



Fler röster skildrar synen på beteskravet och den svenska mjölkens konkurrenskraft

En analys om olika aktörers problemframställningar i debatten

Madelene Rehn Björklund

Examensarbete/Självständigt arbete • 30 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Agronom landsbygdsutveckling - masterprogram
Uppsala 2026



Fler röster skildrar synen på beteskravet och den svenska mjölkens konkurrenskraft. En analys om olika aktörers problemframställningar i debatten.

Multiple perspectives on the grazing requirement and the competitiveness of Swedish milk. An analysis of the problem statements of different actors in the debate.

Madelene Rehn Björklund

Handledare:	Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land.
Examinator:	Linus Rosén, Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land
Bitr. examinator:	Patrik Oskarsson, Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land
Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	Avancerad nivå, A2E
Kurstitel:	Självständigt arbete i landsbygdsutveckling för agronomer, A2E
Kurskod:	EX1025
Program/utbildning:	Agronom landsbygdsutveckling - masterprogram
Kursansvarig inst.:	Institutionen för stad och land
Utgivningsort:	Uppsala
Utgivningsår:	2026
Elektronisk publicering:	https://stud.epsilon.slu.se
Nyckelord:	Beteskravet, mjölkbönder, debatt, möjligheter, begränsningar, djurvälstånd, ekonomi, konkurrenskraft.

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelningen för landsbygdsutveckling

Sammanfattning

Denna studie undersöker hur det svenska beteskravet för mjölkkor uppfattas, diskuteras och konstrueras i relation till den svenska mjölkproduktionens konkurrenskraft. Syftet är att undersöka både lagstiftningens praktiska begränsningar och möjligheter samt hur olika aktörer tillskriver dess betydelse. Studien bygger på fem kvalitativa intervjuer med tre svenska mjölkbönder och två informanter med organisatorisk och forskningserfarenhet. Det empiriska materialet analyserades med hjälp av inramningsteorin för att identifiera hur beteskravet ramas in av informanterna och hur detta i sin tur påverkar debatten. Den statliga utredningen om beteskravet analyserades med hjälp av metoden *"What's the Problem Represented to Be"* (WPR) för att identifiera hur beteskravet diskuteras i politiken. Relevant litteratur och perspektiv från andra viktiga aktörer som regeringen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Djurens Rätt diskuteras och analyseras också utifrån teorin.

Resultaten visar att informanterna till stor del ser positivt på beteskravet och identifierar dess mervärden inom flera områden, såsom djurvälstånd, marknad och ekonomi. Samtidigt belyser de även praktiska och ekonomiska utmaningar med beteskravet. De flesta informanter uppfattar dock inte beteskravet som en central faktor som påverkar konkurrenskraften utan pekar istället på andra strukturella och marknadsrelaterade problem. Analysen visar vidare att beteskravet utformas olika i debatten, där diskussionen i den offentliga debatten skiljer sig från informanternas resonemang.

Ekonomiska och konkurrensinriktade ramverk dominerar hos LRF och betänkandet medan djurrättsaktörer betonar djurskydd och etiska överväganden. Den offentliga debattens koncentrerade fokus på endast två sidor av beteskravet skapar dock en polariserad och förenklad debatt om en komplex fråga. Denna studie bidrar därmed till att lyfta fram nya röster och perspektiv i debatten och antyder att betänkandet och LRF skulle dra nytta av en bredare och mer nyanserad förståelse av beteskravet och dess mångdimensionella mervärden.

Nyckelord: Beteskravet, mjölkbönder, debatt, möjligheter, begränsningar, djurvälstånd, ekonomi, konkurrenskraft.

Abstract

This study examines how the Swedish grazing requirement for dairy cows is perceived, problematized and constructed in relation to the competitiveness of Swedish dairy production. The aim is to examine both the practical limitations and opportunities of the legislation and how different actors attribute its importance.

The study is based on five qualitative interviews with three Swedish dairy farmers and two informants with organizational and research experience. The empirical material was analyzed using the framing theory to identify how the grazing requirement is framed by the informants and how this in turn affects the debate. The state investigation into the grazing requirement was analyzed using the *"What's the Problem Represented to Be"* (WPR) method to identify how the grazing requirement is problematized in politics. Relevant literature and perspectives from other important actors such as the government, the Swedish Farmers' Association and the Swedish Animal Rights Association are also discussed and analyzed based on the theory.

The results show that the informants largely view the grazing requirement positively and believe that there are many added values with the grazing requirement in various areas such as animal welfare, market and economy. At the same time, practical and economic challenges are highlighted in relation to the grazing requirement. However, most informants do not perceive the grazing requirement as a central factor affecting competitiveness but instead point to other structural and market-related problems. The analysis further shows that the grazing requirement is framed differently in the debate, where public debate diverges from the informants' perspectives. Economic and competition-oriented frameworks dominate among agricultural organizations and political documents, while animal rights actors emphasize animal welfare and ethical considerations. The public debate's concentrated focus on only two sides of the grazing requirement creates a polarized, oversimplified debate about a complex issue.

This study thus contributes to highlighting new voices and perspectives in the debate and suggests that actors such as the investigation report and the LRF would benefit from a broader and more nuanced understanding of the grazing requirement and its multidimensional added value.

Keywords: Grazing requirement, dairy farmers, debate, opportunities, limitations, animal welfare, economy, competitiveness.

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.1.1 Metod	10
1.1.2 Validitet, urval och reliabilitet	13
1.1.3 Analys	14
1.1.4 AI användning	15
3. Debattens centrala aktörer och deras ställningstagande	17
3.1 Regeringen	17
3.1.1 Lantbrukarnas Riksförbund	17
3.1.2 Djurens Rätt	18
3.1.3 Utredningens betänkande	18
4. Litteraturöversikt	19
5. Teoretisk ram	21
5.1 WPR-metoden	22
6. WPR-analys av utredningens betänkande	23
6.1 Hur konstrueras och förstås problemet inom betänkandet om beteskravet?	23
6.1.1 Vilka underliggande antaganden präglar hur problemet framställs?	24
6.1.2 Vilka aspekter förblir oproblematiserade och vilka perspektiv eller frågor tystas? Finns det alternativa sätt att förstå eller formulera problemet?	26
6.1.3 Vilka effekter kan identifieras till följd av denna problemframställning?	27
7. Informanter i undersökningen	29
7.1 Anna	29
7.1.1 Stefan	29
7.1.2 Sara, småskalig ekologisk produktion på skogsbygden	30
7.1.3 Rune, storskalig ekologisk produktion på slättbygden	30
7.1.4 Andreas, storskalig konventionell produktion på slättbygden	31
8. Empirisk data	32
8.1 Framträdande teman i informanternas perspektiv på beteskravet	32
8.1.1 Strukturella förändringar och storleksrationalisering	32
8.1.2 Beteskravet i relation till konkurrenskraft och ekonomi	35
8.1.3 Aktörer, makt och debattpositionering	38
8.1.4 Mervärden, kommunikation och marknadsföring	41
8.1.5 Djurvälstånd och synen på betets betydelse	43
8.1.6 Kunskapsbrist och otillräckligt forskningsunderlag	45
9. Diskussion	48
9.1 Diskussion	48

9.1.1 Hur ramas betes kravet in av informanterna och de centrala aktörerna?	48
10. Slutsats	57
Referenser.....	59
Populärvetenskaplig sammanfattning	62
Bilaga 1.....	64
1.1 Intervjuguide mjölkbönder	64
1.2 Intervjuguide övriga informanter	65

1. Inledning

År 1988 infördes beteskravet i svensk lagstiftning som ställer lagkrav på att svenska mjölkkor ska ges möjligheten att beta utomhus under sommaren. En nationell lag som gör Sverige till det enda land i världen med en unik djurskyddslagstiftning (LRF, 2025; Djurskyddet Sverige, u.å.). År 2023-2024 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att analysera hur svenska djurskyddsbestämmelser påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedel (SOU 2024:56 s. 3). 2024 presenterades utredningens förslag i betänkandet med titeln *"Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd"* där bland annat rekommendationer för att stärka den svenska animalieproduktionens konkurrenskraft diskuteras, där en slopning av beteskravet är en av rekommendationerna (Sveriges djurskydd u.å.).

Diskussionen om beteskravet innehåller många olika aktörer med starka och skilda åsikter som bidragit till en allt mer intensifierad och polariserad debatt. Lantbrukarnas Riksförbund är en av aktörerna som stödjer förslaget om att slopa beteskravet som regeringens utredare Elisabeth Nilsson först gav som förslag 2024 (Sveriges djurskydd u.å.; Wickström 2024). LRF menar att lagstiftningen är föråldrad och inte längre aktuell då de flesta kor idag hålls i lösdriftsstall till skillnad från 80-talet då majoriteten av korna var uppbundna (LRF 2025). LRF ser en slopning av beteskravet som en chans för den svenska mjölkindustrin att utvecklas och bli mer konkurrenskraftig samtidigt som lönsamheten ökar och kraven sänks på svenska mjölkbönder. Djurrättsorganisationer, däribland Djurens Rätt, uttrycker dock en annan syn på frågan. Organisationen vill istället att beteskravet ska utökas och även omfatta tjurar och kalvar, och lyfter mervärden såsom biologisk mångfald, öppna landskap och kornas välmående (Djurens Rätt u.å.). I samband med utredningen startade Djurens Rätt även kampanjen *"Jag vill beta!"*, som fått stöd av både djurrättsorganisationer och djurskyddsorganisationer.

I debatten är det dock inte tydligt i vilken utsträckning mjölkböndernas egna perspektiv och erfarenheter återspeglas, trots att LRF är en drivande aktör i debatten. Vidare kan det även diskuteras om debatten i sin nuvarande form tenderar att framställas som en dikotomi mellan att behålla eller slopa beteskravet, vilket potentiellt begränsar utrymmet för alternativa lösningar. Samtidigt fokuserar tidigare forskning kring betets betydelse för mjölkkor mycket kring ekonomi, investering, ökad konkurrenskraft samt djurvälstånd där det finns otillräcklig forskning och data som undersöker hur mjölkbönder själva uppfattar lagstiftningen. Frågan om beteskravet kan också förstås i relation till bredare strukturella förändringar inom jordbruket, där ökade krav på effektivisering, investeringar och konkurrenskraft har lett till större och färre enheter. Beteskravet blir därmed inte

bara en djurskydds-och ekonomifråga, utan också kopplad till marknadsvillkor, lönsamhet och maktförhållanden inom livsmedelskedjan.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att bredda och fördjupa förståelsen av samt identifiera skillnader i hur beteskravet framställs, i syfte att bidra till en mer nyanserad och fördjupad debatt med minskad polarisering. För att uppnå detta undersöks hur ett antal personer med relevant erfarenhet av beteskravet, som mjölkbönder, inom lantbrukets organisationer och inom forskningen, uppfattar beteskravet, med målet att få en bredare förståelse av dess möjligheter och begränsningar i praktiken. Studien syftar till att bidra med fler perspektiv i debatten om beteskravet och, med hjälp av utredningens betänkande, även analysera hur beteskravet diskuteras samt huruvida andra faktorer som påverkar konkurrenskraften synliggörs eller inte inom politiken. För att uppnå syftet kommer undersökningen utgå från följande frågeställningar:

- Hur förstås och framställs beteskravet av relevanta aktörer?
- Hur framställs sambandet mellan beteskravet och konkurrenskraften för svensk mjölk?
- Vilka andra faktorer, utöver beteskravet, konstrueras som betydelsefulla för konkurrenskraften av informanterna?
- Hur ser diskussionen om beteslagstiftningen ut i utredningens betänkande, och vilka andra påverkande faktorer för konkurrenskraften synliggörs samt osynliggörs?
- Vilka skillnader kan ses i hur beteskravet framställs, mellan betänkandet och studiens övriga material (intervjuer, litteratur och centrala aktörers ståndpunkter)?

1.1.1 Metod

Min undersökning har inneburit insamling av empirisk data genom en kvalitativ intervjustudie, i syfte att utforska och förstå vilken betydelse relevanta aktörer tillskriver beteskravet. Fem informanter intervjuades, för att spegla olika perspektiv, som kan bidra till att bredda och nyansera debatten om beteskravet. Dessa var tre mjölkbönder med olika typer av erfarenhet, en person med lång erfarenhet inom lantbrukets organisationer, och en forskare. Semistrukturerade intervjuer användes för att möjliggöra flexibilitet i intervjutillfället, vilket gav informanterna utrymme att formulera sina svar utifrån sina egna perspektiv. Metoden var även särskilt lämplig då studiens primära fokus var att ta del av informanternas perspektiv på beteskravet (Bryman, 2012). Det är dock viktigt att betona att det begränsade antalet intervjuer främst återspeglar individuella erfarenheter och uppfattningar, snarare än att representera Sveriges mjölkbönder generellt, eller de organisationer de tillhör.

En intervjuguide användes vid alla intervjutillfällen där frågor såsom hur informanterna ser på beteskravet samt vilka andra faktorer de anser påverkar mjölkens konkurrenskraft mer negativt än beteskravet ställdes. För att se intervjuguiderna hänvisas läsaren till "*Bilaga 1.1 och 1.2*".

Totalt har fem intervjuer utförts, tre av dessa intervjuer var med mjölkbönder i Södra och Mellersta Sverige med olika stor produktion samt olika produktionssystem då det finns ett antagande om att beteskravet kan uppfattas olika beroende på skala och produktionssystem, något som kopplas till regler, markinnehav, samarbeten och kapital. Även andra faktorer framkom under undersökningens gång, och dessa analyserades utifrån hur de kan ha påverkat synen på beteskravet. Det är viktigt att betona att tre intervjuer med mjölkbönder inte är tillräckligt för att dra generella slutsatser om hur framställningen av beteskravet varierar mellan olika gårdsstorlekar och produktionssystem.

Studiens utgångspunkt är att svenska mjölkbönders åsikter förefaller otydligt representerade i debatten då den offentliga debatten ofta talar *om* bönder, men där det sällan tydliggörs vilket empiriskt underlag som påståenden om deras relation till beteskravet vilar på. Ursprungligen var mitt syfte att intervjua många fler mjölkbönder, men det visade sig svårt att få fler att ställa upp på intervju. I och med det begränsade antalet intervjuer kan inte heller denna studie ge ett empiriskt tillräckligt underlag för mjölkböndernas åsikter. Dock bidrar studien med att visa på bredare perspektiv än vad som nu framkommer i den offentliga debatten.

Genom intervjuerna undersöktes vad informanterna själva ser för begränsningar samt möjligheter med beteskravet i praktiken. Perspektiv som framkom under

intervjuerna bör förstås som individuella och kontextbundna. Förutom mjölkbönder har även två personer med mycket erfarenhet kring frågor om beteskravet intervjuats. Dessa informanter har erfarenhet av lantbrukets organisationer, samt av sin egen och sina doktoranders forskning kring beteskravet. Intervjuerna har utförts via telefonsamtal eller digitalt via zoom, där samtalen spelades in, transkriberades samt analyserades för att kunna genomföra tematisk kodning. Intervjuerna analyserades genom tematisk kodning i flera steg. Först transkriberades intervjuerna och lästes sedan igenom flera gånger för att skapa en helhetsförståelse (Bryman 2012). Därefter identifierades återkommande resonemang och perspektiv i materialet, exempelvis kopplat till djurvälstånd, beteskravets mervärden och ekonomi. Kodningen genomfördes induktivt, då koder och teman växte fram ur empirin snarare än utifrån givna kategorier. Koderna grupperades sedan till bredare teman som representerade centrala mönster i allt intervjumaterial. De olika temana analyserades senare i relation till uppsatsen teori. Temana tolkades utifrån hur respondenterna definierade problem, identifierade orsaker, gjorde moraliska bedömningar samt föreslog lösningar. På så sätt kunde olika sätt att "rama in" frågan identifieras. Citat som passade flera teman placerades i alla relevanta kategorier. I resultatet visas dock bara ett urval av citat som bäst tydliggör varje tema.

Intervjuerna varierade i längd. Intervjuerna med mjölkbönderna Andreas, Stefan och Sara samt forskaren Stefan, varade i cirka 35 minuter. I kontrast var intervjuerna med mjölkbonden Rune och Anna från lantbrukets organisationer, omkring 55 minuter, en längre tidsram vilket speglas av deras många olika perspektiv och tankar kring beteskravet.

Utöver intervjuerna med informanterna, diskuteras även ståndpunkter från regeringen, Djurens rätt samt LRF. Syftet var att identifiera olika aktörers sätt att förstå och rama in beteskravet. Etiska övervägande har gjorts under hela forskningsprocessen. Samtliga informanter har informerats om studiens syfte och givit sitt samtycke via mail innan intervjuerna genomförts. Deltagandet i intervjuerna har varit frivilligt där informanten hade möjlighet att avbryta sitt deltagande när som helst. För att skydda informanternas anonymitet, har inga personuppgifter eller gårdsspecifika uppgifter som kan identifiera enskilda mjölkbönder eller andra personer redovisats i uppsatsen.

En WPR-analys gjordes även på betänkandet "*Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd*" (SOU 2024:56). Detta för att kunna undersöka hur betänkandet diskuterar beteskravet samt i vilken utsträckning andra påverkande faktorer på konkurrenskraften synliggörs. Detta kunde senare jämföras med

studiens andra aktörer samt informanter för att på så sätt belysa hur olika aktörer ser på beteskravet.

