



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

EU:s jordbrukspolitik i förhållande till klimatförändringarna

– En kvalitativ textanalys av den gemensamma
jordbrukspolitiken, GJP

EU agricultural policy in relation to climate change

– A qualitative text analysis of the common agricultural policy, CAP

Ida Gustafsson

Institutionen för stad och land
Kandidatarbete • 15 hp
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Uppsala 2018

EU:s jordbrukspolitik i förhållande till klimatförändringarna - En kvalitativ textanalys av den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP

EU agricultural policy in relation to climate change
- A qualitative text analysis of the common agricultural policy, CAP

Ida Gustafsson

Handledare: Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för stad och land

Examinator: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2018

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), europeiska kommissionens meddelande, kvalitativ textanalys, livsmedelssäkerhet, klimatförändringar

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Till mitten av seklet förväntas världens befolkning uppnå 9 miljarder. Efterfrågan på livsmedel kommer därför att öka, och konsumtionstrycket kommer spädas på ytterligare i och med en förbättrad levnadsstandard globalt. Jordbrukssektorn upplever idag en enorm konkurrens om markresurser från andra sektorer, vilket påverkar livsmedelsproduktionen. Till skillnad från många andra ekonomiska sektorer är jordbruket beroende utav väderförhållandena, och fluktuationerna samt den ovisshet klimatförändringarna medför i nederbördsmängden utgör därför ett hot mot den framtida livsmedelssäkerheten. Frågan kvarstår ifall planeten kan klarar av att producera mer mat till följd av den ökande efterfrågan på livsmedel, som den stigande befolkningensmängden och levnadsstandarden medför, samt inom ramen för klimatförändringarna.

I den här studien försöker jag att söka svar på hur klimatförändringarna presenteras och hanteras av europeiska kommissionen i sitt meddelande för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) 2021 – 2027. Som världens största livsmedelsproducent utgör EU ett viktigt nav i den globala livsmedelssäkerheten, och därför ingår det i uppdraget att utforma politiken så att jordbrukssektorn inom Europa strävar åt en hållbar inriktning. Genom att analysera hur europeiska kommissionen i sitt meddelande utav GJP för nästkommande programperiod hanterar klimatförändringarna i relation till den framtida jordbrukspolitiken, kan jag få en uppfattning om hur arbetet för att säkerställa och trygga livsmedelsförsörjningen inför framtiden går till.

Jag har använt mig av en kvalitativ textanalys som både teori och metod för undersökningen. Genom en noggrann läsning av meddelandets olika delar i förhållande till varandra och i sin kontext kan jag tolka och utläsa hur problematiken hanteras av EU. Mina tolkningar och därmed resultat, baseras på att jag utgått ifrån olika begrepp inom teorin för att tyda politiken och meddelandet. Studiens resultat visar att EU i sin nästkommande programperiod för GJP kommer att utvecklas mot ett större eget ansvar hos medlemsländerna själva, vilket europeiska kommissionen benämner som en ökad subsidiaritet. Det är främst inom områdena miljö, klimatförändringar och hållbar utveckling som EU delegerar mer ansvar till sina medlemsländer.

Nyckelord: den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), europeiska kommissionens meddelande, kvalitativ textanalys, livsmedelssäkerhet, klimatförändringar

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsning	7
1.3 Tidigare forskning	7
2. Teori och metod	9
2.1 Kvalitativ textanalys	9
2.2 Begrepp och utgångspunkter	10
2.3 Hermeneutisk ansats	12
2.4 Validitet	12
2.5 Tillvägagångssätt	13
2.6 Metoddiskussion	14
3. Jordbrukspolitik	17
3.1 EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP	17
3.2 Utveckling av GJP fram till idag	19
3.3 Viktiga mål, strategier samt avtal	20
3.4 Dagens utformning av GJP	22
4. Tolkning av kommissionens meddelande	25
4.1 EU:s förslag på GJP 2021 - 2027	25
4.2 Genrebestämning	26
4.3 Hur presenteras klimatförändringarna?	28
4.4 Vilket ansvar framgår kring klimatförändringarna?	31
5. Avslutning	35
5.1 Implikationer för vidare forskning	35
Referenslista	36

1 Inledning

I det här inledande kapitlet ges en bakgrund till mitt valda forskningsämne, dess placering och ställning i den aktuella samhällsdebatten samt varför forskningsämnet är av intresse att studera. Vidare följs kapitlet av en beskrivning av kandidatuppsatsens syfte samt med dess tillhörande frågeställningar. Det avsnittet följs av en del där jag preciserar den avgränsning som har gjorts till det material jag ska studera. Kapitlet avslutas med en presentation av tidigare forskning som gjorts inom fältet.

1.1 Bakgrund

Till mitten av det här århundradet beräknas världens befolkning uppnå nio miljarder och därefter kommer tillväxttakten att avta för att till sist plana ut (Sakschewski et al., 2014; Godfray et al., 2010; Leaver, 2011). En fortsatt ökad efterfrågan på livsmedel i ytterligare 40 år är därmed förutspådd. Med den ökade levnadsstandard i världen kommer trycket ökas ytterligare på världens jordbruk och därmed livsmedelsframställningen. Med ett ökat välstånd hos människor kommer ett större konsumtionsstryck för både kött- och mejeriprodukter (Godfray et al., 2010). Frågan kvarstår ifall jorden kan klara den ökade efterfrågan och de förändrade konsumtionsmönstren som kommer att ske (Sakschewski et al., 2014). Samtidigt som det ökade trycket på livsmedelsframställningen gör sig kännbart, så upplever världens livsmedelsproducenter en större konkurrens om markanvändningen, vilket påverkar deras förmåga att producera mat (Godfray et al., 2010). Betydande förbättringar av livsmedelsstrategier och tekniska lösningar inom jordbruket är helt avgörande om vi ska kunna mätta världens ökade befolkning, utan att för den delen expandera jordbruksarealen (Sakschewski et al., 2014).

Jonathan Foley (2017) diskuterar i sin artikel att människor över lång tid har förändrat planeten från sitt naturliga ursprung, till ett mer mänskligt dominerande utseende. Människor har i flera aspekter förändrat planeten för att passa deras be-

hov, inte minst ur ett jordbruks- samt livsmedelsperspektiv. I vår tid är nästan 40 procent av jordens markytor omvandlad till jordbruksmark. Planeten har utsatts för detta tryck av förändringar under många år till följd av den växande befolkningen, deras ökade välstånd samt förändrade konsumtionsmönster (*ibid*). Ur flera aspekter lever vi redan långt bortom vår planets gränser, och dessa gränser (planetens biofysiska system och processer) kan korsas under korta perioder utan att varken skada samhället eller miljön. Men att korsa dessa gränser under längre perioder, och flera samtidigt, kan vara katastrofala för mänskligheten. Johan Rockström som är professor i miljövetenskap vid Stockholms Universitet med kollegor (2009) konstaterar att idag har redan tre gränser (förlusten av biologisk mångfald, klimatförändringar och den mänskliga rubbningen av kvävecykeln) redan överskridits för vad som är hållbart (Rockström et al., 2009). För att kunna säkerställa en hållbar framtid för både miljön och mänskligheten, behöver vi utveckla mer hållbara former av jordbruk och livsmedelsproduktion utan att för den delen äventyra med våra kvarvarande ekosystem och naturmiljöer (Foley, 2017).

