, där det kan finnas stora skillnader mellan stöd som t.ex. främjar en ekologisk hållbarhet eller ett bättre klimat. Stöden, som t.ex. förgröningsstödet, har dock ofta olika syften och det finns sällan en glasklar linje mellan vad som är åtgärder för en bättre miljö eller klimat. Svårigheten blir därmed att finna en balans i vad det är som ska fattas på EU-nivå, respektive nationell- och myndighetsnivå.

8 Slutsatser och reflektioner

8.1 Slutsatser

Hur jordbrukare upplever att miljöaspekten i jordbrukspolitiken fungerar utifrån deras förutsättningar skiljer sig åt mellan olika stöd. Överlag såg jordbrukare att stöden som erhålls inom CAP är viktiga för att jordbrukarna ska kunna bidra till ett gott miljöarbete. Kompensationsstödet inom Landsbygdsprogrammet sågs därmed även som ett viktigt stöd för miljön, genom att det möjliggör för att marken kan brukas i områden med sämre förutsättningar och på så vis avlasta jordbruksmark i södra Europa som är för hårt belastad. Stödets utformning inom CAP, och hur de lyckas att ta i beaktning de lokala förutsättningarna varierade. Exempelvis kritiserades stöd för ekologisk produktion då jordbrukarna inte såg det som försvarbart ur miljösynpunkt just för västra Värmland. Systemet för miljöersättningar var överlag dock mycket viktiga och framställdes som förhoppningsvis en framtida större del av stöden inom jordbrukspolitiken. Detta eftersom systemet med miljöersättningarna inom pelare 2 framhölls som den typ av stöd som bäst kan ta i beaktning de lokala förutsättningarna, samtidigt som man uppfyller gemensamma mål på EU-nivå. På så vis skulle man kunna ta i beaktning att *”Det är inte samma på stora slätter i Frankrike som i skogen utanför Arvika, vår miljöpåverkan ser inte likadan ut”*.

Studiens andra frågeställning, hur jordbrukare upplever att de olika beslutsfattande nivåerna lyckas att ta i beaktning deras lokala förutsättningar, varierar också. Jordbrukarna såg överlag en vikt av att fler beslut borde fattas på en lägre nivå, och för att stöden för miljöersättningar ska vinna *legitimitet* framhölls därmed länsstyrelserna som en viktig aktör. Många jordbrukare uttryckte hur tjänstemännen i dagsläget saknar ansvar och ofta skyller på högre nivåer av beslutsfattande. Genom att länsstyrelserna i framtiden skulle få en större roll i att komma med förslag till hur stöden kan anpassas utifrån olika lokala förutsättningar kan besluten istället komma underifrån. Sammanfattningsvis, och som Adger et al. (2003;2005) betonar, är kriteriet kring hur politiken uppnår *legitimitet* mycket beroende av vilken nivå som besluten fattas.

Som Flyvbjerg (2003, s. 187-188) lyfter är all samhällsvetenskaplig kunskap beroende av sin kontext. Kontexten som jordbrukarna i västra Värmland befinner sig i är därmed central för studiens resultat. Trots att studien enbart kan säga något om det specifika fallet, så bidrar resultatet till förståelsen för hur jordbrukare utvärderar politiken utifrån deras kontext och hur olika nivåer för beslutsfattande påverkar synen på jordbrukspolitiken. Adger et al. (2003; 2005) teori har därmed varit ett viktigt redskap för att få en förståelse för hur nivån för beslutsfattande och den lokala kontexten spelar roll för hur jordbrukare ser på miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik. Eftersom det finns en stor heterogenitet bland jordbrukare och deras attityder till CAP, så bidrar den här studien till en ökad kunskap kring jordbrukare i ett område klassificerat som ”areas facing natural constraints”. Studien har därmed gett en ökad förståelse för hur miljöaspekten i CAP upplevs från en jordbrukares perspektiv; ett perspektiv som ofta glöms bort.

8.2 Vidare reflektioner

En avslutande reflektion är om det finns ett värde i att bevara ett jordbruk i västra Värmland. Det som säger emot det är att jordbruket är mycket beroende av stöd för att få sin verksamhet att gå runt, och man kan ställa sig frågan om det är rimligt att samhällets gemensamma resurser ska gå till detta. Samtidigt, och som jordbrukarna själva har poängterat, bidrar jordbruket i västra Värmland till kollektiva nyttigheter. Detta sker främst genom öppna landskap och ett främjande av den biologiska mångfalden. Dessutom, när jordens befolkning ökar och vi samtidigt måste ta miljö- och klimatutmaningarna på allvar är vi förmodligen i behov av att använda den mark vi kan för att producera livsmedel.