WPR-analysen utgick från fyra av Carol Bacchis sex frågor, som ligger till grund för hennes metod *"What's the Problem Represented to be?"* För en fördjupning kring vad WPR innebär, hänvisas läsaren till avsnittet *"WPR metoden"*. Genom dessa frågor har uppsatsen kunnat analysera hur betänkandet konstruerar och behandlar beteskravet (Bacchi 2009). Fråga tre och sex har jag valt att inte besvara utifrån WPR-metoden eftersom uppsatsen syfte inte var att undersöka *hur* en problemrepresentation uppstått eller *hur* problemrepresentationen har producerats, spridits och försvarats. Dessa två frågor fokuserar i högre grad på policyns uppkomst och dess utbredning snarare än på problemrepresentationens innehåll och effekter. Dessa frågor bedömdes därmed ligga utanför studiens analytiska fokus, som i stället är inriktat på hur beteskravet framställs och vilka konsekvenser denna framställning kan få. Detta val kan dock resultera i att andra faktorer såsom makt, roller och tidigare utveckling inte blir belysta. De WPR frågor som användes är följande:

1. *What's the "problem" represented to be in a specific policy or policy proposal?*
2. *What presuppositions or assumptions underpin this representation of the "problem"?*
3. *What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the "problem" be thought about differently?*
4. *What effects are produced by this representation of the "problem"?*

Fråga ett valdes ut för att kunna synliggöra hur betänkandet väljer att framställa samt diskutera beteskravet. Genom denna fråga är det även möjligt att analysera hur beteskravet konstrueras som ett problem i betänkandet. Fråga två tillåter en analys av vilka antaganden som ligger till grund för betänkandets diskussion av beteskravet. Genom att identifiera olika antaganden som betänkandet gör, kan analysen bidra med en större förståelse kring varför dessa antaganden görs, varför betänkandet framställer beteskravet på ett visst sätt samt vilka perspektiv och värderingar som ligger till grund för detta.

Fråga tre valdes ut då den är mycket viktig och belyser vad som lämnas obehandlat av betänkandet och varför. Denna synvinkel är särskilt viktig då debatten om beteskravet är komplex och innehåller många olika perspektiv som eventuellt marginaliseras eller inte tas i beaktande. För välgrundade beslut, måste alla

perspektiv som rör beteskravet diskuteras och synliggörs. I betänkandet riskerar dock vissa perspektiv att förbli underbelysta. Genom denna fråga blir det möjligt att synliggöra vilka tystnader som finns i betänkandet samt vilka perspektiv eller röster som saknas.

Fråga fyra är starkt kopplad till fråga tre och kan visa på vilka konsekvenser som kan uppstå när betänkandet inte belyser alla perspektiv. Genom att analysera dessa konsekvenser kan studien skapa en större förståelse av beteskravet då frågan synliggör på vilket sätt betänkandet formar debatten och vad det kan få för konsekvenser för hur frågan uppfattas och diskuteras av övriga aktörer. Detta kan därmed bidra till att tydliggöra komplexiteten kring beteskravet.

1.1.2 Validitet, urval och reliabilitet

De tre mjölkbönder som intervjuades i studien hittades via sociala medier, såsom Facebook och Instagram, samt genom gårdars och mejeriers hemsidor med hjälp av sökningar som *"mjölkbönder"* och *"mjölkgård"*. Urvalet har skett på detta sätt då det funnits ett antagande om att bönder som marknadsför sig på sociala medier kan ha ett större intresse av att vilja bli intervjuade. Avsikten var även från början att intervju ett större antal mjölkbönder, men i slutändan var det endast tre mjölkbönder som valde att medverka. Ett större antal potentiella informanter (ca. 25-30 stycken) sammanställdes i början av undersökningen och samtliga kontaktades. Många av dessa återkopplade inte alls, medan vissa tackade nej från början. Andra svarade och var intresserade men slutade vid senare skede att svara. Andra hade nyss tagit över en gård utan erfarenhet av beteskravet, medan andra sålt gården trots kvarvarande kontaktuppgifter. Detta bidrog sammantaget till det låga antalet informanter.

Urvalet kan påverka studiens representativitet då det till stor del riktar sig mot bönder som på något sätt redan gör sin röst hörd, vilket riskerar att leda till att samma perspektiv återkommer, medan röster som ännu inte uppmärksammas, och som hade kunnat bidra med viktig nyansering, förblir underrepresenterade. Undersökningens mål var även att ha ett brett urval med mjölkbönder, något som dock visat sig vara svårt att uppnå. Undersökningen har därför endast intervjuat tre mjölkbönder, dock i viss mån med geografiska skillnader. Detta påverkar dock undersökningens representativitet då tre mjölkbönder inte kan representera alla Sveriges mjölkbönders åsikt om beteskravet. Trots att endast tre mjölkbönder blivit intervjuade anser jag dock att studiens syfte blivit uppfyllt då alla bönder bidragit med många olika perspektiv.

De kriterier som styr urvalet av litteratur har varit hur väl en text belyser bete eller beteskravet, särskilt där för- och nackdelar ställs mot varandra. Litteraturen

behövde dessutom innehålla en tydlig argumentation samt ha en klar och direkt koppling till bete eller beteskravet. Detta kan omfatta allt från djurhälsa till ekonomi, så länge litteraturen på något sätt kan visa en relevant koppling till beteskravet eller bidra till att stärka eller nyansera argumentationen i annan litteratur.

Eftersom jag själv valt ut både informanter samt litteratur, är det något som kan påverka både tolkningen av intervju svaren och analysen av materialet beroende på mitt eget ställningstagande. Dock har denna studie strävat efter att inkludera alla olika perspektiv i debatten om beteskravet. Samtliga perspektiv och röster i studiens material har därmed fått komma till tals, oavsett informanternas eller aktörernas ståndpunkt i frågan om beteskravet, i syfte att skapa en så inkluderande och nyanserad undersökning som möjligt.

Storlekskategoriseringen av gårdarna i studien bygger på hur mjölkbönderna själva beskriver sin verksamhet i sociala medier samt i intervjuerna. Bönder med en besättning på omkring 70 kor eller färre tenderar att själva definiera sin produktion som småskalig, medan bönder med cirka 80 kor eller fler oftast beskriver produktionen som storskalig.

Reliabiliteten har stärkts genom att intervjuerna med mjölkbönderna genomförts med samma intervjuguide. Övriga intervjuer som inte inkluderat en mjölkbonde har dock utgått från en annan intervjuguide där intervjufrågorna skiljer sig. Detta för att göra intervjun mer anpassad till informanten, vilket även det kan bidra till stärkt reliabilitet. Då studien bygger på ett begränsat antal kvalitativa intervjuer är resultaten i studien inte statistiskt generaliserbara till att gälla alla Sveriges mjölkbönder. Däremot kan studien bidra till att visa på viktiga iakttagelser om hur beteskravet förstås och diskuteras av röster som ännu inte tagit plats i debatten.

1.1.3 Analys

Studiens metodiska upplägg bygger på en kombination av flera olika komponenter såsom en policyanalys, intervjuer och ett skildrande av centrala aktörers ståndpunkt i debatten, i syfte att visa på bredd och identifiera skillnader i hur beteskravet framställs, ramas in och förstås. Utgångspunkten är att olika aktörer konstruerar beteskravet på skilda sätt, vilket motiverar inkluderingen av flera olika komponenter. Betänkandet analyserades genom WPR-metoden för att synliggöra hur problemet konstrueras på policynivå. WPR används specifikt för detta material då metoden är utformad för att analysera policytexter och deras problemrepresentationer. Övrigt material, såsom intervjuerna, analyserades huvudsakligen med hjälp av studiens teori, vilket möjliggör en bredare analys av hur beteskravet och problem framställs även utanför policydokument. Intervjuerna

med mjölkbönderna syftar till att bidra med praktiskt förankrade perspektiv på beteskravet, medan de övriga intervjuerna tillför förståelse av hur frågan behandlas inom forskning och organisationer. WPR-analysen är därmed ett avgränsat analysmoment med fokus på betänkandet, men utgör också ett analytiskt underlag, som tas vidare in i diskussionsavsnittet. Där relateras WPR-analysens resultat till studiens övergripande fokus på inramning, vilket möjliggör en jämförelse mellan hur problemet konstrueras och ramas in på policynivå och hur det ramas in av olika aktörer, inklusive informanter, centrala aktörer och betänkandet i sig. På så sätt synliggörs likheter och skillnader i olika inramningar, samt hur dessa hänger samman med vilka lösningar som framstår som möjliga.

Den organisatoriska erfarenheten bidrar med insikt i hur frågan hanteras i praktiken och i policyrelaterade sammanhang, medan forskningserfarenheten bidrar med ett mer analytiskt och kunskapsbaserat perspektiv. LRF, Djurens rätt och regeringen benämner jag som de centrala aktörerna i den offentliga debatten.

Även deras perspektiv inkluderades i analysen av hur beteskravet ramas in. En litteraturöversikt har gjorts och användes för att synliggöra ytterligare perspektiv och aspekter som inte lyfts i samma utsträckning av informanter eller centrala aktörer. Sammanlagt möjliggör alla dessa komponenter en analys av hur beteskravet framställs på olika nivåer, från policy till praktik, från forskning till organisationer, och av olika aktörer, vilket stärker studiens syfte att belysa variation och komplexitet i problemrepresentationen. Samtidigt som det är viktigt att inkludera fler röster i debatten om beteskravet, är det även viktigt att ifrågasätta exkluderingen av andra röster. Urvalet av informanter och perspektiv innebär i denna studie en ofrånkomlig avgränsning, där vissa röster inkluderas medan andra utesluts. Studien bygger exempelvis inte på erfarenheter från småskaliga konventionella producenter, arrendatorer eller mjölkföretagare i norra Sverige, något som påverkar vilka aspekter av beteskravet som synliggörs. Detta innebär att materialet bör förstås som selektiv snarare än heltäckande. Trots att studien inte kunnat inkludera alla perspektiv i debatten, bidrar den genom att synliggöra hur olika typer av aktörer på skilda sätt, problematiserar, värderar och ramar in beteskravet, vilket möjliggör en mer nyanserad förståelse av frågan.

1.1.4 AI användning

I denna studie användes AI för att sammanfatta omfattande texter såsom betänkandet i syfte att skapa en förståelse för dokumentets innehåll innan jag själv läste dokumentet, samt för att underlätta en senare sällning av dokumentets innehåll då betänkandet innehåller information om fler djurslag än endast mjölkkor. AI:n som användes var ChatGPT. Instruktionerna som AI:n fick var följande: *”Sammanfatta betänkandet och visa även vilka resonemang som förs om*

beteskravet”. Svaret som genererades av AI:n visade först en kort sammanfattning av betänkandets syfte och sedan följde punktlistor som visade betänkandets huvudslutsatser samt vilka argument och resonemang som förs kring beteskravet specifikt. Jag har även läst de delar av betänkandet som handlar om beteskravet för mjölkkor, för att själv bilda mig en uppfattning om de centrala delarna och de argument som analyseras med hjälp av WPR metoden. AI har inte använts vid transkribering, analys eller tolkning.

3. Debattens centrala aktörer och deras ställningstagande

3.1 Regeringen

Regeringen vill se en ökad livsmedelsproduktion i Sverige och har i samband med detta beslutat om livsmedelsstrategin 2.0 för att kunna stärka konkurrenskraften för svenska livsmedel (Regeringskansliet 2025). Beslutet innebär att den svenska livsmedelsproduktionen måste öka men där Sveriges unika föredöme med gott djurskydd, bland annat, måste värnas om.

I januari 2026 beslutade regeringen därmed att satsa ytterligare på den svenska djurvälståndet och svenska livsmedelsproduktionen genom att utöka djurvälståndersättningen med tusen kronor per mjölkko (Regeringskansliet 2026). I samband med detta påpekade både landsbygdsministern Peter Kullgren samt klimat och miljöministern Romina Pourmokhtari, att det är viktigt att upprätthålla den höga djurvälståndetsstandard Sverige har, där en viktig del är att kor får komma ut på sommarbete. Därmed lyfts beteskravet fram som en kvalitetsstämpel för det svenska lantbruket av regeringen (Regeringskansliet 2026).

3.1.1 Lantbrukarnas Riksförbund

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) är en central aktör i debatten och driver frågan om en slopning av beteskravet. De menar att de inte är emot beteskravet i sig, men vill se ökad flexibilitet i lagstiftningen för att ge mjölkbönder större handlingsutrymme och minska regelbördan. Detta antas underlätta utveckling och expansion av svensk mjölkproduktion samt stärka dess konkurrenskraft (LRF 2026). LRF förespråkar en mer flexibel beteslagstiftning där vissa krav på djurmiljö och skötsel ska uppfyllas för att beviljas undantag, samtidigt som de vill införa en ersättning till bönder som väljer bete, ett förslag som presenterades 2025 (LRF 2025). Trots regeringens utökade ersättning står LRF fast vid sitt krav på att slopa beteskravet för mjölkkor i lösdrift (LRF 2026).

Samtidigt finns en otydlighet i hur väl LRF representerar mjölkböndernas röster i debatten. Deras fortsatta arbete kring en slopning av beteskravet visar även på att de många mervärden beteskravet innebär inte tas i beaktande och där lösningar utöver ett slopande av beteskravet inte berörs. Detta kan tolkas som att beteskravets mervärden ges en begränsad vikt i argumentationen. Denna kunskapslucka är något denna uppsats kommer att fylla genom att visa på bönders åsikter kring beteskravet och vad de själva upplever för möjligheter samt begränsningar med beteskravet.

3.1.2 Djurens Rätt

Djurens rätt är en av de mest inflytelserika aktörerna inom debatten om beteskravet. Djurens rätt menar att det unika beteskravet som länge bidragit till kornas rätt till bete på sommaren, nu är hotat (Djurens rätt u.å.). I samband med utredningen som tillsattes av regeringen startade därför Djurens rätt kampanjen *"Jag vill beta!"* som drivs tillsammans med flera olika organisationer såsom World Animal Protection, Svenska Djurskyddsföreningen, Greenpeace och Vi Konsumenter, som syftar till att uppmana regeringen till att både bibehålla samt utöka Sveriges unika beteslagstiftning (Djurens rätt u.å.).

Djurrättsorganisationen menar att det i betänkandets mål om att stärka konkurrenskraften hos svenska livsmedelsproducenter är tydligt att djurskyddet i och med förslaget om ett slopat beteskrav, kommer att försämrats (Djurens rätt u.å.). Djurens rätt har därmed riktat starkt kritik mot detta i ett remissvar (Djurens rätt u.å.).

3.1.3 Utredningens betänkande

År 2023 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera hur svenska djurskyddsbestämmelser påverkar livsmedelsproducenternas konkurrenskraft i jämförelse med andra EU länder. Uppdraget resulterade i betänkandet *"Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd"* (SOU 2024:56). I betänkandet diskuteras hur djurskyddslagstiftningen påverkar lönsamheten inom svensk livsmedelsproduktion, där beteskravet lyfts fram som en bidragande negativ faktor. Samtidigt betonas att djurskydd utgör ett viktigt mervärde för konsumenter, djurägare och samhället i stort (SOU 2024:56 s. 19).

Betänkandet konstaterar att lagstiftningen medför högre kostnader jämfört med andra länder, vilket påverkar konkurrenskraften negativt, och att beteskravet anses hämma en långsiktig utveckling av mjölkproduktionen (SOU 2024:56 s. 188). Därför föreslås, i likhet med LRF, ökad flexibilitet i beteslagstiftningen, trots att betänkandet även framhåller att andra faktorer har större negativ påverkan på konkurrenskraften. För en fördjupad analys av betänkandet hänvisas läsaren till avsnittet *"WPR analys av utredningens betänkande"*.

4. Litteraturöversikt

Beteskravet är ett komplext ämne som berör flera olika problemformuleringar och perspektiv, såsom ekonomi, djurvälstånd, förutsättningar samt samhälleliga värderingar, där alla ställs mot varandra. Mot denna bakgrund belyser flera studier särskilt hur djurvälstånden hos mjölkkor påverkas av bete. Hälta och mastit är problem som ofta lyfts i studier som menar att dessa sjukdomar förekommer oftare hos kor som är stallade jämfört med kor som går på bete (Arnott et al. 2016). Även en svensk litteraturgenomgång i samband med revideringen av den nuvarande beteslagstiftningen 2015 visade att hältor, hasskador och klövsulesår är signifikant lägre i betesbaserade system jämfört med stallade mjölkkor (Ekesbo 2015). Samtidigt är djurvälstånden något som samhället i stort värderar högt. I en enkätstudie visade det sig att konsumenterna ansåg beteskravet som ett starkt värde för djurvälstånden och att det fanns en tro om att mjölkorna skulle påverkas negativt om beteskravet slopades (Gustavsson 2021).

Sammantaget visar fler studier att mjölkors välfärd anses vara mycket bättre i betesbaserade system, där många konsumenter tycker att det är oacceptabelt att hålla kor inomhus permanent (Arnott et al. 2016). I samband med förslaget om en slopning av beteskravet tillsatte LRF Mjolk en studie som Växa utfört för att se hur mjölkkor påverkas av att vara stallade under en längre tid. Denna studie visade att ett flertal välfärdsåtgärder försämrades signifikant, och att det med vissa justeringar, bland annat av golvytor, går att ha en hög standard på djurvälstånden om beteskravet skulle slopas (Växa 2025). Beteskravet handlar dock inte enbart om djurvälstånd eller konsumentinställning, utan även om ekonomi. Det finns exempelvis kalkyler som visar att bete minskar lönsamheten med 200–1200 kronor per ko och år, beroende på vilken typ av bete som tillämpas (Jordbruksverket 2014:16 s. 5).

Utöver detta har mjölkbönder i Sverige ingen rätt till EU ersättning för att ha kor på bete, då det är en nationell lag, vilket även det påverkar lönsamheten (Andersson & Helander 2025). Samtidigt finns det dock studier som visar att bete kan vara ekonomiskt lönsamt. Bete anses vara en relativt fullständig kost för korna, vilket gör att det under sommaren inte behövs foderinköp. Ytterligare ekonomiska fördelar med bete är exempelvis minskade kostnader för lagring av foder och gödsel samt minskad förbrukning av bränsle (Hennessy et al. 2020). Andra studier menar även att en ökning av sjukdomar hos stallade kor gör bete till ett mer lönsamt val, då en slopning av beteskravet skulle öka sjukligheten samt antibiotikaanvändningen, något som i sin tur skulle orsaka djurägare ekonomiska förluster (Ekesbo 2015).

Samtidigt innebär bete också flera olika utmaningar. Många bönder anger exempelvis våta betesmarker som ett problem som resulterar i trampningsskador (Karlsson et al. 2024). Andra utmaningar som ofta nämns är bland annat torka, brist på tillgänglig mark nära gården och ett tidskrävande arbete med att stängsla betesmarker (Karlsson et al. 2024). Sammanfattningsvis visar litteraturen att bete är ett komplext ämne som rymmer många olika aspekter, där både begränsningar och möjligheter framträder.