Jordbrukare och livsmedelsproducenter i EU tryggar en livsmedelsförsörjning för över 500 miljoner människor, vilket gör EU till världens största livsmedelsproducent. Därtill sköter jordbrukare och livsmedelsproducenter 48 procent av all mark inom EU (ytterligare 36 procent om man räknar in skogsbruk), vilket gör dem till de största förvaltarna av naturmiljö i världen, då de har ett ansvar över naturresurser som jord och biologisk mångfald. Jordbrukssektorn är till skillnad från många andra ekonomiska sektorer i samhället starkt beroende utav väderförhållanden. De senaste tre åren har minst 20 procent av alla jordbrukare i EU varje år förlorat mer än 30 procent av sin genomsnittsinkomst på grund av klimatförändringarna (European Commission, 2017). Klimatförändringarna hotar att förvärpa dessa siffror i och med att de bidrar till större temperaturfluktuationer som leder till mer intensiva och ovissa väderförhållanden, samt till nya sjukdomar och skadedjursangrepp på grödor (Berners, 2016).

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), som på engelska benämns Common Agricultural Policy (CAP), bedrivs inom EU och har som mål att: trygga livsmedelsförsörjningen för befolkningen, öka produktiviteten av livsmedelsproduktionen, säkra tillräckliga inkomster för livsmedelsproducenter och samtidigt erbjuda livsmedel till skäliga priser för konsumenter (Olsson, 2016-12-12). Allt detta ska ske inom ramen av klimatförändringar. Utmaningen blir hur GJP ska kunna säkerställa en hållbar årlig takt för livsmedelstillväxten med nuvarande jordbruksmetoder. Dagens brukningsmetoder har börjat ifrågasättas, då de medför negativa effekter för klimatet, om det ens är möjligt att öka produktionen eller inte. De huvudsakliga problemen relaterade till dagens metoder är det enorma beroendet av energi i form av fossila bränslen, särskilt vid framställningen av konstgödselmedel

(Leaver, 2011). Därtill är även de stora utsläppen av växthusgaser till atmosfären från idisslare och maskiner som används under produktionsfasen betydande. För att möta matbehovet år 2050 behövs därför en helt ny teknisk revolution (Godfray et al., 2010; Leaver, 2011). Frågan kvarstår hur GJP ställer sig till utmaningen att producera mat för jordens befolkning utan att förstöra planeten.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsning

Uppsatsens syfte är att undersöka hur klimatförändringarna presenteras och hantearas i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) för den nästkommande programperioden 2021 - 2027. För att kunna genomföra detta behövs en förståelse för utveckling och utformning av GJP. För att uppnå syftet besvaras följande frågor:

- Hur har utvecklingen av GJP sett ut över tid samt hur är GJP utformad idag?
- Vilken inverkan har globala klimatrelaterade mål och strategier haft i utformningen av GJP?
- Hur presenteras klimatförändringarna i den nästkommande programperioden?
- Vilket ansvar kring klimatförändringarna kan utläsas i den nästkommande programperioden?

Jag har valt att avgränsa mig till livsmedelsproduktionen i förhållande till de klimatförändringar vi står inför. Jag kommer alltså inte att beröra den biologiska mångfaldens betydelse för klimatet. Jag kommer att inrikta mig på klimatfrågorna inom miljödelen inom GJP. Vilket innebär att jag inte kommer diskutera utmaningar som vatten- och luftkvaliteten, övergödningsproblematiken från jordbruket eller hur man ska arbeta för en giftfri miljö. Utöver det har jag även valt att utesluta skogens och skogsbrukets roll inom GJP för klimatarbetet och hur det påverkas av klimatet. Det har jag dels gjort av skäl för att min studie inte ska bli allt för omfattande, men också på grund av för lite egen kunskap inom det området.

1.3 Tidigare forskning

En kvalitativ undersökning har gjorts av Jenny Eriksson vid Stockholms Universitet 2014. Studien genomfördes genom fältarbete samt intervjuer av jordbrukare i Bettna i Södermanlands Län. Studien gick ut på att ta reda på vilka effekter EU:s gemensamma jordbrukspolitik har haft på lantbrukares beslut kring produktions-

inriktning och hur det har påverkat landskapsbilden. Hon undersökte i vilken grad som GJP:s jordbruksstöd styr landskapsbilden på svenska landsbygder.

En kritisk diskursanalys har genomförts av Felicia Strid vid Sveriges lantbruksuniversitet 2015. Där hon har analyserat hur rådande diskurser påverkar på vilket sätt miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* framställs i politiska texter, och vilka konsekvenser det får för uppfyllelsen av målet. Hon utgick ifrån fyra politiska dokument i sin undersökning: Ett rikt odlingslandskap, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål samt en fördjupad utvärdering av Ett rikt odlingslandskap. Hon fann att de rådande diskurserna är avgörande för hur målen tolkas och därmed hur väl de uppnås.

En kvalitativ undersökning bestående av intervjuer, samt en kritisk diskursanalys utav textkällor har genomförts av Yvonne Gunnarsdotter vid Lunds universitet 1998. Studien gick ut på att ta reda på vilka föreställningar om lantbruk som ligger till grund för utformningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Hon fann i sin undersökning att det från politiskt håll främst är ekonomiska värden som tillskrivs lantbruket.

2 Teori och metod

Då kvalitativ textanalys både är min teori och metod har jag valt att väva ihop dessa två avsnitt i ett gemensamt kapitel. Jag inleder kapitlet med att ge en presentation av innebörden av kvalitativ textanalys som teori, samt som metodologisk ansats för mitt arbete. Vidare följs kapitlet av en ingående beskrivning av begrepp knutna till teorin och teoretiska utgångspunkter samt en hermeneutisk ansats. Det avsnittet avlöses av en del där jag preciserar argument kring undersökningens validitet, hur jag gått tillväga och vilka begrepp och utgångspunkter jag valt. Kapitlet avslutas med en diskussion kring val av metod.

2.1 Kvalitativ textanalys

Jag har valt att tillämpa en kvalitativ textanalys på min studie. Den här systematiken går ut på att väsentlig information ska tas fram genom en noggrann läsning av textens olika delar, helhet och den kontext som texten ingår i (Esaiasson et al., 2012; Bergström & Boréus (red), 2012). Kvalitativ textanalys handlar om att läsa texten aktivt, vilket betyder att under läsningens gång ska frågor ställas till texten. Därefter se ifall texten eller läsaren själv kan besvara dessa frågor. För att uppnå en djup förståelse av en text bör den läsas flera gånger samt i olika lästekniker: såväl snabbt och översiktligt som långsamt och fundersamt. Genom att läsa texten upprepade gånger kan man lyfta fram och karakterisera det väsentliga innehållet i texten (Esaiasson et al., 2012). Det är viktigt att vara observant på skiftningar i ordens betydelse. Då det finns en risk för att en och samma term betecknar olika begrepp i olika miljöer, likväl som det är tänkbart att ett och samma begrepp betecknas på olika sätt i olika miljöer (Esaiasson et al., 2012; Bergström & Boréus (red), 2012).

Den kvalitativa textanalysen som metodredskap inleds med att forskaren förtydligar den övergripande problemställningen. Därefter används analysen för att söka lösningen på det övergripande forskningsproblemet. För att inleda sökande efter

svaren och lösningarna till forskningsproblemet bör problemställningen preciseras till ett antal frågor. Dessa preciserade frågor ska sedan ställas till textmaterialet. Frågorna ska därför utgöra byggstenar i hur undersökningens analysredskap appliceras på den aktuella texten. Svaren till dessa frågor utgör sedan lösningen till hela forskningsproblemet (Esaiasson et al., 2012; Bergström & Boréus (red), 2012).

2.2 Begrepp och utgångspunkter

När de preciserade frågorna är formulerade återstår ett viktigt beslut i utformningen av analysredskapet. Beslutet om vilket förhållningssätt forskaren ska ha till de tänkbara svaren på frågorna. Det finns två vägar att välja vad gäller förhållningssätt: *förhandsdefinierade kategorier* eller *öppet förhållningssätt*. Det förstnämnda innebär att forskaren redan i förväg bestämt svar på de frågor som har ställts till materialet, medan det mer öppna förhållningssättet innebär att svaren på frågorna avgörs av vad som hittas i materialet. I det sistnämnda förhållningssättet styrs analysen i högre grad av innehållet i själva texten som undersöks (Esaiasson et al., 2012).