Studiens val av metod och teoretisk bakgrund kan kritiseras. Samtalsintervjuerna har hjälpt att få resultat kring jordbrukarnas uppfattning kring miljöaspekten i det stora hela. Ett problem som uppstod under intervjuens gång var att miljöaspekten i jordbrukspolitiken inkluderar en rad olika saker, och därmed blev innebörden av miljöaspekten en tolkningsfråga. Miljöaspekten är bred och tar sig utformning både kring olika tvärvillkor, förgröningsstöd, miljöstöd samt olika nationella bestämmelser. Hur jordbrukarna ser på de olika bestämmelsernas möjlighet att ta i beaktning deras lokala förutsättningar varierar, och så även hur nivån för beslutsfattande gör det. För att öka validiteten, och därmed försäkra att studien mäter det den ämnar att mäta, hade en precisering av miljöaspekten för jordbrukarna varit

relevant. Samtidigt ville studien ge en överblick av hur jordbrukarna uppfattade de beslutsfattande nivåernas möjlighet att ta i beaktning deras lokala förutsättningar kring miljöaspekten i jordbrukspolitiken. En smalare definition av en miljöaspekt i jordbrukspolitiken hade kunnat innebära att jordbrukarna hade haft större svårigheter att kunna svara på frågan. Studiens syfte hade därmed motverkats.

Avslutningsvis, beträffande det teoretiska ramverket, så är det ett brett ramverk för hur man bäst kan omställa sig till klimatförändringarna genom att låta beslut fattas på olika nivåer. Den här studien har dock en bredare ingång till miljön, som täcker in klimatet såväl som andra miljöfrågor, som exempelvis biologisk mångfald. Den geografiska ingången till arbetet visar tydligt att hur väl olika delar av CAP är anpassade efter en kontext, som västra Värmland, skiljer sig mellan frågor som exempelvis rör klimat eller biologisk mångfald. Medan jordbrukets påverkan på klimatet i vissa fall kan se likadan ut oberoende av geografiskt läge, är skillnaderna mellan artrikedom och biologisk mångfald större mellan olika platser. En annan intressant aspekt är att jordbrukarnas syn på nivån för beslutsfattande kan skilja sig åt mellan Adgers et al. (2003; 2005) olika kriterier. Kring kriteriet rättvisa har jordbrukarna i större grad, än kring de andra kriterierna, pekat på EU:s betydelse att trycka på andra länder att ta ett miljöansvar. Trots att Adger et al. (2003;2005) teoretiska ramverk egentligen berör hur man bäst kan omställa sig till klimatförändringar på olika nivåer, så har ramverket fungerat väl för en bredare ingång till miljön.

Att det finns en stor variation i hur olika stöd och de beslutsfattande nivåerna lyckas beakta jordbrukarnas lokala förutsättningar indikerar dock att det behövs mer forskning på området. Genom mer forskning kan vi få en bättre förståelse för vilka miljöfrågor som bör fattas på vilken nivå för att bäst kunna ta i beaktning att det finns områden med olika miljöpåverkan och förutsättningar för jordbruk inom EU.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Intervjuer

Eriksson, Tomas. Jordbrukare, ekologisk nötköttsproduktion, Molkom, samtalsintervju 2017-11-16.

Intervjuer med 8 jordbrukare i västra Värmland under tiden november 2017

Internet

Eurobarometer (2000). *Farmers and the Common Agricultural Policy Attitudes*. GESIS Data Archive. ZA3502 Datafil version 1.0.0, doi:10.4232/1.3502 (Hämtad 2017-11-27).

European Network for Rural Development (u.å.). *FAQs Areas Facing Natural or other specific Constraints (ANCs)*. Bryssel: Europeiska Kommissionen

Europeiska Kommissionen. (2017a). *EU:s gemensamma jordbrukspolitik: för vår mat , landsbygd och miljö*. Bryssel: Bielot.

Europeiska Kommissionen. (2017b). *ANCs (Areas facing natural or other specific constraints)*. Hämtad 2017-12-08 från https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development/areas-facing-natural-or-other-specific-constraints_en.

Europeiska Kommissionen. (2017c). *CAP explained*. Bryssel: Europeiska Kommissionen.

Europeiska Kommissionen. (2017d). *Modernising and simplifying the common agricultural policy. Summary of the results of the Public Consultation*. Bryssel: Ecorys.