5. Teoretisk ram

Teorin som kommer att användas i uppsatsen är inramningsteorin (framing theory). Gregory Bateson introducerar begreppet inramningar i *"Steps to an ecology of mind"* (1972) där han beskriver hur kommunikation inte bara handlar om vad som sägs, utan också om tolkning. Bateson menar att all kommunikation omges av metakommunikation, alltså signaler som anger vilken typ av situation som existerar och därmed hur ett budskap förstås. Ett centralt exempel som Bateson använder är lek, där ett beteende som kan likna aggressivitet i själva verket signaleras som "lek" genom metakommunikativa signaler. Därmed är det inte handlingen i sig som avgör dess betydelse, utan inom den ram som den tolkas inom. Ramar fungerar därmed som tolkningsstrukturer som organiserar hur individer uppfattar och ger mening åt olika situationer (Bateson 1972).

Samma handling eller budskap kan få olika betydelse beroende på vilken ram som appliceras. Ramar är ofta underförstådda och tas för givna, men spelar en stor roll i hur saker uppfattas och tolkas. Inramningsteorins fokus ligger därmed på hur olika aktörer aktivt använder ramar för att framhäva vissa aspekter av ett fenomen samtidigt som andra marginaliseras. På så sätt påverkas mottagare även kallat publiken hur de tolkar och förstår en fråga (Bateson 1972).

Enligt Entman (1993) handlar även inramningsteorin om att det finns inramningsfunktioner som innebär att en inramning även identifierar orsaker till problemet, gör moraliska bedömningar, utvärderar orsaksfaktorer och dess effekter samt föreslår lösningar på problemet, något som i sin tur har ett inflytande på publikens tänkande.

Teorin kommer att appliceras på både informanternas svar samt de centrala aktörerna i syfte att analysera och identifiera hur informanterna och de centrala aktörerna i debatten uttrycker sig, vilka aspekter de betonar och vilket fokus de har i sin argumentation kring beteskravet.

I uppsatsen kommer teorins ramar även användas för att analysera hur informanterna och utvalda aktörer definierar problem, anger orsaker, betonar värden och förespråkar lösningar i relation till beteskravet. Fokus ligger på att identifiera ramar för att kunna se likheter och skillnader i hur beteskravet framställs. Teorin fungerar därmed som ett analytiskt verktyg som möjliggör en strukturerad analys av materialet, där återkommande mönster och dominerande ramar kan identifieras och synliggöra hur beteskravet utformas olika i den offentliga debatten.

5.1 WPR-metoden

Carol Bacchi's "*Whats the problem represented to be?*" (2009) är ett teoretiskt ramverk samt analysmetod som består av sju sammanhängande analytiska frågeställningar som kan användas för att analysera samhällsstyrning såsom policys. Fokus ligger på att undersöka samt analysera hur "problem" konstrueras genom politiska uttryck och handlingar (Bacchi 2009). WPR-metoden lämpar sig även till många andra områden än just policyanalyser. WPR-metoden hävdar att det i politiken finns flera underförstådda representationer av "problem" som avses adresseras (Bacchi u.å.). Problem betraktas därför inte som objektivt givna fenomen, utan som diskursivt producerande genom politikens språk och handlingar (Bacchi 2009).

Problemrepresentationerna gestaltar "problemen" som specifika problem och är därför en avgörande faktor hur styrningen sker. Samtidigt menar Bacchi (2009) att policys inte bara är en reaktion på ett problem, utan där föreslagna lösningar inom en policy i sig kan skapa nya "problem". Hur politiska regleringar och styrningar väljer att tala om ett "problem", påverkar därmed i sin tur vår bild av verkligheten och vad som anses vara ett "problem". WPR handlar således om att behandla dessa problemrepresentationer som problematiseringar som kräver kritisk granskning (Bacchi 2009; Bacchi u.å.).

Analysen syftar därmed till att synliggöra bland annat antaganden och maktrelationer som skulle kunna ligga till grund för hur ett "problem" presenteras samt vilka effekter som skapas från denna formulering (Bacchi 2009). Genom att kritiskt granska dessa representationer av ett "problem", behöver problemet inte fastställas som ett faktum, utan kan undersökas för att kunna hitta bakomliggande faktorer som utgjort grunden för hur ett problem har framställts och representerats (Bacchi 2009).

6. WPR-analys av utredningens betänkande

6.1 Hur konstrueras och förstås problemet inom betänkandet om beteskravet?

År 2023 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppgift att utreda samt analysera hur svenska djurskyddsbestämmelser påverkar konkurrenskraften för svenska livsmedelsproducenter i förhållande till andra EU-länder. I denna utredning ingick även att undersöka möjliga åtgärder för att stärka konkurrenskraften för svensk livsmedelsproduktion med betoning på att försöka göra regelförändringar samtidigt som högt ställda djurhållningskrav bibehålls (SOU 2024:56 s. 3). Enligt betänkandet finns det många svenska företag inom animalieproduktionen som har en god lönsamhet. Trots detta menar dock betänkandet att många företag har svårt att uppnå en lönsamhet, vilket är något som påverkar den långsiktiga konkurrenskraften. I och med en svag konkurrenskraft uttrycker betänkandet att lantbrukssektorn blir oattraktiv, något som i sin tur skapar en växande ovilja till investeringar (SOU 2024:56 s. 18).

Ett gott djurskydd framställs även i betänkandet som fortsatt viktigt i relation till ökad konkurrenskraft där dokumentet belyser att ett gott djurskydd är mycket viktigt för både djurägare, konsumenter och samhället i sin helhet. Ett högt ställt djurskydd bidrar till flera mervärden såsom god djurhälsa, låg antibiotikaanvändning samt en god produktion. I kontrast till detta framställs dock den svenska djurskyddslagstiftningen som en problemfaktor genom att skapa ökade kostnader för animalieproducenter i jämförelse med andra EU länder, något som anses problematiskt i relation till den svenska konkurrenskraften. Något som därmed framställs som en utmaning i relation till konkurrenskraften av betänkandet är beteskravet.

”Samtidigt konstaterar utredaren att beteskravet i den svenska lagstiftningen kan hindra en nödvändig utveckling av svensk mjölkproduktion. Ett grundläggande skäl till förslaget är att konkurrenskraften i den svenska mjölkproduktionen påtagligt försämrats över tid”. (SOU 2024:56 s. 24)

I betänkandet representeras problemet i första hand som en fortsatt negativ utveckling av den svenska konkurrenskraften inom svensk animalieproduktion. Enligt betänkandet finns det en obalans mellan svenska djurskyddsbestämmelser och visionen om en ökad och ekonomisk konkurrenskraft. Genom att endast titta på svensk mjölkproduktion menar betänkandet att Sverige är det enda landet i EU sedan medlemskapet år 1995 som har en minskad mjölkproduktion med cirka 1%

per år, något som resulterat i att cirka 5% av Sveriges mjölkgårdar läggs ner varje år (SOU 2024:56 s. 24).

”Denna utveckling beror på många faktorer, men lagkravet på bete påverkar. Även befintliga producenter som vill utöka sin produktion kan påverkas av lagstiftningen”.
(SOU 2024:56 s. 24).

Betänkandet menar att den svenska mjölkproduktionen måste öka där möjlighet till mjölkproduktion över hela landet anses som viktigt för att kunna stärka livsmedelsberedskapen samt för att nå en ökad konkurrenskraft. Enligt betänkandet krävs det bland annat en tillväxt inom svensk mjölkproduktion, en fortsatt storleksrationalisering samt goda förutsättningar för expansion. Där beteskravet framställs som ett problem och hinder för att kunna uppnå detta.

För att kunna uppnå en ökad lönsamhet uttrycker betänkandet att besättningarna behöver utökas. När besättningar ökar krävs även betesmark som är anpassat för detta och i nära anslutning till ladugården. Beteskravet är därför något som betänkandet ser som begränsade och ett hinder för expansion och rationalisering. Beteskravet tas även upp som en konkret orsak till minskad lönsamhet inom branschen samt en negativ konkurrenskraft då beteskravet är en nationell lag som innebär att EU-lagstiftningen omöjliggör en djurvälståndssättning för de merkostnader som beteskravet kan innebära för svenska mjölkbönder (SOU 2024:5 s. 25).

Betänkandets problemrepresentation är därmed inte att djurskyddslagar är för höga då dessa anses som viktiga, utan att vissa djurskyddsbestämmelser, särskilt nationella särkrav såsom beteskravet, försämrar konkurrenskraften på flera olika nivåer. Beteskravet framställs därmed som ett hinder och problem när det gäller att försöka uppnå ökad konkurrenskraft inom mjölkindustrin, ökad lönsamhet samt ekonomiska fördelar.

6.1.1 Vilka underliggande antaganden präglar hur problemet framställs?

Betänkandets argument samt representation av beteskravet som ett problem, bygger på att flera olika idéer tas för givna. Till exempel så uttrycker betänkandet att regelbördan samt administrativa krav för animalieproducenter är omfattande och ökande, något som de menar påverkar företagsamheten samt konkurrenskraften negativt, där betesregler för mjölkkor och bristen på ersättningsmöjligheter, lyfts som särskilda problem för konkurrenskraften. I och med detta läggs flera förslag fram i betänkandet med syftet att utveckla, förenkla och öka flexibiliteten i djurskyddsföreskrifterna, såsom beteskravet, för att på så sätt minska den totala regelbördan samtidigt som konkurrenskraften stärks (SOU 2024:56 s. 233).

”Att reducera det totala antalet bestämmelser på djurskyddsområdet är ett viktigt bidrag till att minska den totala regelbördan för lantbrukarna”. (SOU 2024:56 s. 243)

Flera faktorer tas därmed för givet av utredningens betänkande; dels tas det för givet att förenklingar inom djurskyddsbestämmelser, såsom en slopning av beteskravet som ett lagkrav, skulle innebära en minskad regel- samt administrativ börda för bönder. I verkligheten skulle förenklade djurskyddsbestämmelser kunna bidra till en ökad regel- och administrativ börda då till exempel djurskyddskontrollerna skulle kunna behöva utföras tätare då regeringen är motiverade av att behålla ett starkt djurskydd, samt att förprovning på ladugårdar, som motiveras som ett behov till att stärka djurskyddet i betänkandet, skulle ha högre krav då mjölkarna dåmera skulle hållas konstant stallade. Även livsmedelsverket belyser i betänkandet att en detaljerade lagstiftning är enklare att kontrollera än en flexibel lagstiftning (SOU 2024:56 s. 226).

Betänkandet tar även för givet att ett slopat beteskrav skulle bidra till ökad konkurrenskraft. Ett slopat beteskrav skulle enligt betänkandet kunna resultera att de hinder som kravet utgjort inom den svenska mjölkproduktionen skulle försvinna, något som skulle kunna möjliggöra större besättningar, ökad investeringsvilja, tillgång till ersättningar, minskade merkostnader och därmed en ökad konkurrenskraft (SOU 2024:56 s. 132, 188, 209). Men den svenska konsumentinställningen till beteskravet är även den en faktor som påverkar konkurrenskraften i stor utsträckning. I betänkandet belyser man detta och menar att beteskravet har en stort värde för konsumenter och att ett förslag om att slopa beteskravet troligen skulle innebära starka reaktioner, men att det inte går att säga hur det skulle påverka mjölkföretagen (SOU 2024:56 s. 249).

I betänkandet menar man dock fortsättningsvis att trots ett intresse bland konsumenterna så är den faktiska betalningsviljan låg och inte tillräcklig för att uppnå en ökad lönsamhet. Dock belyser deltagande organisationer i betänkandet att ett slopat beteskrav skulle resultera i att betalningsviljan för svenska råvaror skulle minska (SOU 2024:56 s. 519). Betänkandet tar därmed för givet att konkurrenskraften skulle öka med ett slopat beteskrav och att konsumentinställningen skulle påverka mjölkföretagen, dock är det något som inte utreds i större utsträckning.

Därför antas inte att konsumenterna kan vara en positiv faktor i samband med målet om en ökad konkurrenskraft. I betänkandet utges dock även en ojämn fördelning av vinst inom livsmedelskedjan, där primärproducenter endast tilldelas en mindre andel, som ett hinder för konkurrenskraften. Men detta är inte heller något som vidare undersöks (SOU 2024:56 s. 20). Därmed skulle det även kunna påpekas att betänkandet antar djurskyddsbestämmelser som det största hindret för ökad

konkurrenskraft trots att det finns många andra faktorer, som även betänkandet belyser, som påverkar den svenska konkurrenskraften mer negativt än beteskravet.

”Den sammantagna bedömningen är dock att det finns flera andra faktorer som har större negativ påverkan på konkurrenskraften än djurskyddslagstiftningen”.(SOU 2024:56 s. 19)

6.1.2 Vilka aspekter förblir oproblematiserade och vilka perspektiv eller frågor tystas? Finns det alternativa sätt att förstå eller formulera problemet?

I betänkandet anges det att finns många andra faktorer som i större uträkning påverkar den svenska konkurrenskraften mer negativt än beteskravet. Faktorer som presenteras är bland annat kapitalförsörjningen, regler kopplade till CAP och EU, miljö och klimat, omfattande krav på miljökonsekvensbeskrivningar, miljötillstånd, tillgång till arbetskraft samt administrativ börda (SOU 2024:56 s. 19). Dessa faktorer tillskrivs endast i betänkandet att det behövs utredningar kring hur problem som dessa fortsatt ska kunna lösas eller arbetas med, det förs därmed ingen omfattande undersökning eller argumentering kring dessa faktorer såsom det görs kring ett slopande av beteskravet.

Något annat som inte problematiseras är vilka konsekvenser en ökad rationalisering skulle kunna leda till. Enligt betänkandet ses ökad storleksrationaliseringen som något önskvärt för att kunna uppnå en stärkt konkurrenskraft, där beteskravet anses som ett hinder för detta. Betänkandet menar att beteskravet skulle kunna bidra till att mjölkföretagen blir allt mer koncentrerade i takt med det ökande beroendet av betesmarker, som främst är belägna i vissa geografiska områden i Sverige. Detta anser man skapar problem såsom en ökad sårbarhet inom smittskyddet (SOU 2024:56 s. 25).

Enligt betänkandet är dock ökad storleksrationalisering något önskvärt som behövs för att kunna stärka konkurrenskraften. Besättningarna ska bli större och företagen ska växa och bli större och färre, men där de även uttrycker att företag som inte har för avsikt att öka, även ska värnas om.

”I lantbruket pågår en strukturutveckling, där antalet företag blir färre och större. Det är positivt för konkurrenskraft och lönsamhet, för Sveriges livsmedelsberedskap samt nödvändigt för att produktionen ska kunna utvecklas. Det är därför viktigt för konkurrenskraften att strukturutveckling fortgår, men det är även viktigt att värna företag som inte avser utöka”. (SOU 2024: 56 s. 20).

Storleksrationaliseringen är därmed något som inte problematiseras av betänkandet. Detta mål skulle kunna resultera i många olika problem som i sin tur skulle påverka hela branschen negativt. Mindre gårdar skulle till exempel konkurreras ut och större

och färre gårdar resulterar även det i en typ av koncentration som skulle kunna bidra till en ökad sårbarhet inom flera olika områden i branschen såsom smittskyddet, generationsskiften samt beredskapsfrågan.

En tystnad i betänkandet är även djurvälståndet. Den talas om och diskuteras främst i relation till produktivitet eller effektivitet. Det som inte diskuteras är om en ökad animalieproduktion är önskvärd dels ur mjölkböndernas perspektiv men även ur ett miljö, klimat eller hållbarhetsperspektiv.

Det finns även andra sätt på vilka beteskravet hade kunnat resoneras kring i betänkandet, men dessa behandlas i mycket begränsad utsträckning. I betänkandet uttryck istället beteskravet som en kostnadsdrivande faktor snarare än en mycket stark konkurrensfördel.

”I det fall beteskravet skulle tas bort försvinner merkostnaderna”. (SOU 2024:56 s. 189)

”Inom lantbruksnäringen har beteskravet också blivit en symbol för merkostnader, hinder för expansion och en upplevd bristande tilltro från staten om att lantbrukarna kan ta väl hand om sina djur”. (SOU 2024:56 s. 209)

Mervärden såsom låg antibiotikaanvändning, frånvaro av allvarliga sjukdomar hos mjölkkor, lågt klimatavtryck samt en positiv djurhälsa och djurvälstånd är några av beteskravets mervärden som presenteras i betänkandet. Trots detta framstår ett slopande av beteskravet och de förväntade resultaten av detta som mer betydelsefulla än beteskravets många mervärden i form av en konkurrensfördel.

6.1.3 Vilka effekter kan identifieras till följd av denna problemframställning?

Betänkandets sätt att förstå frågan om beteskravet i relation till konkurrenskraften bidrar till att olika faktorer stärks medan andra marginaliseras. Eftersom problemet definieras som bristande konkurrenskraft där beteskravet anses vara en faktor av många som hindrar en utveckling och ökning av konkurrenskraften för svensk mjölk bidrar det till att ekonomiska lösningar, såsom att slopa beteskravet, premieras och framstår som självklara, medan djurvälståndet och beteskravet som värde i sig hamnar i skymundan. Dessutom diskuteras inte vilka konsekvenser ett slopat beteskrav skulle ha på djurvälståndet i samma utsträckning.

”Nuvarande beteslagstiftning utgör enligt mjölkbranschen i dess nuvarande form ett hinder i den globala konkurrensen”. (SOU 2024:56 s. 210)

Beteskravets funktion som ett mervärde ges samtidigt begränsat utrymme i diskussionen, då utgångspunkten i stor utsträckning är att ett avskaffande av kravet utgör den bästa lösningen.

Flera lösningar på hur beteskravet skulle kunna bidra till en ökad konkurrenskraft presenteras dock, såsom att det skulle kunna införas en djurvälståndsmärkning för att göra det lätt för konsumenter att identifiera livsmedel producerade med hög djurskyddsnivå. I betänkandet bedöms detta dock inte vara en fungerande lösning, eftersom konkurrenskraften även förväntas stärkas genom ökad export.