Att ha ett förhandsdefinierande angreppssätt till svaren ställer stora krav på analysredskapet. Det gäller att ha tänkt ut tänkbara svar till de frågor som ska kunna kategoriseras in i olika fördefinierade kategorier. De tänkta frågesvaren måste vara välgrundade samt kunna motiveras väl. Därtill ska frågesvaren vara intressanta för de frågor som har preciserats för att resultatet ska kunna föras vidare till en diskussion. Det öppna förhållningssättet öppnar istället upp för en mer allmän avgränsning till frågeställningarna. Det ger dessutom analysen en mindre antagande karaktär, då den saknar färdiga föreställningar om tänkbara svar (Esaiasson et al., 2012).

Det finns även två textanalytiska frågeställningar man kan urskilja inom teorin; *systematisera innehållet* eller att *kritiskt granska innehållet*. En typ av systematiserande av texter syftar till att *klargöra tankestrukturen* hos författaren. Där lyfts innehållet i den aktuella texten fram och det väsentliga görs begripligt. *Logiskt ordna* är ytterligare en systematisering av innehållet. Där innehållet i texten ordnas in i olika kategorier, vilket ofta görs på själva argumentationen. Helt enkelt vilka retoriska grepp används av författaren i syfte att övertyga sina läsare, och för att betona samt uppmärksamma sina ståndpunkter. Den tredje systematiserade undersökningen inom textanalys är att *klassificera* innehållet. Tankeinnehållet i texten placeras då under informativa och sammanfattande rubriker. Verkligheten i texten beskrivs med hjälp av dessa ordnade rubriker (Esaiasson et al., 2012).

I den kritiskt granskande delen inom teorin återfinns *idékritisk analys*. Den används för att undersöka och ta ställning till ifall argumentationen i texten lever upp till bestämda normer, rationella likväl som moraliska. *Ideologikritik* inom kritiskt granskande syftar till att synliggöra samhällseliga konflikter i texten. Ytterligare används den som hjälpmedel för att uppmärksamma förhållanden inom samhällslivet. Den sista typen inom kritiskt granska är *diskursanalys*, vilket vill med texten påvisa maktförhållanden i samhället. Då formuleringar och ordval har betydelse för hur människor uppfattar världen omkring sig, så läggs stor tonvikt i den analysen på språkets konstruktion av att förmedla och tillskriva verkligheten till människor (Esaiasson et al., 2012).



Figur 1: Textanalytiska frågeställningar. Källa: Esaiasson et al., 2012 (egen bearbetning)

När man läser en text som ska analyseras genom kvalitativ textanalys, är det viktigt att ha som utgångspunkt att texten är meningsfull och att utgå ifrån att den fyller en funktion. Helt enkelt att texten berättar något och att den kan indelas i olika *textgenrer*. Eftersom varje textgenre har sina egna regler för formulering och uttryck är det viktigt med en genrebestämning. Det är inte minst angeläget ur ett tolkningsperspektiv att ta hänsyn till de regler som författaren måste förhålla sig till vid utformningen av den aktuella texten (Esaiasson et al., 2012; Malmö Högskola, 2012). Det finns en mängd olika textgenrer, t.ex. är reklamtexter skapade för att sprida reklam, medan en instruktionstext är skapad för att instruera. Genom att texter tillhör olika genrer så kommer budskapet att framföras på skilda sätt (Malmö Högskola, 2012; Bergström & Boréus (red), 2012).

Det är också betydelsefullt att fundera på ifall texten ger intryck och berör, samt ifall sättet den förmedlas på utövar någon form av inflytande på sin läsare. Här är det angeläget att fundera på *förhållandet mellan* textens avsändare och mottagare. Vikten av att reflektera på vilket sätt texten *kommuniceras* för att passa sin mottagare och kontext. Ytterligare är det intressant att spekulera i ifall det sker anpassningar av budskapet i texten gentemot att dess mottagare och kontext ändras. Därtill är det väsentligt att hitta mönster på vilka sätt argument byggs upp i texten och hur avsändaren försöker med hjälp av *retoriken* skapa effekter och väcka intresse. Här kan valet av *medium* som texten förmedlas via ha betydelse, t.ex. kan det vi-

suella genom en bild eller figur bidra till en högre förståelse för texten ([Malmö Högskola., 2012](#)).

2.3 Hermeneutisk ansats

Den här studien har en *hermeneutisk* ansats, vilket innebär läran om läsning och tolkning ([Esaiasson et al., 2012](#); [Bergström & Boréus \(red\), 2012](#)). Tolkningsarbetet som ska göras handlar om att forskaren förstår vad texten säger i förhållande till de frågor som har ställts. För att förstå textens mening och betydelse är tolkningsarbetet beroende utav fyra faktorer: *frågans karaktär, tankens klarhet, valet av tolkningsperspektiv* samt *avståndet mellan texten och den uttolkande forskare* ([Esaiasson et al., 2012](#)).

Med frågans karaktär menas ifall uppmärksamheten är inriktad på textens manifesta eller latent budskap. Med manifesta innebär att det omedelbart går att utläsa i texten ett uppenbart budskap. Medan det latent syftar till att det mellan raderna finns ett dolt budskap, vilken kräver en något mer noggrann läsning. Tankens klarhet avser att författaren inte har som avsikt att uttrycka sig tydligt i text. Det kan bero på att författaren inte har någon genomtänkt uppfattning i just det aktuella ämnet som frågan avser, eller att författaren aldrig reflekterat över den typen av fråga tidigare. Valet av tolkningsperspektiv innebär att texttolkaren bör göra skillnad mellan vad texten betyder för den som läser den samt vad texten betyder för författaren ([Esaiasson et al., 2012](#)). Avståndet mellan text och uttolkare innebär hur bekant forskaren är med den miljö vari texten har producerats. Om de tidsmässiga, sociala och kulturella avstånden är små har texttolkaren lättast att förstå texten. Medan det blir svårare för en texttolkare att förstå texter från andra tidsepoker samt från socialt och kulturellt främmande miljöer. Därför måste texttolkaren se sitt eget bidrag och inverkan i tolkningsprocessen ([Esaiasson et al., 2012](#); [Bergström & Boréus \(red\), 2012](#)).

2.4 Validitet

Valet av material som ska analyseras har inverkan på validiteten. Materialet måste vara relevant för forskningsfrågan som jag har ställt upp ([Bergström & Boréus \(red\), 2012](#)). För att säkerställa att de tänkta analysredskapen är lämpliga för undersökningen, bör de preciserade frågorna betraktas som empiriska indikatorer på det fenomen som jag undersöker. Validitetsresonemanget kan vidare styrkas genom att belysa den tidigare forskningsinsatsen på området. Genom att ha ett välunderbyggt kritiskt förhållningssätt till den tidigare forskningen stärks validiteten i studien ([Esaiasson et al., 2012](#)).

Forskarens kännedom av kontexten inverkar på resultatet av tolkningsarbetet. Dock ska inte kontexten ses som bestämmande för vad som uttrycks i texten, utan ses mer som ett hjälpredskap i tolkningsarbetet (Bergström & Boréus (red), 2012). Avståndet är den viktigaste frågan kring forskarens förståelse av texten, eftersom den kommer att förstås och tolkas genom mina tidigare erfarenheter. Dock finns det en svårighet i att veta hur personer med andra erfarenheter hade tolkat texten. Helt enkelt att två läsare med olika erfarenheter kommer att läsa och tolka texten på skilda sätt. Detta är inget typiskt för kvalitativ textanalys, utan genomsyrar all samhällsforskning. Eftersom forskarens erfarenheter redan avgör valet av forskningsfält samt problemformulering (Esaiasson et al., 2012). De tidsmässiga, sociala eller kulturella avstånden är inte nämnvärt stora för mig. Dels genom min utbildning, intresse samt bakgrund. Att jag kan minimera avståndet stärker studiens validitet.