Hedenskog, E. (2015). *Jordbrukets Ekonomibyggnader i Värmland*. Mölnlycke: Elanders Sverige AB.

Jordbruksverket. (2011a). *Jordbrukets miljöpåverkan. Jordbruksstatistisk årsbok 2011*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2011b). *Miljöeffekter av tvärvillkoren*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2012). *Ett grönare CAP- analys av kommissionens förslag till förgröning av den gemensamma jordbrukspolitiken*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2013). *Lantbrukarna och klimatet. Statistikrapport 2013:3*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2016a). *Förgröningens effekt i praktiken- kostnader kontra miljönytta*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2016b). *Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2017a). *Karta för stödområden*. Hämtad 2017-11-06 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/nationelltstod/kartaoveromradesindelning.106.10f3638d152718c2296db273.html>.

Jordbruksverket. (2017b). *Attraktiv landsbygd- Nationell handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014-2020 för år 2017*. Jönköping: Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2017c). *Jordbruksverkets övergripande mål och verksamhet*. Hämtad 2017-12-13 från <https://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket/verksamhetochorganisation/overgripandemalochverksamhet.4.5aec661121e2613852800010081.html>.

Jordbruksverket. (2017d). *Om Landsbygdsprogrammet*. Hämtad 2017-12-13 från <https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/landsbygdsprogrammet20142020/omlandsbygdsprogrammet.4.1b8a384c144437186ea10a.html>.

Jordbruksverket. (2017e). *Ersättningsnivåer för miljöersättningar och ersättningar för ekologisk produktion 2014-2020*. Hämtad 2017-11-07 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/miljoersattningar/ersattningnivaer.4.613fbaa714bedd0f2d319ee8.html>.

Jordbruksverket. (2017f). *Miljöinvesteringar*. Hämtad 2017-11-07 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/stodilandsbygdsprogrammet/miljoinvesteringar.4.6ae223614dda2c3dbc4735e.html>.

Jordbruksverket. (2017g). *Du ska ha minst två eller tre grödor på din åkermark*. Hämtad 2017-11-06 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/forgroningsstod/villkor/minst2eller3grodor.4.2587b71d1525a28283861e73.html>.

Karlsson, A.M. (2015-12-13). *Basfakta: Jordbruket i Värmlands län* [Blogginlägg]. Hämtad 2017-11-20 från, <https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/12/13/basfakta-jordbruket-i-varmlands-lan/>.

Regionfakta. (2017-06-26). *Åkerarealens användning*. Hämtad 2017-12-27 från, <http://www.regionfakta.com/Varmlands-lan/Naringsliv/jordbruk1/akerarealens-anvandning/>.

Rydén, R. (u.å.). *LRF och synen på miljön*. Hämtad 2017-12-26 från <http://www.lrfhistoria.se/artikellista/synen-pa-miljon/>.

SCB. (2017-01-02). *Markanvändning i Sverige*. Hämtad 2017-12-27 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter->

amne/miljo/markanvandning/markanvandningen-i-sverige/pong/tabell-och-diagram/markanvandningen-i-sverige/.

Vetenskapsrådet. (u.å.). Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Tryckta källor

Litteratur

Adger, W.N., Brown, K., Fairrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S., Seyfang, G. (2003). "Governance for sustainability: towards a 'thick' analysis of environmental decisionmaking". *Environment and Planning*, 35:1095- 1100.

Adger, W.N., Arnell, N.W., Tompkins, E.L. (2005). "Successful adaption to climate change across scales". *Global environmental change*, 15:77-86.

Ahnström, J., Bengtsson, J., Berg, Å., Hallgren, L., Boonstra, W.J., & Björklund, J. (2013). "Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields". *International Journal of Ecology*, 2013.

Ajzen, I. (1991). "The Theory of Planned Behaviour". *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, 50:179-211.

Barnes, A.P., Islam, Md.M. & Toma, L. (2013). "Heterogeneity in climate change risk perception amongst dairy farmers: A latent class clustering analysis". *Applied Geography*, 41: 105-115.

Biesbroek, G.R., Klostermann, J.E.M., Termeer, C.J.A.M. & Kabat, P. (2013). *Regional Environmental Change*, 13(5): 1119-1129.

ECA (2011). *Is Agri-environment Support Well-designed and Managed?* Special Report No 7/2011. Bryssel: European Court of Auditors.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wägnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (5 upl.) Stockholm: Wolters Kluwer.

Gibson, C., E. Ostrom, and T.-K. Ahn. (2000). "The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey". *Ecological Economics*, 32:217-239.