”En svensk djurvälståndsmärkning skulle knappast vara en lösning på problemet då denna skulle vara okänd utomlands”. (SOU 2024:56 s. 559)

Därmed hamnar alternativa lösningar i skymundan, där betänkandets största fokus ligger på att ändra lagstiftningen och där möjliga lösningar, såsom förbättrad ersättning till mjölkbönder eller förändrade maktförhållanden på marknaden, inte uppmärksammas. Fokuset förskjuts från djurskydd till ekonomi, där beteskravet anses kunna vägas mot andra samhällsintressen såsom ökad konkurrenskraft.

Slutligen bidrar betänkandets representation av problemet till att fastslå en ekonomisk logik inom djurskyddspolitik. När beteskravet främst analyseras utifrån kostnader, produktionsförluster samt investeringsbehov, omvärderas djurskyddet till ett medel snarare än en grundläggande princip. Sammantaget kan detta bidra till att djurskyddspolitik förs med ett mer begränsat handlingsutrymme, att det sker förändringar inom djurhållningen som bidrar till att Sverige inte längre har en unik djurskyddslagstiftning men även till mer långsiktiga förändringar i hur djurskyddet framåt kommer att värderas i politiken.

7. Informanter i undersökningen

Inledningsvis vill jag betona att urvalet av informanter inte syftar till att vara representativt för alla perspektiv inom debatten om beteskravet. Istället är urvalet strategiskt och avser att belysa olika typer av erfarenheter och positioner i relation till beteskravet. Fokus ligger därmed på att möjliggöra en analytisk fördjupning snarare än att ge en heltäckande bild av samtliga aktörer. I denna undersökning har totalt fem personer intervjuats. I analysen av informanternas intervju svar har informanterna angivits fiktiva namn.

Analysen av intervjuerna framställs på detta vis för att kunna säkerställa anonymiteten för informanterna. Detta sätt skapar även bättre förutsättningar för en tydlig och strukturerad analys, där informanternas uttalanden kan särskiljas och refereras till på ett tydligare sätt. De tre mjölkbönderna har i uppsatsen fått namnen Sara, Rune och Andreas. Informanten som jobbat med djurskyddsfrågor kallas för Anna och forskaren för Stefan. Nedan presenteras varje informant mer djupgående där det även kommer diskuteras på vilka sätt informanterna varit relevanta för studien.

7.1 Anna

Anna har jobbat med djurskyddsfrågor i större delen av sitt liv och har i och med detta erfarenhet av att jobba med frågor, såsom beteskravet, inom olika organisationer såsom slakteriförbund samt LRF. Hon har även deltagit i EU-kommissionens djurskyddskommitté och har i många år drivit antibiotikafrågan. Idag är hon även engagerad i frågor som rör konsumentskydd och djurskydd.

Anna fick förfrågan om en intervju på grund av sin omfattande erfarenhet kring djurskyddsfrågor samt sitt arbete inom många olika organisationer. Kombinationen av en lång yrkeserfarenhet samt en bred verksamhetsmiljö, ger henne en rik och nyanserad förståelse för uppsatsens ämne, där hennes perspektiv anses som värdefulla för studiens syfte.

7.1.1 Stefan

Stefan är utbildad husdjursagronom och har i sitt yrke jobbat med statistikdata. Han har erfarenhet av att jobba på Växa, som är Sveriges största husdjursförening, och har även jobbat som forskare i många år, där hans främsta fokus varit produktionssjukdomar hos mjölkkor (Växa u.å.). Stefan är även utbildad epidemiolog och har jobbat med stora datamängder och undersökt bland annat riskfaktorer för hälsa, sjukdom och välfärd hos djur. Som forskare i veterinärmedicin samt epidemiologi anses Stefans yrkeserfarenhet vara av värde

för uppsatsen. Trots att Stefan inte har jobbat specifikt med beteskravet har hans doktorander forskat mycket kring bete och dess konsekvenser på mjölkors hälsa och välfärd.

7.1.2 Sara, småskalig ekologisk produktion på skogsbygden

Sara jobbar deltid som mjölkbonde på sin hemgård i en skogsbygd i mellersta Sverige tillsammans med sina föräldrar som driver gården. Mjölkgården är en småskalig ekologisk KRAV-gård och har cirka 65 mjölkande kor av rasen svensk röd boskap (SRB), där mjölken säljs till Arla. Sara är utbildad agronom inom landsbygdsutveckling och har även varit aktiv och engagerad i LRF och är idag även aktiv inom Arla. Sara valdes ut som informant till studien då hon har en mångårig praktiskt erfarenhet av mjölkkor och därmed bete. Hennes bakgrund ger henne en djup och vardagsnära förståelse för hur betesfrågan hanteras i verkligheten.

Utöver sin expertis som mjölkbonde kan hon med sitt tidigare engagemang inom LRF samt nuvarande engagemang inom Arla, även bidra med insikter om hur frågor kring bete, mjölkproduktion och djurvälstånd hanteras inom branschens organisationer och kooperativ. Eftersom gården och mjölkproduktionen även är KRAV-certifierade kan Sara bidra med fördjupade insikter om hur ekologiska regelverk tillämpas i praktiken. Detta tillför ytterligare aspekter till studien och breddar förståelsen för hur betesfrågor hanteras inom olika produktionssystem.

7.1.3 Rune, storskalig ekologisk produktion på slättbygden

Rune driver en storskalig ekologisk mjölkgård på slättbygden i södra Sverige och har en omfattande och långvarig erfarenhet av både mjölkproduktion och arbetet som mjölkbonde. Idag har han lämnat över gården till sin två yngsta barn men är trots detta fortfarande högst delaktig på gården. På gården finns två robotar där cirka 130 kor mjölkas varje dag och där mjölken säljs till Skånemejerier. Utöver mjölkproduktionen har gården även ett eget glasscafé där glassen görs på kornas ekologiska mjölk. Gården har ett tydligt engagemang för djurhälsa, betesfrågor och verksamhetsutveckling, och driver flera initiativ samtidigt.

Denna kombination av drivkraft, företagsamhet och utvecklingsfokus gör verksamheten särskilt inspirerande. Rune valdes ut som informant till studien på grund av sitt starka engagemang för sina kor, betesfrågan och den dagliga drivkraften och omsorgen för djuren och gården. Med en mycket lång erfarenhet som mjölkbonde har han utvecklat en djup förståelse för både mjölkproduktionens praktiska villkor samt hur bete, foderstrategier, djurhälsa, och förädling av mjölken,

med mera, hänger samman. Hans genomgripande kunskap om hur betet påverkar såväl korna som gårdens helhetsarbete och utveckling gör honom till en värdefull röst i studien som bidrar med många olika perspektiv kring beteskravet.

7.1.4 Andreas, storskalig konventionell produktion på slättbygden

Andreas driver en storskalig konventionell gård på slättbygden i mellersta Sverige med 350 mjölkande kor. Han flyttade till Sverige från Nederländerna för två år sedan men har under hans hela liv jobbat som mjölkbonde. På gården finns en ny modern ladugård med gummimattor och madrasser, något Andreas själv menar är som ett hotell för korna. Andreas tror att kor mår bäst av att göra som de själva vill och har därför under betessäsongen dörrarna öppna där korna kan gå in och ut som de själva vill.

Anledningen till att Andreas valts ut som en informant till studien är dels för att han har en mycket storskalig produktion med sina 350 mjölkande kor. I en storskalig produktion kan beteskravet uppfattas på ett annat sätt än hos bönder med småskalig produktion, eller hos de som driver storskaligt men har en mindre besättningsstorlek än Andreas. Dessutom har Andreas erfarenhet av att vara mjölkbonde i två olika länder, varav Nederländerna saknar ett lagstiftat beteskrav. Denna bakgrund ger honom insikter om hur produktioner kan skilja sig åt mellan olika länder, vilket gör det möjligt för honom att se vilka effekter beteskravet har ur olika perspektiv.

8. Empirisk data

Här presenteras det empiriska materialet från studiens fem intervjuer. Intervjuerna analyseras och jämförs i syfte att identifiera informanternas olika perspektiv på beteskravet, samt synliggöra likheter och skillnader mellan dessa. För en mer fördjupad analys av informanternas svar i relation till studiens teori, hänvisas läsaren till avsnittet "*Diskussion*".

8.1 Framträdande teman i informanternas perspektiv på beteskravet

I denna analys har fem informanter intervjuats angående debatten om beteskravet. Informanterna skiljer sig åt både vad gäller professionell bakgrund samt förutsättningar. Anna har en bakgrund inom olika intresseorganisationer och har jobbat med frågan om beteskravet på ett mer politiskt sätt, Stefan har arbetat som forskare och har därför en forskningsbakgrund. De tre resterande, Sara, Rune samt Andreas, är alla mjölkbönder med varierande produktionsförhållanden vad gäller besättningsstorlek, gårdens geografiska placering samt om de driver en konventionell eller KRAV-certifierad produktion. Informanternas svar visar tydligt att finns många likheter men även skillnader i hur beteskravet och dess debatt förstås. Denna analys kommer att belysa, diskutera samt jämföra de ämnen som varit allra mest frekventa hos informanterna. Dessa teman kommer även utgöra strukturen för både den empiriska analysen samt diskussionen.

Trots olika bakgrunder, lyfter samtliga informanter storleksrationaliseringen som ett problem inom lantbruket, och beskrivs snarare som en möjlig följd av ett slopat beteskrav än som ett problem kopplat till beteskravet i sig. Även bristande kommunikation, kritik mot centrala aktörer inom mjölkbranschen samt kunskapsluckor är ytterliga ämnen som lyfts. Andreas och Sara betonar även konsumenternas roll i debatten. Dessutom återkommer uppfattningen om att beteskravet medför en rad mervärden som ett frekvent tema i intervjuerna.

8.1.1 Strukturella förändringar och storleksrationalisering

Anna anser att förutsättningen för bete över landet är generellt sett god men att den storleksrationalisering som skett under många år bidragit till ett försvårande att utnyttja bete eftersom det behövs mycket betesmark i nära anslutning till gården. Med detta anser inte Anna att beteskravet på något sätt är orimligt, men att den strukturella utvecklingen från mindre gårdar till större, försvårar möjligheten att upprätthålla beteskravet, speciellt eftersom det inte finns några invändningar mot rationaliseringen, bland debattens dominerande aktörer, utan snarare en vilja till att

öka rationaliseringen. Ökad storlekrationalisering ses därmed av Anna som ett problem för att kunna bibehålla beteskravet.

Detta är något som även forskning har visat. Karlsson et al. (2023) menar att ökade storlekar på gårdar och besättningar kan begränsa möjligheten till bete för korna då det visat sig att kornas tid på betet minskar om gångavståndet ökar. Därmed kan kor i stora besättningar ha minskade betesmöjligheter om gården saknar stora betesområden i nära anslutning till gården. Dessutom kan betesmöjligheterna minska ytterligare vid användning av mjölkrobotar, då det kräver ett kontinuerligt flöde av kor som ska mjölkas och som därmed är beroende av ett kort gångavstånd mellan bete och ladugård (Karlsson et al. 2023).

I likhet med Anna, uttrycker även Stefan att storleken på besättningar spelar en stor roll för bete och att det i takt med att besättningarna blir större och större, även blir svårare att tillämpa bete. Samtidigt menar han att alla kan få till rastbete, men att frågan är om rastbete är lika bra som produktionsbete för korna.

Rastbete är minimikravet enligt nuvarande beteslagstiftning och syftar till antal dagar och timmar mjölkorna måste vistas på bete. Produktionsbete innebär att mjölkorna får ett märkbart näringsintag av betet, det vill säga att korna går på bete längre än vad lagstiftningen kräver (SOU 2024: 56 s.188). Att Stefan menar att alla kan få till rastbete är troligen för att det då endast behövs en mindre betesfälla, medan ett produktionsbete kräver en stor betesfälla med ett näringsrikt bete (Troedson 2012).

”Rastbete kan alla få till, sen är frågan om rastbete är lika bra som produktionsbete för djuren, det vet vi väl inte riktigt”. (Stefan 2026)

Både Anna och Stefan beskriver rationaliseringen som ett problem som riskerar att förvärras vid ett slopat beteskrav, trots att det av debattens centrala aktörer framställs som en möjlighet. I betänkandet beskrivs beteskravet som ett hinder för rationalisering av mjölkproduktionen, vilket anses kunna leda till en mer koncentrerad produktion med färre och större gårdar och därmed ökad sårbarhet (SOU 2024:56 s. 25). Däremot behandlas inte rationaliseringen i sig, trots att den kan medföra liknande negativa konsekvenser, varpå beteskravet framstår som det enklaste problemområdet att åtgärda för att nå ökad konkurrenskraft.

Likt Stefan och Anna tar även Sara upp hur rationaliseringen är ett stort problem som är starkt förknippat med debatten om beteskravet men även för framtiden inom branschen. Sara menar att branschen skulle bli väldigt sårbar, dels på grund av smittoriskerna men även när det gäller generationsskiftet. Sara jämför med sin egen familjegård och menar att de idag anses som småskaliga med 65 mjölkande kor, men att det trots det är mycket kapital bundet som måste lösas vid det framtida

generationsskiftet. Enligt Sara skulle en ökad storleksrationalisering göra framtida generationsskiften ännu mer problematiska än de redan är i dag.

”Jag vet inte, jag tycker det blir väldigt sårbart om vi har för stora gårdar. Dels med smittorisk, men också, hur ska man kunna ta över en gård med så extremt mycket kapital och mark?” (Sara 2026)

Sara konstruerar därmed inte beteskravet som det centrala problemet, istället belyser hon de strukturella konsekvenserna som skulle kunna uppstå vid ett slopat beteskrav. Genom Saras identifiering av ytterligare risker med ett slopat beteskrav, såsom smittorisker och ökad sårbarhet inom branschen, skulle det kunna tolkas som att hon inte ser beteskravet som ett problem, utan snarare som ett skydd mot strukturella förändringar som uppfattas som negativa.

Stefan fortsätter utveckla sitt resonemang kring storleksrationaliseringen och menar att centrala branschorganisationer prioriterar större gårdar framför mindre. Detta väcker enligt Stefan frågor om huruvida dessa aktörer verkligen representerar hela lantbrukarkåren. Han själv tycker fortsättningsvis att mindre gårdar har en väldigt stor betydelse för beredskapsfrågan och menar att rationaliseringen är ett stort problem, där monokulturer skapas och där områden avfolkas.

”Det här med storleksrationalisering, det vi har vi ju redan pratat om. Men det är ju ett gissel, att gårdarna ska behöva bli så förbaskat stora, för med det blir ju en massa problem”. (Stefan 2026)

Även Sara påpekar att det finns ett behov av gårdar med olika storlek och påpekar att större gårdar även skulle resultera i ett större ansvar hos lantbrukare som kan vara svårt att axla. Rune har även han åsikter om storleksrationaliseringen och menar att det inte är något fel med att vilja utvecklas och växa men att stora och få gårdar resulterar i stora problem. Rune påpekar, i likhet med Sara, att en utveckling mot färre och större enheter kan öka sårbarheten, exempelvis vid smittspridning. Han menar samtidigt att det ofta finns en föreställning om att större enheter skapar en mer stabil livsmedelsproduktion, vilket kan göra att denna typ av risker inte alltid uppmärksammas i samma utsträckning.

”Ja, nej asså jag ryser. Växa är det ingenting fel i att göra va, men man får inte växa i absurdum”. (Rune 2026)

Andreas uttryckte under sin intervju ingenting angående rationaliseringen. Detta skulle kunna bero på att han är den mjölkbonden i undersökningen som är mest storskalig med sin besättning på 350 mjölkkor. Hans uttalande om att beteskravet inte har någon avgörande betydelse, eftersom kor enligt honom även mår bra inomhus i moderna stall, kan ses som ett uttryck för att han inte uppfattar större

besättningar eller gårdar som problematiskt. Detta ligger även i linje med betänkandet, som framhåller att många ladugårdar behöver moderniseras för att verksamheter ska kunna växa (SOU 2024:56 s.31).

I betänkandet om beteskravet framgår det dock även att beteskravet ses som ett hinder för fortsatt utveckling av mjölkproduktionen och att större gårdar och besättningar anses nödvändiga.

”Bete till mjölkkor (lakterande och icke lakterande mjölkkor) har ett brett stöd bland konsumenter, i samhället i stort och bland många mjölkbönder. Samtidigt konstaterar utredaren att beteskravet i den svenska lagstiftningen kan hindra en nödvändig utveckling av svensk mjölkproduktion. Ett grundläggande skäl till förslaget är att konkurrenskraften i den svenska mjölkproduktionen påtagligt försämrats över tid. För att få lönsamhet framåt behöver besättningarna som regel utökas”. (SOU 2024:56 s.24)

Samtidigt lyfts kapitalförsörjning som ett stort problem för de som vill starta animalieproduktion, liksom behovet av generationsskiftet på många mjölkgårdar, något betänkandet beskriver som avgörande för konkurrenskraften (SOU 2024:56 s. 132). Trots detta följs dessa problemformuleringar av argument att gårdar och besättningar måste bli ännu större. Detta skapar både en oklarhet i betänkandets resonemang och står i kontrast till det flera av informanterna uttrycker.

8.1.2 Beteskravet i relation till konkurrenskraft och ekonomi

Ett återkommande tema i informanternas resonemang om beteskravet är dess koppling till ekonomi och konkurrenskraft. Anna uppmärksammar Arla och menar att ett problem för mjölkens konkurrenskraft är att Arla är ett internationellt mejeri, med stora influenser i Danmark. Detta har lett till att ost som säljs i Sverige till stor del är dansk, något som hon menar påverkar den svenska mjölkens konkurrenskraft negativt. Detta är dock inget som synliggörs i den offentliga debatten. Enligt Strandberg (2019) är ost en av Sveriges största import, där den större delen kommer från just Danmark.