2.5 Tillvägagångssätt

Jag deltog i ett webinarium (seminarium på webben) 2018-03-13. Det var landsbygdsnätverket *Landet lär* som bjudit in Carl-Johan Lindén som är policyanalytiker vid EU kommissionens DG Agri (kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling) att föreläsa. Hans föredrag handlade om EU:s jordbruk- och landsbygdsolitik efter 2020. Väl efter seminariet laddade jag ned de filer som han delade med sig av.

Det var under webinariumet som jag inspirerades till att skriva om EU:s jordbrukspolitik i förhållande till de klimatförändringar vi står inför. Den problemformuleringen kom att bli min utgångspunkt för arbetet. Därefter inledde jag min studie med att läsa igenom EU kommissionens meddelande: *Meddelandet om Framtiden för livsmedel och jordbruk*. Det gjorde jag för att få en bättre uppfattning i vilken riktning EU vill styra sin politik i nästkommande programperiod. Under tiden använde jag en understrykningspenna för att fånga upp det jag tyckte var intressant men också det som var väsentligt för min studie. Vidare läste jag Sveriges regeringskanslis departementspromemoria med önskvärda förändringsförslag på hur GJP ska utvecklas fram till 2030. Den texten innehåller bakgrund, utveckling samt preciseringar av GJP. Den texten läste jag för att få mer kunskap kring hur GJP är uppbyggd samt vägen fram dit, för att få en inblick i EU:s mål med GJP och hur GJP sätts in i ett globalt perspektiv. Även under den läsningen använde jag understrykningspenna på likande sätt.

Därefter läste jag mig in på vilket typ av analys jag ville genomföra för min studie. Det var efter att ha läst dessa två dokument samt bestämt analys som jag började arbeta fram specifika frågor inom ramen för min problemformulering. Jag kom fram till fyra specifika frågor, som jag anser fångar in forskningsämnet väl. De känns angelägna i den analys jag tänkt genomföra, då teorier, begrepp och utgångspunkter inom kvalitativ textanalys känns applicerbara på mina frågor. Efter en läsning av departementspromemorian från regeringskansliet valde jag att klargöra tankestrukturen utav GJP, vilket är den första delen inom att systematisera innehållet. Det var även i det här skedet som jag bestämde mig för att applicera den tredje delen, nämligen att klassificera innehållet. Det genomfördes på europeiska kommissionens meddelande genom att urskilja teman i det budskap som förmedlas.

Efter en tematisering av budskapet läste jag aktivt igenom kommissionens meddelande ytterligare en gång till (2018-05-06). Då kunde jag läsa texten med mer analytiska ögon, och använda mig utav andra utgångspunkter eller begrepp. Därefter har jag läst texten ytterligare en gång (2018-05-08). Dessa två läsningar genomfördes med mellanrum, helt enkelt för att öka chanserna att jag kunde läsa texten med andra analytiska ögon gången därpå och för att lyckas upptäcka något nytt i texten. Under läsningen och analysen har jag haft ett öppet förhållningssätt till mina specifika frågor, just för att låta materialet tala mer för sig själv. Jag utgick från mina olika begrepp och utgångspunkter inom teorin och satte post-it-lappar på dokumenten. På dessa skrev jag små anteckningar kring val av begrepp och utgångspunkt, samt till vilken utav dem specifika frågorna det avsnittet av eller citatet ur texten tillhörde.

2.6 Metoddiskussion

Risken med ett mer öppet förhållningssätt är att det är svårare att behålla fokus på undersökningens problemställning, eftersom man då inte letar efter tänkbara frågesvar i texten till sina frågor. Det är lättare att man då råkar intressera sig för spännande sidospår som inte är helt relevanta för undersökningen (Esaiasson et al., 2012). Jag minimerar risken för irrelevanta sidospår i och med att jag redan hade läst meddelandet en gång och använt mig utav en understrykningspenna innan jag påbörjar den hermeneutisk analysen. Understrykningarna hjälpte mig att behålla fokus på varje sida och påminna mig själv om vad som är relevant för min problemformulering. Nackdelen med understrykningspenna, kan dock vara att det är svårare för mig att kanske uppfatta något nytt, utöver det som jag redan har hittats vid en första läsning.

Nackdelen med ett öppet förhållningssätt jämfört med ett med preciserade frågor till sina frågor är att texttolkaren inte vet exakt vad hen letar efter för svar i den aktuella texten. Den öppna metoden kan innebära att hen lägger ned läsning och mycket tid på något som visar sig vara betydelselöst. Men samtidigt minskar den öppna metoden av analys att något viktigt och väsentligt för hela undersökningen missas. De olika förhållningssätten innebär både för- och nackdelar när en text tolkas (Esaiasson et al., 2012). Tolkningen som ska göras handlar om att forskaren förstår vad texten säger i förhållande till de frågor som har ställt (Malmö Högskola, 2012). Därför valde jag att läsa igenom både kommissionens meddelande och regeringskansliets departementspromemoria innan jag påbörjade den hermeneutiska analysen. Helt enkelt för att få en större förståelse av vad som redan fanns i materialet som ska analyseras med den ansatsen. Genom detta minimeras risken för missförstånd, och för att säkerställa att relevanta preciserade frågor ställs till materialet.

Valet av material att analysera kan urskiljas i två huvudalternativ: *välja snävt* eller *att fiska brett*. Det mest optimala är att analysera allt material som kan vara relevant för undersökningen, men det kan av praktiska begränsningar vara omöjligt att genomföra. Att råka välja bort något potentiellt relevant material i sin urvalsprocess kan medföra att man riskerar att missa något väsentligt eller att man drar tveksamma slutsatser (Esaiasson et al., 2012). Det säkerställde jag genom att först läsa igenom meddelandet samt departementspromemorian och att systematisera detta innehåll genom två olika frågeställningar. Systematiseringen hjälpte mig att säkerställa att en hermeneutisk analys kunde påbörjas. Promemorian hjälpte mig likaså att förstå genren av politiska dokument samt utformningen av EU:s jordbrukspolitik.

Det kan vara säkrare men händelsefattigare att välja den mer snäva utav de båda urvalsprocesserna. Ett brett urval av material kan vara osäkrare men kanske komma att bli intressantare, då det öppnar upp för mer oväntade svar på de preciserade frågorna (Esaiasson et al., 2012). Jag har valt att gå på den snäva urvalsprocessen, dels för att det endast är EU kommissionens meddelande som är relevant som studie för två utav mina specificerade frågor, samt av tidsmässiga skäl. Hade jag istället valt att fiska brett och även ta med EU kommissionens konferens *World Food Day* som hölls i oktober 2017 så hade jag kunnat få en mer ingående bild av relationen mellan klimatförändringarna och EU:s jordbrukspolitik. Eftersom en kvalitativ textanalys går ut på att även förstå de latent budskapen i en text, så har jag valt att fokusera lite extra på just den delen inom teorin av analysen av meddelandet.

Som utgångspunkt för min textanalytiska frågeställning har jag valt att systematisera innehållet framför att kritiskt granska innehållet. Det beslutet har jag enbart baserat på intresse när jag läste in mig på teorin, samt att jag inte vill tro att EU:s syfte med politiken är att utöva något maktförhållande på samhälle eller jordbrukare. Jag har därigenom valt att låta mina preciserade frågor influeras av den förstnämnda frågeställningen. Genom att fokusera på innehållet i texten, hur det förmedlas och görs begripligt, och ifall jag kan urskilja olika teman i meddelandet samt vilken retorik som framförs för att passa sina mottagare.

3 Jordbrukspolitik

I det här kapitlet ges först en grundläggande beskrivning av vad EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) är. Sedan följer en genomgående beskrivning av utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken fram till idag. Det avsnittet följs av viktiga mål och strategier som har haft påverkan på utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Avslutningsvis preciserar jag hur den gemensamma jordbrukspolitiken ser ut idag.