Gorton, M., Douarin, E., Davidova, S. & Latruffe, L. (2008). "Attitudes to agricultural policy and farming futures in the context of the 2003 CAP reform: A comparison of farmers in selected established and new Member States". *Journal of Rural Studies*, 24:322-336.

Justesen, L. & Mik-Meyer N. (2013). *Kvalitativa metoder: Från vetenskapsteori till praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Matthews, A. (2013). "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural

Policy". *Bio-based and Applied Economics*, 2(1):1-27.

McCracken, G. (1988). *The long interview*. Beverly Hills: Sage.

Nelson, D.R., Adger, W.N. & Brown, K. (2007). "Adaption to Climate Change: Contributions of a Resilience Framework". *Annual Review of Environment and Resources*, 32: 395-419.

Nordström Källström, H. (2002). *Att vara lantbrukare eller inte. En studie av förutsättningarna för livskraftigt lantbruk i tre nedläggningsdrabbade områden i Sverige*. 2002:10, Jönköping: Jordbruksverket.

Pe'er, G., Dick, L.V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T.g. ... Scott, A.V. (2014). "EU agricultural reform fails on biodiversity". *Science*, 244(6188): 1090- 1092.

Power, E.F., Kelly, D.L. & Stout, J.C. (2013). "Impacts of organic and conventional dairy farmer attitude, behaviour and knowledge on farm biodiversity in Ireland". *Journal of Nature Conservation*, 21: 272-278.

Sahrbacher, A., Hristov, J. & Brady, M.V. (2017). "A combined approach to assess the impacts of Ecological Focus Areas on regional structural development and agriculture land use". *Review of Agricultural, Food and Environmental studies*, 10/27/2017.

Schulz, N., Breustedt, G. & Latacz- Lohmann, U. (2014). "Assessing Farmers' Willingness to Accept "Greening": Insights from a Discrete Choice Experiment in Germany". *Journal of Agricultural Economics*, 65(1): 26-48.

Swyngedouw, E. (2010). "Place, Nature and the Question of Scale: interrogating the production of nature". Discussion paper 5, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.

Trost, J. (2014). *Kvalitativa intervjuer* (4 upl.). Lund: Studentlitteratur AB.

Vollenweider, X., Di Falco, S., & O'Donoghue, C. (2011). "Risk preferences and voluntary agri-environmental schemes: Does risk aversion explain the uptake of the Rural Environment Protection Scheme?". Working papers 48 London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

Wauters, E., Biolders, C., Poesen, J., Govers, G. & Mathijs, E. (2010). "Adoption of soil conservation practices in Belgium: An examination of the theory of planned behaviour in the agri-environmental domain". *Land Use Policy*, 27: 86-94.

Bilagor

Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

Hur gammal är du?

Vilket typ av lantbruk har du?

Vilken är din totalareal på gården (inkl. skog)? Hur mycket av detta är åker- respektive betesmark?

Hur mycket mark äger/arrenderar du?

Om några, hur många anställda har du?

Vad har du för utbildning?

Tema 1- CAP och stöden

- Tar du del av något stöd från EU:s jordbrukspolitik?
 - Hur kommer det sig att du söker just de stöden?

Tema 2- Miljöaspekten

- Söker du förgröningsstöd?
 - Hur har förgröningsstödet påverkat ditt jordbruk?
 - Vad tycker du om förgröningsstödet?
- Söker du något stöd för miljöinvesteringar/miljöersättningar?
 - Vilka?
 - Hur har de åtgärder du vidtagit påverkat ditt jordbruk?
 - Vad tycker du om stödet/stöden?
- Vad är din upplevelse överlag kring miljöaspekten i jordbrukspolitiken?

Tema 3- Aktörer i jordbrukspolitiken

- Hur upplever du att jordbrukspolitiken fungerar så som den är idag?
 - Vad tycker du om den beslutsnivå (EU, regeringen och jordbruksverket) som jordbrukspolitiken fattas på?
 - Är det lätt eller svårt att förstå var besluten fattas?
- Upplever du att stöden känns relevanta och anpassade efter de förutsättningar ditt jordbruk har?

Tema 4- Framtiden för jordbrukspolitiken

- Hur skulle du vilja att jordbrukspolitiken tog sin utformning i framtiden?
 - Vilken roll ska miljöaspekten i EU:s jordbrukspolitik fylla?
 - Hur skulle du vilja att ett hållbart jordbruk i dina trakter skulle se ut?

Avslutande fråga

- Finns det något ytterligare du skulle vilja lägga till?