Anna påpekar att det idag går att köpa en hushållsost där det tydligt står att den kommer från danska arlabönder men att det inte går att köpa en svensk hushållsost där det står att den kommer från betande kor, och att även det påverkar den svenska mjölkens konkurrenskraft negativt. Stefan har liknande åsikter som Anna och menar även han att vi äter för mycket importerad ost och att vi behöver stärka den svenska ostens marknadsandel, något som i sin tur skulle öka lönsamheten för svenska mjölkbönder.

Även Andreas drar paralleller till importerad ost, dock med en annorlunda syn på det hela. Han menar att det finns hög konkurrens i kylskåpen i butikerna, där han

påpekar att det köps in mer utländsk ost än svensk på grund av prisskillnader. Det är ett problem som enligt Andreas beror på att andra länder saknar ett beteskrav medan svenska bönder i och med beteskravet får högre produktionskostnader. Att konsumenterna även väljer det billigare alternativet bidrar till att matbutiker inte köper in mer svenska mejeriprodukter och att beteskravet därmed blir svårare att upprätthålla trots att det är något som konsumenterna ofta vill.

”Jag tycker det är lite svårt när vi frågar en konsument, vill du ha kor ute? För alla säger ja, men i kylskåpet så har de den billigaste osten de kan hitta. Vad ska vi göra?”.
(Andreas 2026)

Samtidigt menar Andreas att ansvaret inte enbart ligger hos konsumenterna, utan även hos handeln som prioriterar billig ost för att maximera vinsten. Utan ett beteskrav menar Andreas att svenska mjölkbönder hade kunnat producera billigare mat utan massa regler.

Frågan om konkurrenskraft tas även upp av Sara som menar att Arla som väldigt många mjölkbönder tillhör, även är en del av Tyskland, Danmark och England där hon uttrycker att det blir konstigt att vi har olika regler och lagar. Enligt Sara så försöker Sverige vara bättre genom en stark djurskyddslagstiftning men det bidrar i sin tur till att en försvårad inhemsk produktion. En bristande kommunikation kring beteskravets fördelar från myndigheter och branschaktörer bidrar även det till att försvaga den svenska mjölkens konkurrenskraft.

”När vi gör det här för att vi ska vara bättre, så blir det också att vi försvårar för vår egen produktion. Så att ja, det försvårar väl ändå vår konkurrenskraft eftersom vi inte är tillräckligt duktiga på att kommunicera ut våra mervärden och liksom göra svensk mjölk till någon slags premium eller liksom att få ut det budskapet”. (Sara 2026)

Något som dock inte tas i beaktande av Sara är huruvida en bra marknadsföring av beteskravets mervärden skulle påverka konkurrenskraften då Arla fortfarande är ett internationellt kooperativ och där Sverige fortfarande skulle särskilja sig från andra länder där det inte finns något beteskrav. Detta innebär att svenska försök i att lyfta beteskravets fördelar sannolikt har en begränsad påverkan på mjölkens konkurrenskraft i en marknad som domineras av Arla som kontrollerar cirka 75% av den svenska mjölkmarknaden (Haeberlein 2015).

Sara menar att antalet mjölkbönder har minskat kraftigt, med cirka 90%, på trettio år och att det idag endast finns omkring 2 600 mjölkgårdar, ofta med åldrande ägare. Hon anser därför att förändringar krävs och menar att ett slopat beteskrav hade kunnat underlätta för större gårdar och möjliggöra bättre ersättning för mjölkbönder. I EU ska alla spela på samma plan för att kunna köpa och sälja, där Sara betonar att så inte är fallet.

”Ja, många tycker nog att det blir fel om det bara blir större och större gårdar. Men samtidigt blir det problematiskt att vi har lagar som gör det svårt för oss att konkurrera”. (Sara 2026)

Sara framställer därmed beteskravet som något negativt där vikten enbart läggs på beteslagstiftningen och inte på regeringen eller EU som skulle kunna förhandla fram eventuella ersättningar. Hon menar att problemet inte är att bönder saknar en vilja till att ha betande mjölkkor, utan att beteskravet förhindrar möjligheten för bönder att få ersättning för det arbete som lagkravet innebär. Genom denna representation framställs beteskravet som en försvagande faktor i en redan pressad sektor.

Anna uttrycker dock en problematik riktad till EU till skillnad från Sara och menar att det är mycket osäkert om EU ändrar sina förutsättningar och ger möjlighet till stöd för beteskravet. Djurens rätt skriver dock att EU-kommissionen tagit fram ett förslag om att det även skulle vara möjligt för svenska mjölkbönder att ta del av en ekonomisk ersättning för att hålla korna på bete trots att det är ett lagkrav (Djurens rätt 2025).

Problemet är dock att Kristdemokraterna och Moderaterna trots detta fortsätter att driva ett slopande av beteskravet (Djurens rätt 2025). Detta kan tolkas som att riksdagspartierna i begränsad utsträckning beaktar andra perspektiv och lösningar som enligt betänkandet påverkar den svenska mjölkens konkurrenskraft mer negativt än beteskravet. Andreas resonemang kring EU skiljer sig stort från det Anna och Sara uttrycker. Andreas anser inte att EU ska betala ut stöd för beteskravet. Istället anser han att det är konsumenterna som ska betala för beteskravet genom högre betalningsvilja för svensk mat.

Rune riktar till skillnad från de andra informanterna mer fokus kring vilka ekonomiska fördelar beteskravet innebär. Han menar att betet är delvis ekonomiskt fördelaktigt eftersom korna själva står för foderintaget samtidigt som det bidrar till att hålla korna pigga och friska. Samtidigt påpekar han att det finns utmaningar med beteskravet och att det tillkommer kostnader, såsom asfaltering av drivgången. Men trots detta tycker han inte utmaningarna knuffar bort värdet av att vara en mjölkbonde och veta att korna får komma ut. Rune uttrycker även att han inte ser ett samband mellan beteskravet och den svenska mjölkens konkurrenskraft.

”Vi jobbar ju stenhårt på att få gamla kossor och jag kan inte drömma om att de skulle kunna bli gamla och pigga om de inte får komma ut och röra på sig. Och de är ju förtvivlat lika oss, för att så fort våren kommer så åker möblerna ut och vi tar kaffe på utsidan och likadant tvärtom på hösten. Vad är det som får oss att tro att inte det skulle gälla samma för ett annat däggdjur?”. (Rune 2026)

Anna har ett liknanden resonemang som Rune och belyser att det finns omkostnader som hade kunnat reducerats vid ett slopande av beteskravet. Hon menar dock, i linje med Rune, att det är tydligt att djurvälståndet skulle försämrats och att djurens välmående därför väger tyngre än de merkostnader som beteskravet innebär. Saras och Andreas diskussion skiljer sig från både Anna, Stefan och särskilt Rune, som uttrycker en tydligt positiv inställning till beteskravet och i stället riktar sin kritik mot andra faktorer.

Saras perspektiv avviker genom att hon i högre grad ifrågasätter beteskravet och dess konsekvenser och lyfter fram hur det kan påverka konkurrenskraft och ekonomiska villkor, snarare än att se det som något självklart positivt. Andreas ser inte heller beteskravet som något fördelaktigt i relation till ekonomi och konkurrenskraft och riktar istället ett starkt fokus mot butikernas och konsumenternas roll i debatten, något som antyder att han ser just dessa aktörer som den centrala lösningen på mjölkböndernas lönsamhetsutmaningar och den svenska mjölkens konkurrenskraft.

8.1.3 Aktörer, makt och debattpositionering

Arla är, som tidigare framgått, en återkommande aktör där både Sara och Anna uttrycker Arla som ett problem för den svenska mjölkens konkurrenskraft på olika sätt. Anna betonar att Arla som kooperativ har misslyckats med att marknadsföra den svenska mjölkens mervärde, vilket enligt henne försvagat dess position. Anna menar att Arlas internationella inriktning innebär att svenska djurskyddslagar inte prioriteras, att mjölkpriserna pressas och att svenska mjölkbönder inte ersätts för de mervärden beteskravet skapar, samtidigt som mer dansk än svensk ost säljs i Sverige. Arla har tidigare beslutat att mjölkpriset ska vara gemensamt inom kooperativet, vilket innebär att alla länder får lika mycket betalt för mjölken (Arla u.å.). Detta bidrar till att Sveriges mjölkbönder får mindre betalt då de tillämpar beteskravet som bidrar till fler merkostnader jämfört med länder som inte har ett beteskrav.

Anna menar därmed att Arla inte prioriterar svensk djurskyddsregler eller mjölkbönders lönsamhet på grund av deras marknadsdominans samt deras internationella styrning och att deras maktposition i sin tur påverkar debatten om beteskravet trots att det inte talas öppet om detta.

Sara skiftar dock fokus och menar att Sveriges nationella särregler, som skiljer oss från många andra Arla-länder, har bidragit till att den svenska mjölkens konkurrenskraft minskat. Resonemangen som Sara och Anna lyfter är intressanta då Arla aldrig nämns som varken en inflytelserik aktör eller ett problem inom den offentliga debatten.

I diskussionen kring Arla lyfts även politiska beslutsfattare och konsumenter som påverkande faktorer i debatten. Betänkandet föreslår en märkning på mjölken för att öka konsumenternas kunskap och därigenom stärka konkurrenskraften, men bedömer samtidigt att en djurvälståndsmärkning inte skulle påverka marknaden positivt (SOU 2024:56 s. 575). Anna menar dock att detta är nonsens.

Anna påpekar att den svenska slaktmarknaden marknadsför svensk lagstiftning som ett mycket starkt argument och mervärde, och menar att Arla som inte gör det, sviker svenska konsumenter, för vilka beteskravet är högt värderat. Detta framgår även av Djurens Rätts undersökning, som visar att 84% av den svenska befolkningen anser det vara viktigt eller mycket viktigt att djur får vistas utomhus (Harenius 2021). Informanten menar att de Arlabönder som sitter i förtroenderådet och styrelsen är stora producenter som driver ett slopande av beteskravet. Anna upplever därför att mjölkbönder visserligen har fått komma till tals i debatten, men ifrågasätter samtidigt denna bild.

”Att någon arlabonde som hävdar att, behåll beteskravet, har ju säkert kommit till tals, men uppfattningen är väl att flera arlabönder som tycker att det här är fel, att man tar bort beteskravet, har inte vågat sig på debatten, tror jag”. (Anna 2026)

Här finns ett underliggande antagande om maktstrukturen inom kooperativet, där större mjölkproducenter antas ha större inflytande och därmed mer makt än mindre producenter. Därmed finns ett antagande om att skala och makt har en sammankoppling.

Utöver Arla, lyfte Rune även hur beteskravet framställs av olika aktörer. Enligt Rune så är det ofta ett problem med hur debatten framställs av politiker, där han menar att det används en politisk retorik som handlar om att forma opinionen efter deras egna åsikter och inte efter vad kor behöver eller hur det ser ut i verkligheten. Han påpekar också att många bönder för fram olika argument för att avskaffa beteskravet, vilket enligt honom bidrar till att det framställs som något negativt, trots att han själv inte delar den uppfattningen.

”Vad är man för typ utav mjölkbonde? Vad har man för ett mindset när man tycker att nej, du har det banne mig bara här inne, du har vatten, du har mat, du kan ligga här inne? Och jag skyddar dig från att komma ut. Det är så jävla dumt, så det är inte sant. Därför att när kon kommer ut så blir hon ju jättelycklig. Det är så himla ofattbart”. (Rune 2026)

Rune belyser därmed hur beteskravet framställs. Han belyser att det är problematiskt hur olika aktörer använder argument och retorik som enligt honom inte avspeglar verkligheten. Detta skulle kunna innebära att egna intressen i debatten framställs före djurens behov, samt att överdrivna invändningar som finns mot beteskravet enligt Rune, skulle kunna bidra till att lagkravet framställs allt mer

negativt. Rune beskriver därmed att det finns ett tydligt tunnelseende inom lantbruket, där det enligt honom finns en ovilja att uttrycka avvikande uppfattningar och en motvilja mot att pröva nya arbetssätt eller alternativa lösningar. Detta kan jämföras med betänkandet, som föreslår att slopa beteskravet trots att andra faktorer anses påverka konkurrenskraften mer negativt (SOU 2024:56, s. 19).

Detta kan tolkas som ett tunnelseende på politisk och statlig nivå, där andra mer negativa påverkansfaktorer inte utreds och där ett slopat beteskrav framstår som den främsta lösningen.

”Hela lantbruket tycker jag är en värld fylld utav skygglappar”. (Rune 2026)

En annan aktör inom debatten som återkommer hos samtliga informanter, utifrån deras olika positioner, är LRF. Anna menar att LRF:s stämma och beslut kring beteskravet till stor del avspeglar Sveriges mjölkbönder generellt, men att inte går att hävda att beslutet byggdes på en välgrundad uppfattning. Anna menar att beslutsprocesserna inom LRF ibland inte känns helt demokratiska, något som skulle kunna tyda på att mjölkböndernas representation i debatten är bristfällig.

Sara förklarar att hon tidigare varit aktiv inom LRF men idag inte är särskilt insatt i deras ståndpunkt och menar att alla bönder inte nödvändigtvis står bakom LRF eller vill slopa beteskravet. Hon förklarar att många troligtvis tycker att gårdar bara ökar i storlek och att LRF:s fokus på just detta inte är något alla stödjer. Detta resonemang skulle därmed kunna tyda på att det finns ett bredare spektrum av åsikter bland mjölkbönderna än vad LRF:s position i debatten ger uttryck för.

Utifrån sina erfarenheter inom Arla och andra kretsråd, har Sara varit i kontakt med debatten om beteskravet på många olika sätt. I och med detta menar hon att det inte är så många enskilda bönder som har uttalat sig kring debatten. Men att den största debatten skett inom organisationer där det är som mest naturligt att hantera problem som beteskravet. Däremot menar hon att bönder på sociala medier ofta har gett sin syn på debatten när den var som mest aktuell.

Rune har också erfarenhet av LRF och har varit engagerad i organisationen under många år. Han menar att LRF i vissa fall anpassar sina ställningstaganden efter medlemsopinionen, vilket kan tolkas som att organisationen prioriterar medlemsstöd framför att driva mer långsiktiga eller principiella frågor.

Han menar att LRF istället för att driva en kampanj för ett slopat beteskrav borde erkänna dess utmaningar men samtidigt betona kornas behov av frisk luft och naturlig rörelse, vilket skapar viktiga mervärden. Enligt honom bör medlemsantalet inte styra hur sådana frågor hanteras.

”Jag tycker det är ryggradslöst och fegt”. (Rune 2026)

Stefan menar att LRF och regeringen står mycket nära varann och att regeringen lyssnar och pratar väldigt mycket med LRF och därmed ser de som lantbrukarnas röst. Om LRF väljer att driva en viss fråga så finns en risk att regeringen inte får en helhetsuppfattning av svenska bönders viljor. Stefans resonemang bygger därmed på antagandet om att LRF är regeringens primära informationskälla för svenska lantbruket och framställer därmed också LRF som den enda rösten som representerar svenska bönder.

Andreas har en avvikande uppfattning om LRF och anser att det är viktigt att LRF finns och att de fungerar som en röst för svenska bönder och vet hur praktiken på en gård ser ut när det gäller att hantera frågor på politisk nivå.

Sammantaget visar informanternas åsikter kring olika aktörer att debatten inte kan förstås utan att uppmärksamma de olika intressekonflikter samt maktrelationer som präglar den. Informanternas resonemang pekar på att olika aktörer från Arla, EU och LRF till enskilda mjölkbönder, deltar i debatten i linje med respektive intressen och uppdrag. Detta formar vilka perspektiv och argument som lyfts fram och får genomslag samt vilka röster som riskerar att hamna i skymundan. Detta visar att debatten i viss grad styrs av representation och makt, som i sin tur avgör hur debatten uppfattas och formas.

8.1.4 Mervärden, kommunikation och marknadsföring

Mervärde är något som flera informanter valt att diskutera i relation till beteskravet, där mervärdet både ses som en positiv fördel men där problemet är att det inte värderas och kommuniceras i den offentliga debatten. Rune anser att detta är ett stort problem med beteskravet, där dess mervärden som kravet innebär inte uppmärksammas.

”Var är det som gör att man[centrala aktörer]inte ser mervärdena?”. (Rune 2026)

Till skillnad från Rune tillskriver Sara inte beteskravet samma mervärden, då ett slopat beteskrav enligt henne inte skulle påverka hennes produktion eftersom gården är ekologisk. Enligt Sara hade ett eventuellt slopande av beteskravet istället kunnat gynna hennes produktion positivt då fler hade kunnat fått upp ögonen för KRAV. Därmed anser Sara att ett slopat beteskrav kan vara positivt för att uppmärksamma de mervärden som ekologisk produktion innebär samtidigt som det skulle ge utrymme för en stärkt marknadsföring.

Anna belyser debattens interna motsättningar inom näringen till skillnad från Sara. Anna menar att det inom debatten blev tydligt att mjölkbönder ställdes mot köttbönder. Enligt henne misslyckades mjölkbönderna med att mobilisera stöd från centrala grupper inom näringen, särskilt från köttbönderna. Annas uttryck är dock problematiskt, eftersom hon framställer mjölkbönderna som en enhetlig grupp,

vilket inte speglar verkligheten. Hon menar att detta berodde på att köttbönderna såg beteskravet som ett av sina starkaste konkurrens- och mervärden gentemot konsumenterna, varför en avveckling uppfattades som ett hot mot det förtroende som både kött- och mjölkprodukter bygger på. Detta försvårade mjölkböndernas möjligheter att vinna brett stöd för ett slopat beteskrav. Anna menar därför att debattens huvudproblem är en brist på enighet, kommunikation och mobilisering inom lantbrukets aktörer, snarare än en konflikt mellan djurvälstånd och ekonomi, såsom LRF och regeringen framställer det.

Den litteratur som används i uppsatsen har överlag begränsad information om vilka konsekvenser ett slopat beteskrav innebär för mjölkkor, och eventuella effekter på köttmarknaden. Endast hos Livsmedelsgrossisterna, i en artikel på Vi konsumenter, skriven av Anna själv, samt i betänkandet framgår det argument om att ett slopat beteskrav skulle påverka den svenska köttmarknaden.