Eftersom texter är mitt undersökningsmaterial, är det extra viktigt att förstå texten utifrån sitt sammanhang innan jag inleder mitt tolkningsarbete. Ju mer arbete jag lägger ned på att förstå textens kontext, desto mer naturligt kommer det bli att förstå den i ett större sammanhang och därmed att kunna tolka den mer djupgående (Bergström & Boréus (red), 2012). I det fyra nästkommande avsnitten har jag valt att utgå ifrån den första utav de två textanalytiska frågeställningarna inom teoridelen, nämligen att *systematisera innehållet*. Här nedan klargör jag tankestrukturen genom att lyfta fram det mest väsentliga av GJP och för att besvara mina två inledande frågeställningar: *Hur har utvecklingen av GJP sett ut över tid samt hur är GJP utformad idag? Vilken inverkan har globala klimatrelaterade mål och strategier haft i utformningen av GJP?* Kapitlet i sin helhet är likaså till för att läsaren lättare ska förstå analysen av kommissionens meddelande.

3.1 EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP

Det är de mål som fastställdes i Romfördraget 1957 som ligger till grund för utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) som grundades 1962. Det är alltså de gemensamma målen som inrättades i och med bildandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen som är utgångspunkten i bildandet av GJP. Trots att jordbrukspolitiken har förändrats och omförhandlats vid en rad olika tillfällen under åren för att möta aktuella utmaningar, så har målen från Romfördraget inte förändrats (Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik).

Dessa mål återfinns i fördraget om EU:s funktionssätt ([Europeiska Unionens officiella tidning, 2012](#)):

Artikel 39 (f.d. artikel 33 FEG) EU:s funktionssätt:

1. Den gemensamma jordbrukspolitiken ska ha som mål att

a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,

SV C 326/62 Europeiska unionens officiella tidning 26.10.2012

b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,

c) stabilisera marknaderna,

d) trygga försörjningen,

e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

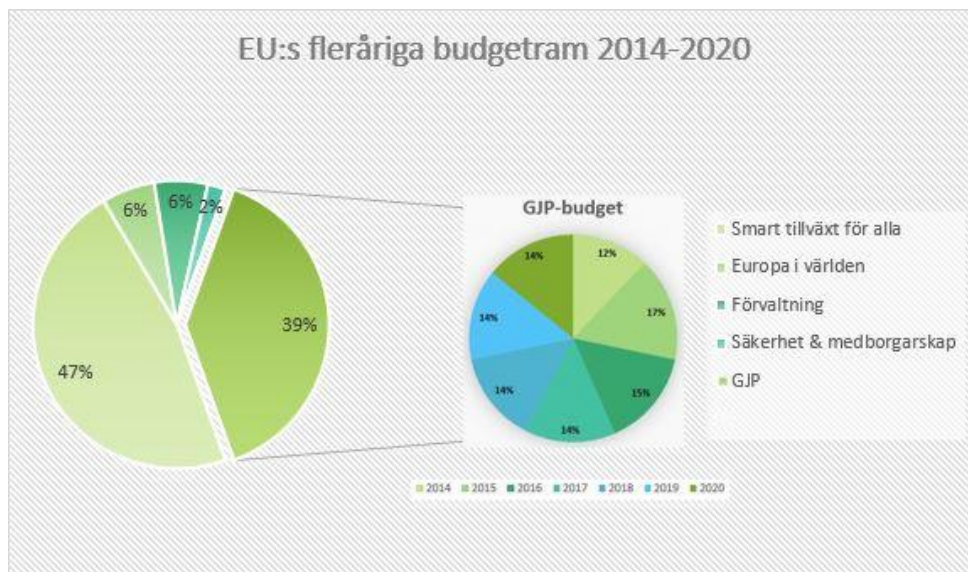
2. Vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den ska hänsyn tas till

a) jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,

b) nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,

c) det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.

Den stora andelen av EU-budgeten finansieras av medlemsländernas bruttonationala inkomst (BNI). Hur stor andelen för respektive medlemsland blir, baseras på deras andel av EU:s samlade BNI. Därtill fyller tullintäkter och delar av medlemsländernas momsbas en mindre men inte betydelselös post i EU-budgeten. Den totala budgetramen för programperioden 2014 - 2020 är 1087 miljarder EURO. 420 miljarder EURO, vilket motsvarar 39 procent av hela EU-budgeten för programperioden, är avsatta för jordbruks- samt landsbygdssektorn (=GJP). Sverige finansierar 3 procent av budgeten avsatt till GJP, och får tillbaka 1,5 procent av insatsmedlen genom bidrag i form av direktstöd till jordbrukare samt genom miljöersättningsstöd från landsbygdsprogrammet ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)). Trots att EU har gått ifrån att bestå av 10 medlemsländer 1980, till att under den här programperioden vara 27 stycken (26 stycken efter 2021) har budgeten avsatt för GJP reducerats. Helt enkelt att bidrag- och stödutbetalningarna minskat ([Olsson, 2016-12-12](#))



Figur 2: EU:s fleråriga budgetram 2014 - 2020. Källa: Europaparlamentet till er tjänst (egen bearbetning)

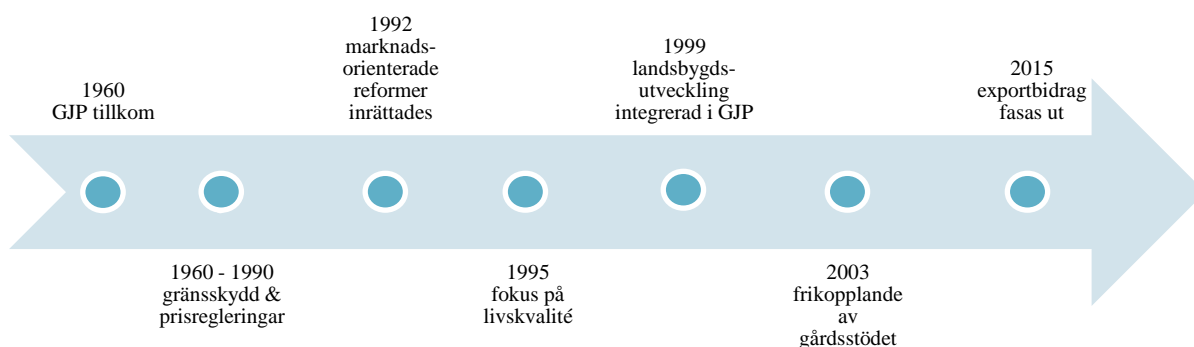
3.2 Utveckling av GJP fram till idag

Från sin tillkomst på 1960-talet har jordbrukspolitiken genomgått många förändringar. De främsta instrumenten för att uppnå de jordbrukspolitiska målen var fram till 1990-talet främst genom gränsskydd samt prisreglering av jordbruksvaror. Jordbrukspolitiken stimulerade en högproduktion av jordbruksvaror. De högre priserna på jordbruksvaror inom EU jämfört med världsmarknadspriser ledde till ett utbudsöverskott. Ett utbudsöverskott som finansierades av ett exportbidrag, vilket bidrog till att jordbruksvaror dumpades på övriga marknader runt om i världen. Enligt en överenskommelse med World Trade Organization (WTO) i december 2015 bestämdes att exportbidragen kommer att fasas ut. EU har försökt att reglera överskotten med hjälp av införande av ett system bestående av olika former av kvoter. Mjölkkvoten som infördes 1984 är ett exempel på ett försök till överskottsreglering. Mjölkkvoten fasades ut i mars 2015. Det sista kvotsystemet var det för socker, och det slutade gälla i oktober 2017 ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