Livsmedelsgrossisterna (2024) menar att beteskravet ofta används vid offentliga upphandlingar och bidrar till att svenskt kött serveras i offentliga måltider, där 90 % av det upphandlade nötköttet är svenskt. Ett slopat beteskrav skulle enligt dem leda till minskad konsumtion av svenskt kött. Detta är även något som betänkandet anger, där de uttrycker att ett slopat beteskrav och ett minskat förtroende för mjölkproduktionen är något som oroar köttbranschen då djurskydd är ett starkt mervärde som bidrar till betalningsvilja och höga marknadsandelar (SOU 2024:56 s. 634)

Enligt Anna utgör den svenska djurvälståndet och den låga antibiotikaanvändningen de starkaste mervärdena, något hon menar också livsmedelsföretagen delar. Dessa mervärden kopplas till Sveriges unika djurskyddslagstiftning och bidrar till en särskild marknadsposition för svensk mjölkproduktion, där beteskravet spelar en central roll gentemot importerade mejeriprodukter. Samtidigt menar andra informanter att beteskravets betydelse inte är lika avgörande som Anna framhåller.

Sara uttrycker till exempel en mer reserverad syn, där hon menar på att hon ser inte några specifika fördelar med beteskravet mer än att det är härligt att se korna ute på bete och att det är viktigt att bevara betesmarker och den artrikedom som finns där. Annars menar hon, precis som Anna, att problemet med beteskravet är att man inte lyckats marknadsföra det utåt, där hon anser att Arla inte kommunicerar de mervärden som beteskravet innebär.

Dessa resonemang visar på att många av informanterna anser beteskravets mervärden som något centralt och viktigt, men som en bristfällig kommunicerad del av debatten. Informanterna visar på olika värderingar av beteskravet men där

kommunikation skulle kunna ses som det mest centrala problemet som skapat en lägre konkurrenskraft.

8.1.5 Djurvälstånd och synen på betets betydelse

Hos alla informanter träder även djurvälstånd fram som en central aspekt i relation till beteskravet. Andreas menar att beteskravet inte spelar en avgörande roll, utan att dess betydelse i praktiken är begränsad när det gäller djurvälstånd. Enligt honom så är det allra viktigaste att korna mår bra året om och själva får bestämma om de vill gå ut eller inte och att beteskravet därför inte spelar så stor roll.

”Så när en ko här har ett bra liv, så har vi också ett bra liv, med bra mjölkproduktion och inga sjukdomar, i alla fall inte så mycket”.(Andreas 2026)

Andreas menar att debatten om beteskravet behöver ett bredare perspektiv än enbart djurvälstånd under betesperioden, och betonar att kor bör ges en hög livskvalitet året om.

”Ja alltså, jag tycker att man ska titta lite vidare och inte bara på beteskrav eller inte. Man ska titta på hela systemet. Hur kor har det på en gård, har de mycket plats i ladugården eller är det lite trångt? Små liggbås eller har de mycket platser? Är det mjukt eller hårt eller ja, vad ska vara bra för en ko?”. (Andreas 2026)

Andreas menar vidare att synen på beteskravet kan variera beroende på situationen och vilka förutsättningar man har som bonde. Han själv har en nybyggd ladugård som han kallar för kornas hotell, där många av hans kor ofta föredrar att vara inne trots fri tillgång till bete. Därför menar han att i situationer som hans, att beteskravet inte bör vara ett lagstadgat krav. Samtidigt framhåller han att beteskravet kan fylla en viktig funktion för gårdar utan välfungerande ladugårdar. Han anser därför att beteskravet inte bör avskaffas helt, utan omformuleras för att bli mer situationsanpassat och relevant. I Andreas resonemang framstår inte beteskravet som det huvudsakliga problemet som behöver lösas. I stället beskriver han det som ett regelverk som har varierande relevans beroende på gårdars förutsättningar, och som inte alltid är nödvändigt för mjölkgårdar med högkvalitativa och moderna ladugårdar.

Stefan lyfter att bete är väldigt bra för kornas rörlighet och att bete generellt inte bidrar med några negativa konsekvenser eller nackdelar. Däremot poängterar han att det endast är positivt så länge man sköter betesdriften på ett bra sätt, där det finns bra klövverkning och drivgångar bland annat. Klövverkning innebär att man skapar korrekta belastningsförhållanden för kons klövar för att på så sätt förebygga klövskador och andra sjukdomar (Länsstyrelsen 2005). En drivgång eller drivningsgata behövs för ett välfungerande bete med rena djur och minskad risk för

skador till och från betet. Drivgången är alltså en anlagd gång av asfalt eller grus som korna använder för att ta sig till och från betet (Jordbruksverket 2014:16 s. 55).

Anna som jobbat med djurskyddsfrågor under större delen av sitt liv, menar att djurvälståndet skulle påverkas negativt i samband med en slopning av beteskravet. Informanten menar även att mycket visar på att bete är bra för kornas välfärd och att den så kallade Växa studien inte kan dra slutsatsen om att kor har det bättre inomhus.

”Vi kan inte hävda att korna har det lika bra inomhus som utomhus. Det var ju slutsatsen. Dessutom var det ju handplockat. Alltså handplockade gårdar som ju inte alls kanske avspeglar verkligheten och det ställdes också vissa krav på de där gårdarna som inte alls avspeglar hur det ser ut generellt”. (Anna 2026)

Samtidigt menar dock Växa att det inte heller finns tillräcklig forskning som tydligt visar motsatsen, det vill säga att kor har en bättre djurvälstånd vid utevistelse (Växa 2025).

Sara resonerar på ett annat sätt kring djurhälsan och menar att en sommardag med gassande sol och mycket mygg och knott inte uppskattas av korna och att de hellre ibland vill vara inne där det finns fläktar. Hon påpekar att kor inte alltid vill vara ute, och att ett slopat beteskrav på ett sätt skulle kunna förbättra djurhälsan där mjölkkor annars i och med beteskravet tvingas ut trots att förhållandena inte alltid är bra.

Andreas fortsätter och förklarar att hans nya ladugård är så pass modern, att han inte upplever att beteskravet bidrar med några ytterligare fördelar. Han uppger att korna eventuellt rör på sig mer ute på betet men menar även att korna hoppar och springer inne, och att därmed inte är så stor skillnad på inne eller utevistelse för hans kor när det gäller rörlighet. Samtidigt menar han att korna får frisk luft och ett bra grepp ute, med mycket plats och där marken är mjuk.

”De har frisk luft och de har bra grepp och det är mjukt och mycket plats. Men ja, för oss spelar det inte så stor roll om kor går ute eller inte, det viktigaste är att de är nöjda”. (Andreas 2026)

Andreas resonerar liknande som Sara och menar att beteskravet inte innebär några nackdelar i sig, men att väderförhållanden påverkar om korna väljer att gå ut eller in, vilket i sin tur kan påverka foderintag och maghälsa negativt. Han menar därför att ett mer konsekvent foderintag ger större stabilitet. Kor behöver ett stabilt och balanserat foderintag för att bibehålla en god hälsa och hög produktion. Ett obalanserat foderintag kan leda till ogynnsam våmmiljö där mikroorganismerna

påverkas och där PH-värdet förändras vilket kan leda till livshotande tillstånd för korna (Jonsson 2019; Barber et al. 2010).

”När jag får kontroller, så står dem här och ser en ko gå ut och de ser också när de går in direkt igen. Men jag säger, vad ska jag göra? Ska jag stänga dörren? Att en ko kan bestämma själv, tror jag är mycket bättre för att hon vet vad hon vill göra, varför ska jag bestämma hur hon ska göra?”. (Andreas 2026)

Rune uttrycker istället att han inte förstår varför just beteskravet blivit så märkvärdigt. Hans kor kan gå in och ut som de själva vill, där han menar att korna själva sköter betesdriften och understryker att han tycker att det är väldigt viktigt med bete så korna kan gå ut och röra på sig normalt, något även Andreas resonerar kring, men med en mer återhållsam åsikt om just beteskravet.

Detta visar att djurvälstånd lyfts som en central fråga av informanterna, trots deras olika bakgrunder, men att beteskravets betydelse för mjölkornas välfärd uppfattas olika. Vissa anser att beteskravet är en central förutsättning för en god djurvälstånd medan andra anser att beteskravet inte ökar djurvälstånden. Dessa resonemang visar därmed hur komplext relationen mellan beteskravet och djurvälstånden är.

8.1.6 Kunskapsbrist och otillräckligt forskningsunderlag

En annan återkommande fråga som informanterna lyfter är att debatten om beteskravet i viss grad framstår som ett kunskapsproblem, snarare än ett politiskt eller ekonomiskt problem. Stefan menar att det mest centrala problemet är att det inte finns tillräckligt med forskning inom ämnet och att det därmed råder en begränsad förståelse för många faktorer inom debatten.

Stefan delar Annas uppfattning om att Växa studien inte ger underlag för tydliga slutsatser. Samtidigt menar han, till skillnad från Anna, att det finns begränsad forskning som kan jämföras med svenska förhållanden, medan Anna i högre grad betonar risken för försämrade djurvälstånd vid ett slopat beteskrav. Det är dock oklart vilken specifik forskning eller litteratur hon hänvisar till. Anna nämner exempelvis WWF, djurens rätt och Djurskyddet Sverige och framför dessa aktörers ståndpunkter. Samtidigt diskuterar Anna inte att evidensen kring beteskravets hälsofördelar är begränsad, på samma sätt som det finns få empiriska studier om hur kornas välfärd påverkas av att hållas inomhus året om. Genom att inte synliggöra denna kunskapslucka såsom Stefan gör, framställer Anna debatten om beteskravet som förenklad trots att frågan är mycket komplex, då problematiken sträcker sig bortom enbart djurskyddsfrågan. Enligt Stefan är därmed den begränsade kunskapen om beteskravets komplexitet i debatten ett stort problem.

”Vare sig det handlar om Sveriges mjölkföretagare eller djurvälståndsforskare som hävdar att det finns bevis för det ena eller det andra så har de fel tycker jag”. (Stefan 2026)

Även Rune har åsikter kring forskningen och menar att det känns som att forskare är rädda för att uttrycka radikala eller avvikande åsikter om beteskravet om det skulle kunna riskera att de förlorar forskningsuppdrag eller andra tjänster. Detta är något som skulle kunna påverka debatten negativt då viktiga perspektiv eller forskning inte kommer fram, vilket i sin tur skulle kunna skapa en debatt som bygger mer på antaganden och påverkas av maktpositioner och misstro snarare än att vara vetenskapligt underbyggd.

”Många gånger upplever jag som att de som verkligen sitter inne med kunskapen i samhället utav något skäl ligger och smyger i vassarna. Jag är ganska säker på att det är många forskningsresultat som ligger arkiverade och som visar på att det är ingen dålig affär att ha ko på bete”. (Rune 2026)

Sara belyser kunskapsbristen på ett annat sätt och för diskussionen mot konsumenterna snarare än forskningen. Hon menar att de flesta känner till att kor har rätt till bete, men att kunskapen om skillnaden mellan ekologisk och konventionell djurhållning är begränsad, där ekologiska kor måste beta och ha minst 60 % grönfoder, medan konventionell produktion kan uppfylla beteskravet med rastgård. Saras reflektion antyder att hon uppfattar att konsumenterna inte alltid har en korrekt förståelse av debatten eller beteskravet, vilket i sin tur kan påverka hur deras uppfattningar formar debatten samt att mjölkbönder blir missförstådda.

Hon upplever därför att diskussioner ofta väldigt lätt blir uppdelade och svartvita precis som debatten om beteskravet blivit, samt att många i och med debatten endast tror att bönder vill ta bort kornas möjlighet att äta gräs. Sara menar att det egentligen inte handlar om att ta bort kornas möjlighet till bete, utan om att få bättre förutsättningar som mjölkbonde.

”Alla diskussioner blir ju så otroligt lätt svartvitt och så här åh nej, nu vill bönderna ta bort kornas möjlighet att äta gräs, men det kanske inte handlar om att man vill ta bort möjligheten, utan det handlar om att man vill ha lika förutsättningar och kunna få tillgång till de här pengarna i EU som finns för andra. Men det blir så otroligt lätt, ja så uppdelat”. (Sara 2026)

I och med detta skulle det kunna antas att Sara ser debatten om beteskravet som missvisande och även missförstådd. Rune lyfter även precis som Sara, behovet av en ökad förståelse inom debatten. Det han däremot inte reflekterar kring är hur denna förståelse ska komma att uppnås och av vem. Genom att tala om förståelse som något självklart och som debatten bör eftersträva finns ingen specificering på vilka aktörer som bär ansvaret för detta eller vilka förändringar som skulle krävas.

Att endast tala om förståelse generellt skulle även kunna dölja de hinder som bidrar till att just förståelse är svår att realisera i debatten.

Informanternas resonemang visar att det finns betydande kunskapsluckor, både inom forskningen och bland konsumenter, som påverkar förståelsen om beteskravet. Dessa kunskapsluckor uppmärksammas dessutom i begränsad utsträckning i den offentliga debatten. Detta skapar utrymme för missförstånd och förenklade tolkningar som inte alltid vilar på säker evidens.

9. Diskussion

9.1 Diskussion

I diskussionen kommer undersökningen knytas samman, där både empiri, litteratur samt teori kommer att diskuteras och analysers utifrån de ämnen som varit mest frekventa under hela undersökningen. Diskussionen kommer i och med teorin även synliggöra de olika inramningar av beteskravet som både informanterna och de centrala aktörerna har inom debatten.

9.1.1 Hur ramas betes kravet in av informanterna och de centrala aktörerna?

Den empiriska analysen och de centrala aktörerna har tydligt synliggjort att det finns många olika sätt att diskutera och förhålla sig till beteskravet. Det är tydligt att vissa faktorer i relation till beteskravet framhävs medan andra marginaliseras, vilket visar att olika aktörer selekterar och tolkar verkligheten på olika sätt (Bateson 1972). Dessa olika tolkningar innebär även att informanterna och de centrala aktörerna skapar skilda problemdefinitioner, orsaksförklaringar, lösningar och moraliska värderingar (Entmans 1993).

Beteskravet framstår därmed inte som ett entydigt problem, utan som ett fenomen vars innebörd varierar och skiftar beroende på problemdefinition, bakomliggande faktorer samt föreslagna lösningar. Trots vissa likheter i resonemangen skiljer sig informanternas och aktörernas inramningar åt, vilket kan kopplas till deras olika bakgrunder och positioner inom sektorn. Det bör samtidigt beaktas att de intervjuade mjölkbönderna rekryterats via sociala medier eller mejerier, vilket kan innebära att de i högre grad är vana att formulera och kommunicera sina perspektiv. Även Anna har en offentlig närvaro genom sitt engagemang i djurskyddsfrågor, vilket kan bidra till att resultatet fångar upp perspektiv som redan gjort sig hörda.

Anna ramar in beteskravet som grundläggande för djurvälstånd, samtidigt som hon definierar konkurrenskraftsproblemet som ett marknadsproblem snarare än ett regelproblem och menar därmed även att beteskravet är förenligt med lönsamhet. Hon lokaliserar därmed orsaken till den svenska mjölkens svaga konkurrensposition och menar att problemet är bristande marknadsföring av beteskravets mervärden.

Denna inramning innebär att lösningen inte blir ett slopat beteskrav, utan förbättrad kommunikation och ökat marknadsvärde. Genom att inkludera marknadsföring som en lösning i debatten, som dessutom exkluderar beteskravet som problem,

omdefinieras även relationen mellan djurvälstånd och ekonomi. Annas men även Sara, Rune och Stefans tankar kring beteskravets relation till marknadsföring och kommunikationen, speglar en bredare problematik, där beteskravet och dess mervärden i praktiken sällan marknadsförs som en konkurrensfördel. Detta står i kontrast till regeringens beskrivning av beteskravet som en kvalitetsstämpel för svenskt jordbruk och som en möjlig väg mot en mer lönsam och konkurrenskraftig livsmedelsproduktion (Regeringen 2026). Man kan därmed fråga sig varför betänkandet betonar ett slopande av beteskravet trots att även de lyfter beteskravets mervärden. Detta förstås som att olika aktörer organiserar och ger mening åt samma information på olika sätt, vilket leder till skilda slutsatser och prioriteringar. Där även beteskravets mervärden antingen tolkas som ett argument för förstärkning eller som otillräckliga i relation till ekonomiska mål (Bateson 1972).

Sara ligger närmare flexibilitetsargumentet och ramar in beteskravet som potentiellt begränsande under vissa förhållanden, exempelvis vid extremt väder. Samtidigt konstruerar hon beteskravet som ett skydd mot ökad storskalighet, vilket skapar en kluven ram där beteskravet erkänns som både ett hinder och en tillgång. Detta visar på hur flera motstridiga aspekter kan samexistera inom samma inramning beroende på situation, vilket ytterligare förstärker beteskravets komplexitet.

Samtidigt pekar den empiriska analysen på att förändringar i beteskravet kan få konsekvenser som sträcker sig bortom den enskilda gårdens ekonomi, särskilt i relation till branschens struktur, där både Anna, Stefan, Sara och Rune alla identifierade ökad storleksrationalisering och ökad sårbarhet inom branschen som en möjlig konsekvens vid ett slopande av beteskravet, medan Andreas hade ett mer neutralt förhållningssätt till storleksrationaliseringen.

LRF:s inramning om bristande konkurrenskraft menar däremot att småskalighet är orsaken till just detta snarare än beteskravet. I och med denna inramning framstår större gårdar som en nödvändig lösning.

Fortsättningsvis menar även Jordbruksverket, att beteskravet utöver effekterna på lönsamheten kan innebära en begränsning i frågan om expansion inom den svenska mjölkproduktionen då det för expanderande företag kan vara svårt att få tag på tillräckligt stora betesmarker inom ett bra avstånd från gården samt att fler och fler kor mjölkas i robot, vilket även det kräver en helt annan beteslogistik (Jordbruksverket 2014:16 s.10). Detta var även något som Anna påpekade i den empiriska analysen men då främst som ett motargument till ett slopande av beteskravet till skillnad från Jordbruksverket.

Att bete nu på senare år börjat uppfattas som något mindre betydelsefullt menar Arnott et al. (2016) beror på en globalt växande befolkning som bidrar till att även mjölkindustrin behöver växa. Andra skäl till den allt mer växande trenden av en kontinuerlig stallhållning är möjligheten att bättre kontrollera foderstaten för högproducerande mjölkkor, ökande besättningsstorlekar, begränsad marktillgång, robotmjölkning samt oförutsägbart klimat och väder (Arnott et al. 2016). Denna studie ligger delvis i linje med Saras uttryck i den empiriska analysen om att kor inte bör vistas utomhus i ogynnsamma väderförhållanden, vilket står i kontrast till Runes och Andreas uppfattning om att korna själva bör kunna välja när de vill vistas utomhus.

Regeringen har även en liknande inramning som Sara och menar att beteskravet innebär ekonomiska begränsningar, något som kan förstås genom betesersättningen. Samtidigt betonas att beteskravet har ett värde och bör värnas om, vilket visar att regeringen både ser värdet i att behålla och behovet av att förändra beteskravet. Den dominerande offentliga debatten tenderar däremot att rama in beteskravet som ett hinder för ekonomisk och konkurrenskraftig utveckling, där många andra faktorer ges begränsat utrymme. Detta kan förstås som att vissa aspekter ges betydelse medan andra marginaliseras, där de aspekter som uppmärksammas också formar förståelsen för problemet. Det är därmed inte beteskravet i sig som avgör vad som ses som problemet, utan skillnaderna mellan olika aktörers inramning. I relation till denna selektiva inramning blir aktörernas roll och maktpositioner i debatten central. Sara, och Anna särskilt, lyfte i den empiriska analysen olika aktörer och deras maktförhållande samt positionering i debatten gällande beteskravet, där Arla var den främst diskuterade aktören. I litteraturen samt hos de centrala aktörerna diskuteras dock Arla i mycket begränsad utsträckning. I betänkandet framställs istället Arla på ett beskyddande sätt där man menar att ett multinationellt mejeri som Arla har väldigt små möjligheter att ta hänsyn till olika länders särregler, såsom beteskravet, men att Arla trots detta för några år sedan infört en merbetalning för mjölkkor som gick på bete en månad längre än vad lagstiftningen kräver (SOU 2024:56 s. 218). Därmed skulle det kunna anses att Arla har en relativt stark maktposition i debatten.

Istället lyfter betänkandet andra påverkande faktorer på konkurrenskraften såsom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), kapitalförsörjning och miljökonsekvensbeskrivningar med flera (SOU 2024:56 s. 19). Detta är även något Hennessy et al. (2020) lyfter, där de menar att detta sätter allt mer press på mjölkbönder där mjölkproduktionen behöver vara både ekonomiskt och miljömässigt hållbar. Till skillnad från betänkandet framställs dock inte beteskravet som något negativt, utan som något essentiellt för lönsamhet (Hennessy et al. 2020).

En annan aktör som diskuterades i den empiriska analysen var LRF, där Andreas ansåg organisationen som viktig medan Rune uttryckte ett missnöje kring deras debattpositionering. I Gustavssons (2021) enkätundersökning visade det sig att få är medvetna om LRF:s ståndpunkt i debatten då 58% av respondenterna svarade att de inte var medvetna om LRF:s ståndpunkt.

Vid en fritextruta i enkäten där respondenterna fritt fick svara på varför de tror att LRF driver en slopning av beteskravet, var de flesta svaren av ekonomiska skäl, där de främsta orden var ”pengar” och ”ekonomi” (Gustavsson 2021). I Karlssons et al. (2024) undersökning menar man att LRF:s argument om att beteskravet till stor del går i linje med trenden av att vilja öka storleken på gårdarna.

Detta visar på att de centrala aktörerna ofta delar samma syn på beteskravet och vill se ett slopande beteslagstiftningen till fördel för en fortsatt strukturutveckling samt ökad konkurrenskraft, medan studier från t.ex. Hennessy et al. (2020) samt flera av undersöknings informanter såsom Rune, har ett motsatt synsätt där beteskravet anses som viktigt och där andra faktorer anses ha en större inverkan på konkurrenskraften än beteskravet. Detta kan förstås genom att olika aktörer dels ser på verkligheten på olika sätt, men utgår från olika sammanhang där vissa frågor blir viktigare än andra. Därför får beteskravet olika betydelse beroende på aktörens perspektiv och vilka prioriteringar som ligger bakom.

Dessa inramningar blir särskilt tydliga i frågan om beteskravets betydelse för konkurrenskraft och ekonomi där frågan även behandlades i den empiriska analysen genom Annas, Stefans och Runes resonemang. Jordbruksverket har mycket liknande åsikter som betänkandet och har en rapport som tydligt visar detta. Jordbruksverkets kalkyl visade att rastbete minskar lönsamheten med 200-550 kronor per ko och per år och att produktionsbete minskar lönsamheten med mellan 1000- 1200 kronor per ko och år. Faktorer som ligger bakom denna kalkyl är dels ett antagande om en avkastningsminskning på 3% samt kostnader för drivningsgator (Jordbruksverket 2014:16 s.5).

Anna och Sara lyfte i den empiriska analysen även andra faktorer som påverkar lönsamheten, såsom ersättning för bete samt att Arla i begränsad utsträckning beaktar svenska djurskyddsregler i prissättningen av mjölk. Detta är även något som påvisas i Andersson och Helanders (2025) undersökning där även deras informanter ger som förslag att antingen staten eller mejerierna borde erbjuda en större kompensation, då Arlas tillägg på mjölkpriset anses vara för litet för att fortsätta kunna hålla kor på bete. Detta står i kontrast till Andreas uppfattning att konsumenterna bör ersätta beteskravet genom ökad betalningsvilja.

Hennessy et al. (2020) undersöker även lönsamhet i relation till bete och visar på flera olika lösningar, hjälpmedel och verktyg som mjölkbönder kan använda sig av för att optimera sin betesdrift och som kan anpassas efter olika länder, regioner och även gårdar. I Irland och Nya Zeeland finns något som kallas för vårrotationsplaneraren och i Nederländerna har ett program kallat FarmWalk introducerats. Dessa program och verktyg skulle kunna hjälpa mjölkbönder i Europa att öka lönsamheten inom betesdrivna mjölkproduktioner utan att beteskravet behöver slopas. Även Jordbruksverket skriver i sin rapport att det i Sverige skulle kunna göras mer för att öka lönsamheten inom mjölkproduktionen (Jordbruksverket 2014:16 s.68).

Gustavssons (2021) enkätstudie visade även att en relativt stor andel av respondenterna var negativt inställda till att kor ska spendera hela sitt liv inne, där 361 av 406 personer svarade att ett slopande av beteskravet skulle minska deras konsumtion av mejeriprodukter. Förutom ekonomi kopplat till böndernas lönsamhet eller nationell konkurrenskraft, belyste både Sara, Rune och Andreas i den empiriska analysen, ekonomiska för- och nackdelar med beteskravet.

Enligt Hennessy et al. (2020) har ett bibehållande av bete som en del av kornas diet inom mjölkproduktionen en positiv påverkan på produktionskostnaderna. Eftersom bete till stor del är en fullständig kost för kor, kan detta ses som ekonomiskt hållbart då foderinköpen minskar, vilket var något som även Rune belyste i min undersökning. Andra ekonomiska fördelar med bete är minskat behov av foder och gödsellagring, vilket även minskar arbetsinsatser på gården (Hennessy et al. 2020).

Samtidigt finns faktorer som påverkas negativt av bete. Ekesbo (2015) menar, i likhet med Rune, att mjölkavkastningen kan påverkas, även om forskningen visar motstridiga resultat där vissa studier pekar på högre produktion hos stallade kor och andra på motsatsen. Enligt Ekesbo (2015) försvinner dock den eventuella ekonomiska vinsten ofta i stallade system till följd av ökade kostnader för sjukdomar, foder och arbete. Ökad sjuklighet påverkar dessutom foderupptag, idissling och besök till mjölkroboten negativt, vilket i sin tur kan reducera mjölkavkastningen. Lönsamhet inom mjölkproduktioner påverkas därmed av många faktorer, där beteskravet i sig inte nödvändigtvis utgör det största problemet.

Trots att beteskravet ofta diskuteras som en ekonomisk börda, uppfattas det sällan som den avgörande faktorn till ekonomiska svårigheter. I kontrast till detta har LRF en tydligt ekonomiskt orienterad ram där lönsamhet och konkurrenskraft prioriteras. Utifrån Entmans (1993) och Batesons (1972) perspektiv innebär detta att ekonomiska aspekter görs särskilt framträdande, medan andra konsekvenser ges mindre uppmärksamhet, denna inramning bidrar till att organisationens stöd för ett

slopat beteskrav framstår som logiskt och rationellt inom den givna tolkningsramen.

Informanten Andreas hade även en tydlig vinklad syn på beteskravet och lyfter främst fram konsumenternas roll som både ett problem och en lösning. Han ramar in beteskravets ekonomiska konsekvenser som ett resultat av konsumtionsmönster snarare än beteskravet i sig. Genom denna omfördelning av ansvar förskjuts fokus från produktion till efterfrågan, vilket gör att beteskravet varken framstår som huvudproblem eller lösning.

Djurens rätt visar på en djurvälståndsorienterad inramning av beteskravet, där vissa aspekter av frågan, såsom djurens lidande och rättigheter, framhävs medan ekonomisk hänsyn marginaliseras. Detta innebär inte enbart en selektion av vad som uppfattas som problematiskt, utan skapar också en problemdefinition där det framstår som illegitimt att väga djurvälstånd mot konkurrenskraft, vilket motiverar ökade krav på lagstiftningen. På liknande sätt konstruerar Rune en djurvälståndsorienterad inramning där beteskravet förklaras genom värderingar och maktstrukturer, vilket omfördelar ansvar och skuld. Sammantaget visar detta hur både problem, orsak och lösning definieras genom en specifik inramning.

Både Runes och Djurens rätt inramning av beteskravet kan stärkas med litteratur och studier såsom Gustavssons (2021) enkätstudie som visade att respondenterna ansåg att beteskravet bör behållas, där 396 personer svarade att det är viktigt att behålla beteslagstiftningen, medan endast 14 personer svarade nej på frågan. Även Arnott et al. (2016) menar att mjölkors välfärd uppfattas som mycket bättre i betesbaserade system och där många konsumenter tycker att det är oacceptabelt att hålla kor inomhus permanent.

Arnott et al. (2016) visade även att hälta kan minskas om kor har tillgång till bete och hänvisar till en studie som fann att kor med tillgång till bete hade ett bättre rörelsemönster och därmed en minskning av klinisk hälta och att kor som stod stallade kontinuerligt i större utsträckning hade förekomster av hälerosion jämfört med kor på bete, vilket kopplas till betets mjuka, hygieniska och rymliga miljö samt ökad motion. Ett förbättrat rörelsemönster var även något Stefan, Rune och Andreas belyste i den empiriska analysen.

Även mastit, livmodersjukdomar och dödlighet var lägre, vilket tyder på bättre generell hälsa hos betande kor jämfört med kor som hålls stallade året om (Arnott et al. 2016). Även Ekesbo (2015) visade att hältor, hasskador, klövsulesår med flera är signifikant lägre i betesbaserade system än i system där korna är stallade året om.

Svenska mjölkkor har en hältfrekvens på cirka 7%, något som tros öka till omkring 14% om kor skulle vara stallade året om.

Fortsättningsvis påverkas även fertiliteten av hur kor hålls, där kor som betar ofta blir dräktiga snabbare efter kalvning, samt att brunst är lättare att upptäcka. Kor som istället hålls inne året om, har ofta problem med reproduktionen (Ekesbo 2015). Sammantaget bidrar detta till en bättre ekonomi för mjölkbönder eftersom kostnader för sjukdomar i stor utsträckning minskar i betesbaserade mjölkproduktioner. Den samlade bedömningen är därmed att ett slopande av beteskravet skulle leda till fler sjukdomar, ökad användning av antibiotika samt ekonomiska förluster.

Detta kan vidare ställas i kontrast till aktörer som Växa och LRF. Växa studien som på uppdrag av LRF undersökt om konstant stallade mjölkkor resulterar i en sämre djurvälstånd menar att endast vissa faktorer för djurvälstånd försämrades. Efter projektets slut, med en stallperiod som varade i 18 månader, kunde det konstateras att kornas beteende under försöksperioden var normalt och endast hade förändrats signifikant. Inga avvikelser gällande hull kunde heller konstateras. Studien visade signifikanta förändringar i kornas hälsa, bland annat nackskav, hasskador, rörelsehämning och håla, även om detta inte ledde till fler veterinärbehandlingar under försöksperioden (Växa 2025). Vidare noterades förändringar i inhysningen, där renligheten försämrades trots fler kor med normalt resningsbeteende. Sammantaget förbättrades 3 av 16 mått, 6 var oförändrade och 7 försämrades vid förlängd stallperiod.

Trots detta framhåller LRF resultaten som positiva och menar att god djurvälstånd kan upprätthållas för stallade kor, vilket enligt dem möjliggör ett slopat beteskrav och ökat självbestämmande kring bete. Samtidigt betonar LRF behovet av åtgärder i ladugårdar vid ett slopat beteskrav, såsom ändrade rutiner och mjukare golv, utan att närmare specificera hur detta skulle genomföras (LRF 2025). Studien mötte även skepsis från både Anna och Stefan i den empiriska analysen. Andersson och Helander (2025) menar även att ett alltför stort självbestämmande kan leda till bristande djurvälstånd, vilket står i kontrast till LRF:s ståndpunkt. I Jordbruksverkets rapport presenteras även en tidigare undersökning från LRF

Begreppet djurvälstånd bör dock inte ses som en enhetlig kategori. I linje med Bateson (1972) kan djurvälstånd förstås som något som definieras olika beroende på situation samt vilka aspekter som betonas. Djurens Rätt och Rune betonar exempelvis naturligt beteende och utevistelse, medan andra aktörer, såsom LRF, snarare lyfter produktionsbaserade mått (hälsa, funktion och kontroll i stallmiljöer). Genom att olika dimensioner av djurvälstånd betonas, konstrueras

också olika problem och lösningar, vilket resulterar i att aktörerna drar skilda slutsatser om beteskravets betydelse i relation till djurvelfärden.

Lagkravet innebär dock utmaningar i praktiken, vilket även framkommer i den empiriska analysen, framförallt genom Sara och i litteratur såsom hos Karlsson et al. (2024) som fann att det största problemet på alla mjölkgårdar i studien förknippat med bete var problem med för våt mark som resulterar i trampningsskador. Andra utmaningar som nämnde var torka, brist på tillgänglig mark, ogräs samt mödosamt och tidskrävande arbete med att sätta upp och fixa stängsel samt att upprätthålla bra och jämna mjölkavkastningsnivåer. De ekologiska gårdarna angav att ogräs och våta marker var deras största problem i samband med bete. Hennessy et al. (2020) visar att betesbaserade system medför utmaningar såsom infrastruktur, gårdsstorlek, mekanisering, statlig policy, mjölkpriser och minskad kontroll över foderintaget. Korna påverkas också av gårdens utformning och klimatförhållanden, till skillnad från stallade kor, något även Sara lyft (Hennessy et al. 2020).

Att betesdrift innebär flera utmaningar lyfts även fram av flera informanter i min undersökning, men mer specifikt av mjölkbönderna. Dessa utmaningar uppfattas dock i regel som hanterbara, särskilt då andra fördelar, såsom kornas välbefinnande, bedöms väga tyngre. Något viktigt som även Gustavsson (2021) påpekar i sin studie är att det är enklare att förhindra och motverka utmaningar som beteskravet kan medföra, än att hindra problem och utmaningar som kan utvecklas när mjölkkor är konstant stallade.

I kontrast till de flesta informanterna etablerar Stefan slutligen en inramning där kunskapsbrist utgör det centrala problemet. Denna position fungerar som en kontrast till både informanterna men även aktörerna genom att inte driva en tydlig lösning, utan snarare problematisera beslutsunderlaget, där fortsatt kunskapsproduktion framstår som lösning, något som i sin tur kan uppfattas som att debatten avpolitiserar och istället ställer högre krav på experter och forskningen. Trots att det finns både fördelar och nackdelar kopplade till beteskravet råder fortsatt osäkerhet i debatten, där underlaget ofta uppfattas som otillräckligt för att fatta ett tydligt beslut om kravet bör slopas eller inte, vilket står i linje med Stefans inramning. Även enligt betänkandet saknas det fortfarande relevant forskning och litteratur om betets effekter, där de även konstaterar att kunskap fortfarande saknas inom flera andra centrala områden för en eventuell högre grad av stallning av mjölkkor, bland annat när det gäller stallbyggnation och gårdsmodernisering (SOU 2024:56 s. 229; SOU 2024:56 s. 216).

Växa drar även liknande slutsatser i sin studie och uttrycker i samband med sina resultat att det inte finns tillräckligt starka bevis på att mjölkkors djurvelfärd inte

försämrar när djuren hålls inomhus under en längre period (Växa 2025). Karlsson et al. (2024) menar likväl att det behövs mer forskning och kunskap om bete för att på så sätt bibehålla en betesbaserad mjölkproduktion men även för att kunna förbättra mjölkproduktionen i betesbaserade system. Även Jordbruksverket konstaterar att det funnits svårigheter att hitta forskningsunderlag till rapporten kring betets effekter på djurhälsan bland annat (Jordbruksverket 2014:16 s. 67). Djurens rätt däremot anser att det finns tillräckligt med forskning och att den tydligt visar betydelsen av bete för mjölkkor (Djurens rätt u.å.).

Detta indikerar att aktörer såsom betänkandet och Jordbruksverket samt vetenskaplig forskning från både Karlsson et al. (2024) och Hennessy et al. (2020) bedömer forskningsunderlaget som begränsat, vilket försvårar möjligheten att fatta ett välgrundat beslut om beteskravet. Den enda aktör som inte uttrycker denna uppfattning är Djurens rätt som anser att forskning tydligt visar att djurvälståndet skulle påverkas negativt av ett slopat beteskrav samt LRF, vars argument för ett slopande av beteskravet uteslutande baseras på Växa-studien (Djurens rätt u.å., LRF, 2026).