Politiken kritiserades starkt för att vara kostsam, byråkratisk, orsaka överskottsproduktion samt att inte vara miljömässigt hållbar. Det var först 1992 som en rad av flera marknadsorienterade inriktade reformer inrättades. Då sänktes stödet för producerade jordbruksprodukter, och istället infördes djur- och arealbidrag. Ett ökat fokus på livskvalité uppmärksammades under mitten av 1990-talet. Stödbidrag för investeringar, rådgivning, bearbetning av livsmedel samt marknadsföring

infördes. Det var också nu den gemensamma lagstiftningen kring ekologisk produktion inrättades ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

Landsbygdsutveckling blev en integrerad del i jordbrukspolitiken i 1999 års reform. Fram till 2013 års reform har landsbygdsutvecklingen ökat i betydelse och dess totala andel av jordbruksbudgeten har likaså ökat. I nuvarande reform var det dock det motsatta. Reformen 2003 innebar att sambandet mellan jordbrukarnas stöd och produktion bröts genom det nya införda frikopplade gårdsstödet. För att i ytterligare steg marknadsorientera jordbrukspolitiken frikopplades fler stöd från produktionen under perioden 2003 - 2008. Reformprocessen från 1990-talet fram till 2013 har därför inneburit minskat stöd till jordbrukssektorn och ökad marknadsorientering. Nuvarande reform har därmed gått i motsatt riktning jämfört med tidigare års reformprocesser. För den här perioden ökade istället andelen stöd kopplade till produktionen igen ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).



Figur 3: Tidslinje över utvecklingen av GJP. Källa: Ida Gustafsson, 2018

3.3 Viktiga mål, strategier samt avtal

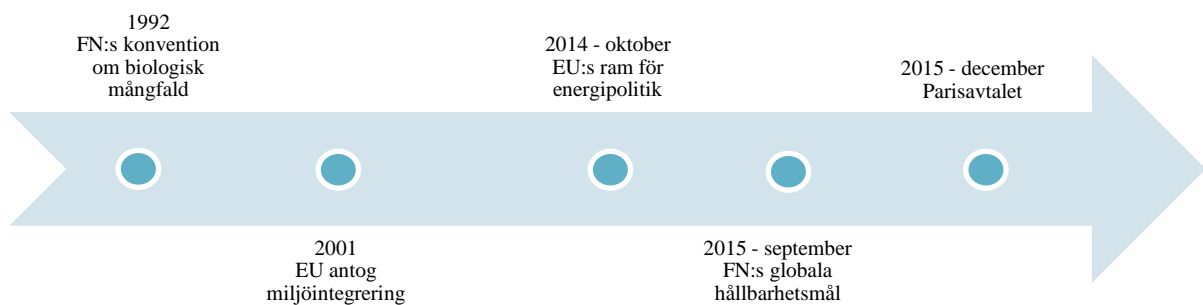
FN:s medlemsländer antog nya globala mål för hållbarhet i New York i september 2015, där mål som att utrota hunger, säkerställa tillgången till mat och förespråkande av ett hållbart jordbruk antogs. Dessa mål kommer att ställa stora krav på GJP i framtiden. Sveriges regering har som ambition att Sverige ska ta på sig ledarrollen inom EU och visa på stor vilja att lyckas införliva dessa mål. Målen ge-

nomsyras av tre dimensioner av hållbarhet: ekonomiskt, socialt och miljömässigt ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) är ett globalt avtal som syftar till bevarande av och hållbar användning av biologisk mångfald. CBD är ett sätt att försöka stärka ett hållbart brukande av jorden och dess kringliggandemiljö, samt att stimulera till ett bevarande av jordbrukets växtgenetiska resurser. Den skrevs under i Rio 1992. Under 2001 antog EU miljöintegrering och hållbar utveckling (ekonomiskt, socialt och miljömässigt) i GJP. Denna hållbarhetsaspekt har sedan dess fått en allt tydligare roll i utformningen av GJP ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

I Paris i december 2015 fullbordades ytterligare en överenskommelse av ett globalt och rättsligt bindande klimatavtal. Det rättsliga avtalet medför att klimatförändringarna ska begränsas och därigenom att ökningen av den globala medeltemperaturen ska hållas väl under två grader jämfört med förindustriell temperaturnivå. Avtalet innebär också att det ska göras stora ansträngningar för att hålla dagens temperaturökning under 1,5 grader. Avtalet påvisar vikten av att världens länder anpassar sig till klimatförändringarna samt att de handskas med de skador och förluster klimatförändringarna kommer ge upphov till ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

Slutsatser och ramar för klimat- och energipolitiken inom EU antogs i oktober 2014 av Europeiska rådet. Ramen fastställer mål som att inom EU, från 2021 till 2030, ska det ha skett en 40 procent minskning av växthusgaser jämfört med 1990. En 27 procentig ökning av förnybar energi samt att det ska ske en 27 procentig energieffektivisering jämfört med framtida prognoser. Alla sektorer inkluderas i det här avtalet, alltså däribland jordbrukssektorn ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).



Figur 4: Tidslinje över viktiga mål, strategier samt avtal som format GJP. Källa: Ida Gustafsson, 2018

3.4 Dagens utformning av GJP

Den gemensamma jordbrukspolitiken är uppbyggd av en struktur med två pelare. Europeiska garantifonden för jordbrukare utgör pelare 1, och den finansierar gårdsstöden samt marknadsåtgärder. Pelare 2 utgörs av europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och finansieras av landsbygdsprogrammet. Ytterligare områden som kan räknas in i GJP är djurhälsa, djurskydd och skyddsåtgärder mot växtskadegörare ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

Pelare 1

Gårdsstödet utgörs av flera komponenter, vissa som är obligatoriska för medlemsländerna att införa medan andra är frivilliga. Grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga samt nystartade lantbrukare är alla stödformer inom gårdsstödet. Varje medlemsland kan välja att avsätta medel för fler stödformer. Gårdsstödet baseras på stödrätter och betalas ut per hektar jordbruksmark. En stödberättigad mark ska vara lämpad för jordbruksproduktion ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

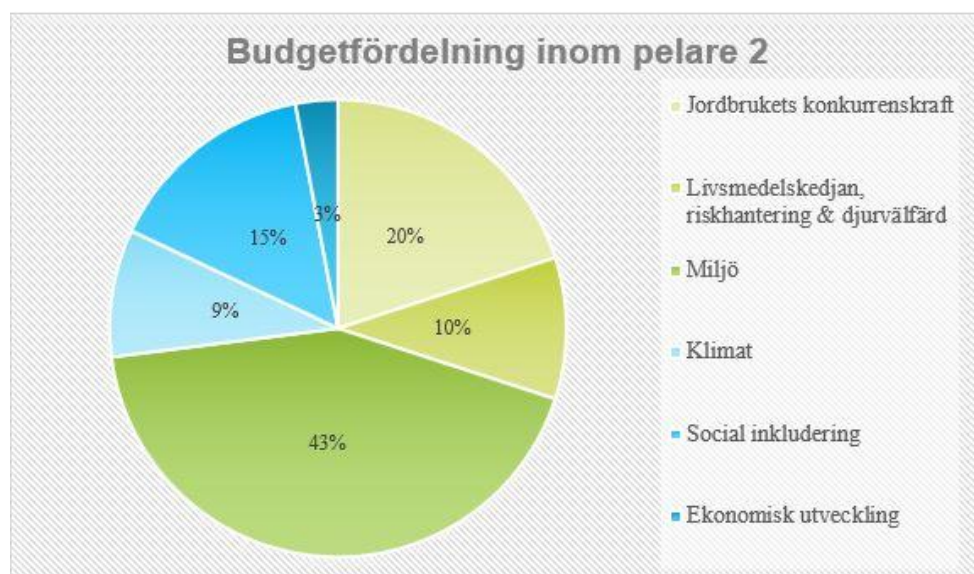
Stödfördelningen mellan länder och regioner baseras på tidigare produktionsnivåer, vilket medför att stödet per hektar varierar mellan jordbrukare såväl inom som mellan medlemsländerna. För att vara berättigad fullt gårdsstöd ska specifika skötselkrav och regler för miljö, folkhälsa och djurskydd, vilket benämns som

tvärvillkor, uppfyllas av jordbrukaren [Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

Det finns särskilda stödprogram inom ramen för den första pelaren: stöd till producentorganisationer, stöd till mjölkproduktion, frukt och grönsaker i skolan och stöd till säljfrämjande. Det förstnämnda stödet syftar till att producentledet ska ta ett större ansvar för att anpassa att få bukt med obalansen mellan utbud och efterfrågan. Det tredje stödet, vilket är helt frivilligt för medlemsländerna att vara med i, syftar till att främja hälsosamma kostvanor hos skolelever. Säljfrämjande stödet innebär bland annat att markera livsmedelssäkerheten, produkternas äkthet, djurskydd, miljöhänsyn och hållbarhet i europeiska livsmedel ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).