När vissa faktorer systematiskt ges större utrymme än andra riskerar debatten att bli ensidig, där beteskravet reduceras till en motsättning mellan djurvälståndet och ekonomi. En sådan förenkling osynliggör alternativa perspektiv och begränsar förståelsen av frågans komplexitet och frågans analytiska djup. Sammantaget visar detta att informanterna och aktörerna ramar in beteskravet utifrån skilda intressen och syften, vilket formar vilka perspektiv och lösningar som framstår som mest relevanta. Genom dessa konkurrerande inramningar blir det tydligt att beteskravet inte bara är en sakfråga, utan också en tolkningsfråga, vilket pekar på behovet av en mer nyanserad och flerdimensionell debatt.

10. Slutsats

Debatten om beteskravet fick en ny start 2023 när regeringen föreslog att slopa beteskravet för att stärka konkurrenskraften, vilket bidrog till en relativt polariserad debatt där djurvälstånd ställdes mot ekonomi. Studien visar att beteskravet inte alltid framstår som det centrala problemet eller som något som nödvändigtvis behöver förändras. I intervjuerna lyfts i stället flera andra faktorer fram som betydelsefulla för konkurrenskraften, däribland begränsad marknadsföring av beteskravets mervärden, konsumentbeteenden, hög import av utländsk ost, begränsad kunskap samt ojämna maktförhållanden på marknaden. Samtidigt framhåller vissa informanter att beteskravet medför ekonomiska nackdelar, exempelvis genom minskad lönsamhet och uteblivna möjligheter till EU-ersättningar, vilket bidrar till att sambandet mellan beteskravet och konkurrenskraften inte framstår som entydigt. Sammantaget visar resultaten att beteskravet har en begränsad och omstridd betydelse i relation till andra faktorer som påverkar branschens konkurrenskraft.

Utredningens betänkande och debattens centrala aktörer, däribland LRF, som liksom betänkandet förespråkar ett slopande av beteskravet som en väg till ökad konkurrenskraft, berör visserligen flera av de faktorer som informanterna identifierar som betydelsefulla för konkurrenskraften, men dessa behandlas ofta mer översiktligt medan ekonomiska argument ges större utrymme. Detta innebär att vissa perspektiv ges företräde, medan exempelvis djurvälstånd, strukturfrågor och konsumentperspektiv marginaliseras. Resultaten visar därmed att konkurrenskraften i hög grad ramas in som en ekonomisk fråga, trots att den i praktiken påverkas av flera samverkande faktorer. Studien visar samtidigt att beteskravet inte enbart kan förstås på individnivå, utan behöver sättas i relation till bredare strukturella villkor inom branschen, där marknadsvillkor, prispress och maktförhållanden påverkar lantbrukarnas handlingsutrymme och konkurrenskraft.

Skilnaderna mellan betänkandet, de centrala aktörerna och studiens informanter kan även förstås utifrån hur beteskravet ramas in och vilka aspekter som ges betydelse. I linje med inramningsteorin framträder olika verklighetsuppfattningar där problemet definieras på skilda sätt, vilket påverkar vilka orsaker och lösningar som framstår som relevanta. Resultaten visar därmed hur olika prioriteringar och värderingar bidrar till att vissa aspekter lyfts fram medan andra tonas ned. Studien synliggör således att frågan om beteskravet inte enbart handlar om lagstiftningens effekter, utan också om hur problemet konstrueras, vilka perspektiv som ges legitimitet och vilka lösningar som därmed framstår som centrala.

Det begränsade antalet informanter i undersökningen innebär att resultaten inte är generaliserbara. Informanterna har dock bidragit med omfattande och innehållsrik

information som gett analytiska insikter. Denna studie har bidragit till en breddad förståelse av de perspektiv som behöver beaktas gällande beteskravets inverkan på mjölkböndernas verksamhet, genom att synliggöra djurvälståndsperspektiv, ekonomiska perspektiv samt lantbrukarnas egna erfarenheter, men också genom att lyfta fram kompletterande strukturella perspektiv såsom marknadsvillkor, otillräcklig ersättning till producenter, konsumentbeteenden och maktförhållanden, vilka framträder som centrala för branschens konkurrenskraft. Min analys av betänkandet har även tydliggjort att det kan vara utmanande att synliggöra och värdera beteskravets mervärden, då ett slopande av lagkravet är starkt förankrat i betänkandet.

Beteskravets framtid är oviss och studien indikerar att beslut i frågan bör baseras på ett bredare kunskapsunderlag. Det behövs mer kunskap som visar hur ett slopande av beteskravet påverkar djurvälståndet och mer kunskap kring hur ett slopande av beteskravet påverkar mjölkbönderna och marknaden inte bara internationellt utan även nationellt. Utifrån min studie framstår ett slopande av beteskravet som svårt att genomföra i praktiken, vilket baseras på flera faktorer, såsom att många av informanterna förespråkar ett bibehållande av beteskravet, något som även stöds av tidigare studier och forskning, ett begränsat och delvis motsägelsefullt forskningsunderlag samt en osäkerhet kring hur ett slopat beteskrav skulle påverka konkurrenskraften på lång sikt.

Referenser

- Andersson, E. & Helander, S. (2025). *Beteskravets betydelse för svenska mjölkbönder: En kvalitativ studie om lönsamhet, djurhälsa och självbestämmande*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Arnott, G., Ferris, C.P. & O'Connell, N.E. (2016). *Review: welfare of dairy cows in continuously housed and pasture-based production systems*. *Animal*, 10(5), s. 861–872. <https://doi.org/10.1017/S1751731116001336>
- Arla (u.å.). *Arlapris – mjölkpriset till Arlabönderna*.
<https://www.arla.se/om-arla/agare/arlapris/> [2026-04-23]
- Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind*. Northvale, NJ: Jason Aronson.
- Barber, D., Anstis, A. & Posada, V. (2010). *Managing for healthy rumen function – Technical note 2*. <https://ddingredient.com/wp-content/uploads/Rumen-function-and-pH-values.pdf> [2026-05-18]
- Bacchi, C. (u.å.). *About*. <https://carolbacchi.com/about/> [2026-03-20]
- Bacchi, C. (2009). *What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Djurens rätt (2025). *EU öppnar för ersättning för kor på bete – M och KD håller fast vid slopat beteskrav*.
<https://djurensratt.se/nyheter/eu-oppnar-ersattning-kor-pa-bete-m-och-kd-haller-fast-vid-slopat-beteskrav> [2026-02-17]
- Djurens rätt (u.å.). *Jag vill beta!*
<https://djurensratt.se/agera/jag-vill-beta> [2026-02-16]
- Djurskyddet Sverige (u.å.). *Beteskrav*.
<https://www.djurskyddet.se/vara-fragor/beteskrav/> [2026-02-16]
- Ekesbo, I. (2015). *Sommarbete för mjölkkor – hälsotillstånd, fertilitet, mjölkavkastning, ekonomi*. Svensk Veterinärtidning. S. 8-9.
- Entman, R.M. (1993). *Framing: Toward clarification of a fractured paradigm*. *Journal of Communication*, 43(4), s. 51–58.
- Gustavsson, G. (2021). *Konsumenters inställning till ett slopat beteskrav – en enkätstudie*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Haberlien, P. (2015). *Ny attack mot mjölkjätten Arla*. Land.
<https://www.land.se/allmant/ny-attack-mot-mjolkjatten-arla> [2026-05-04]
- Harenius, A. (2021). *Svenska konsumenter vill ha kvar beteskravet*.
<https://djurensratt.se/nyheter/svenska-konsumenter-vill-ha-kvar-beteskravet> [2026-05-04]
- Hennessy, D., Delaby, L., van den Pol-van Dasselaar, A. & Shalloo, L. (2020). *Increasing Grazing in Dairy Cow Milk Production Systems in Europe*. *Sustainability*, 12(6), 2443. <https://doi.org/10.3390/su12062443>

- Jonsson, N. (2019). *Konservering och gårdsberedning av kraftfoder till kor*. <https://publications.slu.se/?file=publ/show&id=103795> [2026-05-18]
- Karlsson, A., Krizsan, S. & Nilsson-Linde, N. (2024). *SustAinimal Grazing Living Lab – a survey of grazing management on dairy farms in northern Sweden*. Acta Agriculturae Scandinavica, Section A. <https://doi.org/10.1080/09064710.2024.2304757>
- Karlsson, J.O. et al. (2023). *What can we learn from the past? Tracking sustainability indicators for the Swedish dairy sector over 30 years*. Agricultural Systems, 207. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2023.103779>
- Lantbrukarnas riksförbund (2025). *Mjölkkor visar gott välmående i moderna stall*. <https://www.lrf.se/nyheter/mjolkkor-visar-gott-valmaende-i-moderna-stall/> [2026-05-04]
- Lantbrukarnas riksförbund (2026). *Svenska mjölgårdar försvinner i snabb takt*. <https://www.lrf.se/las-mer/om-beteslagstiftningen/> [2026-03-16]
- Livsmedelsgrossisterna (2024). *Slopat beteskrav hindrar försäljning av svenskt nötkött inom offentlig sektor*. <https://www.livsmedelsgrossisterna.se/slopat-beteskrav-hindrar-forsaljning-av-svenskt-notkott-inom-offentlig-sektor/> [2026-03-19]
- Länsstyrelsen (2005). *Klövhälsa hos nötkreatur*. Örebro: Länsstyrelsen. https://catalog.lansstyrelsen.se/store/37/resource/2005_9
- Regeringskansliet (2026). *Regeringen tar ytterligare steg för ökad svensk livsmedelsproduktion*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/regeringen-tar-ytterligare-steg-for-okad-svensk-livsmedelsproduktion/> [2026-04-22]
- Regeringskansliet (2025). *Uppdaterad strategi för ökad svensk livsmedelsproduktion – Livsmedelsstrategin 2.0*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/03/uppdaterad-strategi-for-okad-svensk-livsmedelsproduktion--livsmedelsstrategin-2.0> [2026-04-24]
- Strandberg, L.A. (2019). *Import och export av mejeriprodukter*. Jordbruksverket (blogg). <https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2019/12/12/import-och-export-av-mejeriprodukter-2/> [2026-03-03]
- SOU (2024:56). *Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Troedson, Å. (2012). *Kor som får beta mjölkar mer*. Land Lantbruk. <https://www.landlantbruk.se/kor-som-far-beta-mjolkar-mer> [2026-04-30]
- Växa (u.å.). *Om oss*. <https://www.vxa.se/om-oss/> [2026-05-17]
- Växa (2025). *Studien om kors välfärd vid inhysning under längre tid*. <https://www.vxa.se/nyheter/2025/studien-om-kors-djurvalfard-vid-inhysning-under-langre-tid/> [2026-03-10]

Wickström, A. (2024). *Förslag om att slopa grönbeteskrav: "Hämma utvecklingen för svensk mjölkproduktion"*. SVT Nyheter.

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forslag-om-att-slopa-gronbeteskrav-hammar-utvecklingen-for-svensk-mjolkproduktion> [2026-04-29]

Populärvetenskaplig sammanfattning

År 1988 infördes beteskravet i svensk djurskyddslagstiftning. Lagkravet innebär att mjölkkor måste vistas ute på bete under sommarhalvåret, vilket också gör Sverige unikt i världen med denna djurskyddslagstiftning. En debatt kring beteskravet har funnits sedan dess införande, men år 2023 fick debatten en förnyad uppmärksamhet. Regeringen ansåg att beteskravet hindrar expansion av svensk mjölkproduktion och därmed även konkurrenskraften inom svensk livsmedelsproduktion.

Regeringens utredare Elisabeth Nilsson föreslog därför år 2024 att slopa beteskravet, vilket resulterade i betänkandet *"Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd"*, där bland annat livsmedelsproduktionens lönsamhet i relation till beteskravet undersöks. Förslaget har fått stöd av Lantbrukarnas riksförbund men motstånd från djurrätsorganisationer som Djurens rätt. Den offentliga debatten fokuserar ofta på ekonomi och djurvelfärd. Denna studie har därför skildrat fler röster och perspektiv för att nyansera debatten och minska den polarisering som uppstår när endast två perspektiv lyfts fram.

Studien genomfördes genom fem kvalitativa intervjuer med svenska mjölkbönder och andra informanter med erfarenhet av lantbrukets organisationer samt forskning om beteskravet. En WPR-analys genomfördes även på betänkandet för att undersöka hur beteskravet problematiseras politiskt. Centrala aktörer såsom regeringen, LRF och Djurens rätt analyserades med hjälp av inramningsteorin, liksom informanternas intervjusvar, för att skildra hur beteskravet förstås och ramas in av olika aktörer.

Resultatet visar att informanterna till stor del ser positivt på beteskravet. Samtidigt beskrivs det som både en möjlighet och en praktisk utmaning, men inte som den viktigaste orsaken till bristande konkurrenskraft. Informanterna menar istället att faktorer som rationalisering, kunskapsbrist, konsumentbeteende och kommunikation av beteskravets mervärden påverkar konkurrenskraften mer negativt. Även betänkandet belyser andra faktorer med större negativ påverkan på konkurrenskraften, men trots detta kvarstår fokus på ett avskaffande av beteskravet. Resultatet visar också att frågan om beteskravet är mycket komplex och att mer kunskap behövs innan ett slutgiltigt beslut kan fattas.

Bilaga 1

1.1 Intervjuguide mjölkbönder

- Du får gärna börja berätta lite om dig själv och din gård.
- Hur länge har du arbetat som mjölkbonde?
- Hur stor är din besättning och hur ser produktionen ut idag?
- Hur ser era förutsättningar ut när det gäller bete idag?
- Vad har du hört eller tagit del av kring debatten om beteskravet?
- Hur ser du på beteskravet idag, vad väcker det för tankar hos dig?
- Vilka fördelar upplever du att beteskravet har för dig och din produktion?
- Vilka svårigheter eller utmaningar upplever du är förknippade med beteskravet?
- Hur ser du på relationen mellan beteskravet och den svenska mjölkens konkurrenskraft?
- Hur väl anser du att LRF:s position i betesfrågan speglar svenska mjölkbönders perspektiv?
- På vilka sätt påverkar beteskravet din produktion, till exempel när det gäller arbetskraft, ekonomi eller planering?
- Om beteskravet skulle slopas, hur tror du att det skulle påverka hur du jobbar med bete på din gård?
- Vilka konsekvenser ser du, om några, med en eventuell slopning av beteskravet? Det kan vara allt från förprovning, storlek på besättningar, kraven på lösdriftsstall, djurhälsa, investeringar osv.
- Eftersom beteskravet är en nationell lag så kan inte mjölkbönder få ekonomiskt stöd för att ha kor på bete från EU. Tror du att en införd subvention för produktionsbete skulle tas emot positivt bland Sveriges mjölkbönder?

- Hur tror du att djurskyddet skulle påverkas om beteskravet slopas?
- Vad tror du Sverige måste fokusera mer på bortsett från beteskravet för att öka både den svenska mjölkens konkurrenskraft och mjölkböndernas lönsamhet?
- Är det något jag inte frågat om i den här intervjun som du skulle vilja ta upp?

1.2 Intervjuguide övriga informanter

- Du får gärna börja med att berätta lite om dig själv och din bakgrund, samt hur du har arbetat med frågor som rör beteskravet.
- Hur länge har du arbetat med frågor kopplade till mjölkproduktion och djurhållning?
- Vilka typer av organisationer eller aktörer har du erfarenhet av att arbeta inom (t.ex. Växa, LRF, ideella organisationer)?
- Hur skulle du beskriva de generella förutsättningarna för bete för svenska mjölkbönder idag?
- Vad har du tagit del av kring den återupptagna debatten om beteskravet?
- Hur ser du på beteskravet idag, och vilka tankar väcker det ur ett övergripande perspektiv?
- Vilka fördelar anser du att beteskravet har för svenska mjölkbönder och/eller svensk mjölkproduktion?
- Vilka svårigheter eller utmaningar ser du är förknippade med beteskravet?
- Hur ser du på relationen mellan beteskravet och den svenska mjölkens konkurrenskraft?
- Hur väl anser du att LRF:s position i betesfrågan speglar svenska mjölkbönders perspektiv, utifrån din erfarenhet?
- På vilka sätt bedömer du att beteskravet påverkar mjölkproduktionen, till exempel när det gäller arbetskraft, ekonomi eller planering?

- Om beteskravet skulle slopas, hur tror du att det skulle påverka hur svenska mjölkbönder arbetar med bete generellt?
- Vilka konsekvenser ser du, om några, med en eventuell slopning av beteskravet? Det kan till exempel handla om förprovning, besättningsstorlek, krav på lösdriftsstall, djurhälsa eller investeringar.
- Eftersom beteskravet är en nationell lag kan mjölkbönder idag inte få EU-stöd specifikt för produktionsbete. Tror du att en subvention för produktionsbete skulle tas emot positivt bland svenska mjölkbönder? Varför eller varför inte?
- Hur ser du på möjliga lösningar i debatten, hur skulle beteskravet kunna behållas samtidigt som lönsamhet och konkurrenskraft stärks?
- Hur tror du att djurskyddet i Sverige skulle påverkas om beteskravet slopas?
- Vad anser du att Sverige behöver fokusera mer på, bortsett från beteskravet, för att stärka både den svenska mjölkens konkurrenskraft och mjölkböndernas lönsamhet?
- Är det något jag inte har frågat om i den här intervjun som du tycker är viktigt att lyfta i relation till beteskravet?

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU kan publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver i sådana fall godkänna publiceringen. I samband med att du godkänner publicering kommer SLU även att behandla dina personuppgifter (namn) för att göra arbetet sökbart på internet. Du kan närsomhelst återkalla ditt godkännande genom att kontakta biblioteket.

Även om du väljer att inte publicera arbetet eller återkallar ditt godkännande så kommer det arkiveras digitalt enligt arkivlagstiftningen.

Du hittar länkar till SLU:s publiceringsavtal och SLU:s behandling av personuppgifter och dina rättigheter på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>

☒ JA, jag, Madelene Rehn Björklund har läst och godkänner avtalet för publicering samt den personuppgiftsbehandling som sker i samband med detta

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse till att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.