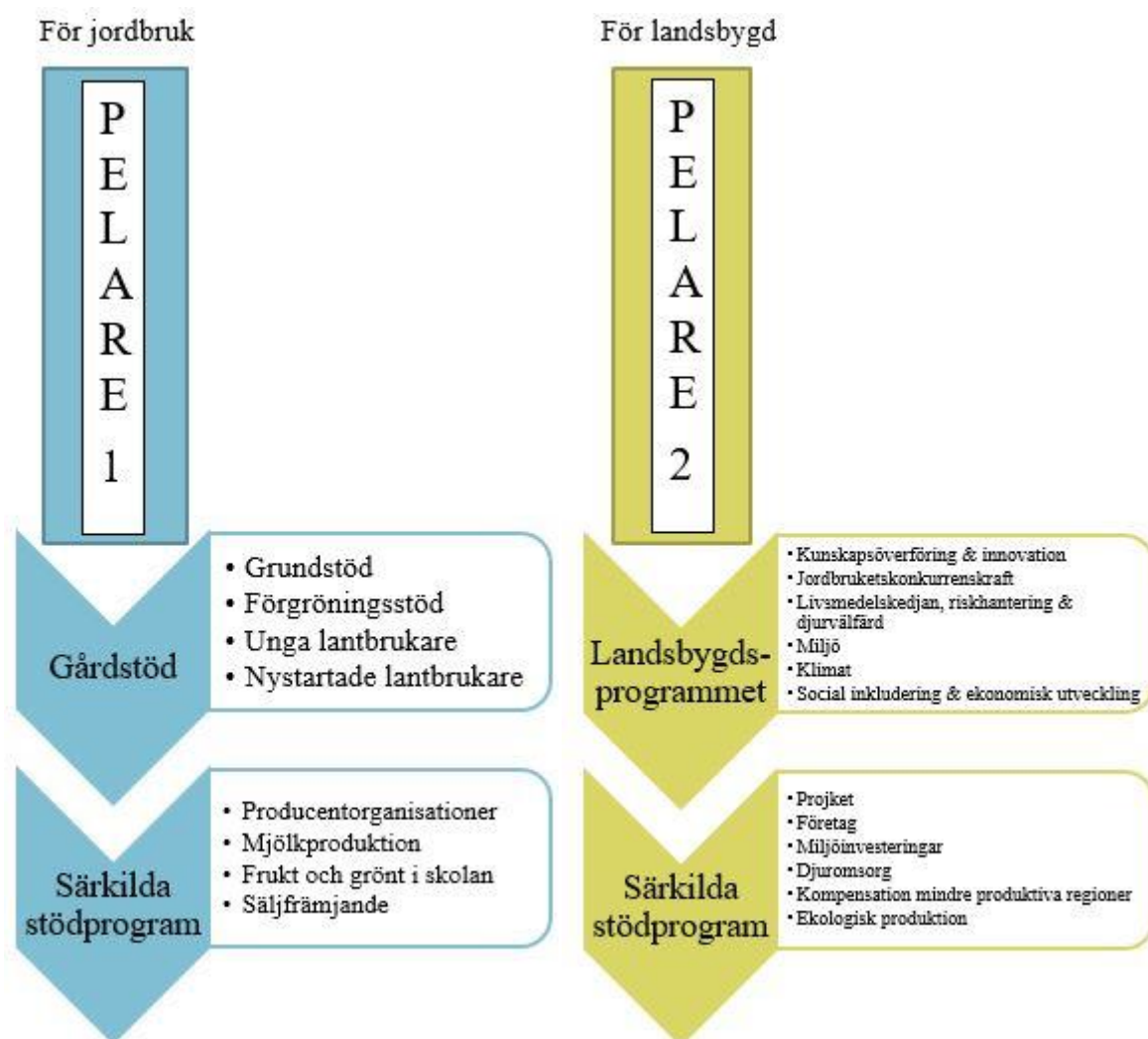
Pelare 2

Landsbygdsprogrammet består av sex prioriteringar: kunskapsöverföring och innovation, jordbrukets konkurrenskraft, organisation av livsmedelskedjan, riskhantering samt djurvälfärd, miljö, klimat och social inkludering och ekonomisk utveckling på landsbygden. Det är fritt för medlemsländerna att välja vilka åtgärder man vill tillämpa för att lyfta de olika prioriteringarna. Den förstnämnda prioriteringen (kunskapsöverföring och innovation) genomsyrar alla de andra prioriteringarna, och därför har den prioriteringen inte fått en egen budgetpost av EU. Stöd betalas också ut från landsbygdsprogrammet för merkostnader som jordbrukarna kan tänkas ha i och med vissa miljöåtgärderna (alltså de tvärvillkor de uppfyller) ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).



Figur 5: Budgetfördelning inom pelare 2. Källa: Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik (egen bearbetning)

Sammanlagt är 420 miljarder EURO avsatt till jordbrukssektorn, av dessa är 309 miljarder EURO märkt till GJP:s första pelare. Budgetmässigt är 94 procent av dessa kopplade till gårdstöd för jordbrukare. Den andra pelaren, landsbygdsprogrammet, har en budget på 110 miljarder EURO, vilket motsvarar 26 procent av den totala EU-budgeten. På nationell nivå finns möjligheten till att överflytta den nationella tilldelningen av medel mellan pelare ett och två, med upp till 15 procent ([Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik](#)).



Figur 6: Strukturen av GJP. Källa: Ida Gustafsson, 2018

4 Tolkning av kommissionens meddelande

Det här kapitlet inleds med en presentation av det mest väsentliga som jag kunde utläsa från kommissionens meddelande. Avsnittet följs av en reflekterande och diskuterande genrebestämning av texten. Kapitlet avslutas med två avsnitt där jag genomfört en hermeneutisk analys av meddelandet. Jag har tolkat det utifrån de olika utgångspunkter och begrepp som presenterades tidigare inom teorin. Tolkningsarbetet som genomförts har jag gjort med utgångspunkt till de två sistnämnda frågeställningarna jag ställt till materialet: *Hur presenteras klimatförändringarna i den nästkommande programperioden? Vilket ansvar kring klimatförändringarna kan utläsas i den nästkommande programperioden?*

4.1 EU:s förslag på GJP 2021 - 2027

Syftet med meddelandet från den europeiska kommissionen är att vägleda jordbrukspolitiken inför den framtid vi står inför, utan att för den delen presentera förslag kring den budgetram som EU nu måste förhållas till i och med Storbritanniens utgång (European Commission, 2017). I det här avsnittet har jag efter min första läsning och analys av texten, valt att utgå ifrån en utav de tre textanalytiska frågeställningarna inom teoridelen systematisera innehållet, nämligen att *klassificera* texten i olika kategorier. Helt enkelt att lyfta fram det mest väsentliga ur meddelandet. Jag kunde utläsa tre stora teman som GJP vill sträva efter i nästkommande period. Dessa beskrivs här nedan i uppsatsen:

Forskning och innovation

Det framgår av politiken ett tydligt fokus på att stärka samverkan mellan forskning och innovation, för att skapa ett rikt kunskapsflöde inom jordbrukssektorn. EU är starkt pådrivande när det gäller att tillvarata de innovationer som redan finns på marknaden och de som kommer att finnas i framtiden, genom att främja investeringar och rådgivning för jordbrukarna. För att det ska bli möjligt att ta till sig ny teknik kommer EU rikta finansiella instrument mot innovativa lösningar. Dessa

lösningar kan även bidra till en strukturomvandling och diversifiering inom jordbruket (European Commission, 2017).

Riskhantering

I meddelandet uttrycks att ett ramverktyg för framtida riskhanteringar måste tas fram. Även de redan befintliga verktygen bör ses över och där det finns behov ska dem förbättras för att passa nuvarande men också framtida utmaningar. Ur EU:s gemensamma fonder ska det utformas försäkringssystem vid eventuella kriser för att säkerställa inkomster för jordbrukarna. Men både på nationell nivå (medlemsländerna) och privat nivå (jordbrukare) uppmanas det också till eget buffertsparrande inför framtida kriser. Vid katastrofrisker som extrema väder sker ett offentligt ansvar. Jordbrukarna får själva ansvara vid normalrisker så som upp- och nedgångar i priser och kostnader (European Commission, 2017).

Miljö och klimat

EU vill se jordbruket som en bidragande faktor till att lyckas uppnå både sina egna satta klimat- och miljömål, Parisavtalet samt FN:s mål för hållbar utveckling. Dels för att klimatförändringarna och miljöförsämringarna påverkar jordbruket, men också för att jordbruket är en pådrivande kraft till klimatförändringarna samt miljöförsämringarna. Man efterlyser en högre ambitionsnivå och effektivare klimat- och miljöåtgärder från nationellt håll. EU vill se en högre integrering av deras egen klimat- och miljöpolitik i jordbrukspolitiken. Det ska vara ett ännu större fokus på resultat snarare än produktion. En större anpassning till de lokala behoven genom att medlemsländerna själva sätter upp åtgärdsplaner (subsidiaritet) (European Commission, 2017).

4.2 Genrebestämning

Genrebestämning är ett viktigt moment inom kvalitativ textanalys, då den driver utgångspunkten för tolkningen av texten som ska analyseras. Genren påverkar textstilen och utformningen av texten genom att den medför regler och förhållningssätt utav författaren (Esaiasson et al., 2012; Malmö Högskola, 2012). Texten jag har analyserat dök inte upp helt anonymt för mig, utan den fanns redan i en kontext. Dess sammanhang gjorde sig märkbart dels genom sin titel men också utav sin utgivare. Textens avsändare och sammanhang medförde att jag redan hade en förbestämd aning om textens genre. Den förbestämda aningen stärkas av textstilen genom hela meddelandet, vilket jag kommer presentera här nedan.

Det finns språkliga skillnader mellan olika textgenrer (Esaiasson et al., 2012). Som student har jag blivit en van läsare utav vetenskapliga artiklar, där språket ofta kan

upplevas som krångligt och detaljrikt. Den språkstilen skiljer sig ifrån kommissionens meddelande, som har ett mer försiktigt och generellt uttryck. Den vagheten som genomsyrar hela texten är inte typiskt för just meddelandet i sig, utan kan ses som den genretypiska stilen av offentliga dokument. Genom att kommissionen använder sig av mer generella uttryck snarare än detaljerade, minimeras risken att utlova för mycket av politiken till den nästkommande programperioden. Där uttåget av Storbritannien i EU kan ses som en förklaring, eftersom det kommer medföra en stor nedskärning i budgeten och att betydande besparingar måste göras.

” [...] de befintliga verktygen inom jordbrukspolitiken enbart kan bemöta de nuvarande utmaningarna i viss utsträckning” (European Commission, 2017, s. 5)

”Samtidigt är det värt att undersöka hur man ytterligare kan utveckla en integrerad och enhetlig strategi för riskförebyggande, riskhantering och motståndskraft mot risker [...]” (European Commission, 2017, s. 18)

” [...] bör EU-budgeten vara fortsatt inriktad på rådande trender som kommer att forma EU under de kommande åren. Det finns också ett antal nya utmaningar som kommer att kräva mer resurser ur EU-budgeten jämfört med idag” (European Commission, 2017, s. 8)

Alla tre citaten ovan visar på vagheten i meddelandet. Europeiska kommissionen vill inte uttrycka vad exakt det är för verktyg inom jordbrukspolitiken de avser, eller hur strategin för riskförebyggande kommer att se ut, och heller inte uttrycka vad det är för utmaningar eller risker vi står inför. Det tredje citatet är ett sätt för europeiska kommissionen att prata sig runt nedskärningar i EU-budgeten (forma EU under kommande år), trots att klimatförändringarna (nya utmaningar) kommer göra sig mer kännbara än tidigare.

Kommissionens meddelande är avsett att användas för ett speciellt ändamål, nämligen att upplysa allmänheten om GJP:s mål och vision inför nästkommande programperiod. Därför fyller den en tydlig funktion och dess förhållande mellan avsändare och mottagare är helt avgörande för ifall informationen når fram. Det gör att kommunikationen ett viktigt verktyg, dels för att passa sina mottagare men också sin kontext. Kommissionens meddelande måste följa den texttypiska stilen för offentliga dokument, just för att legitimiteten i meddelandet inte ska börja ifrågasättas men heller inte europeiska kommissionen som institution. Utöver det får inte språket vara allt för formellt eller komplext just för att kunna passa allmänheten (Melin, 2009). Kommissionen har också som mål att beröra och influera medlemsländernas regeringar med sin nya inriktning av jordbrukspolitiken (European Commission, 2017). Därför är det viktigt att meddelandet rakt igenom håller en

och samma stil. Om språket förändras i allt för hög grad, riskeras genren som helhet att rubbas. En rubbning av textens genretillhörighet kan förvirra läsaren och därmed textens förmåga att lyckas övertyga den. Genrebedömning avgörs sällan på meningslängden, utan det är mer meningarnas komplexitet och karaktärsdrag som är avgörande (Melin, 2009).

”Den gemensamma jordbrukspolitiken är ett av EU:s svar på samhällets förväntningar när det gäller livsmedel, i synnerhet livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet, miljökrav och djurskydd. Jordbrukarna är de verkliga grindvakterna när det gäller livsmedelsproduktionen; därför är deras bidrag till en hållbar livsmedelskedja mycket viktigt” (European Commission, 2017, s. 23).

”Den blomstrande jordbrukssektorn kan bara utvecklas om [...]” (European Commission, 2017, s. 22)

Här ovan visas tydligt exempel på hur kommunikationens karaktärsdrag förändras i och med förhållandet mellan avsändare och mottagare. Den första mening i det första citatet är saklig, och har som främsta mål att upplysa politiker och allmänheten om GJP:s grundståndpunkt. Den andra meningen är något mer personlig i sin framtoning, och är därför riktad mot just jordbrukarna och deras betydelse och inverkan för att uppnå målen. Retoriken i andra citatet är helt riktad mot att beröra privatpersoner, jordbrukare och livsmedelsproducenter.

4.3 Hur presenteras klimatförändringarna?

Efter själva textanalysen tar steget *tolkning* över i forskningsprocessen. Det är nu resultatet av den här studiens samhällsproblem som jag har redogjort för inledningsvis ska göras begripliga (Bergström & Boréus (red), 2012). Europeiska kommissionens meddelande, som nämnts tidigare, har en allmän och försiktigt uttryckt vision. Den vagheten har därför kommit att påverka min tolkning och därmed mitt resultat av meddelandet. Utgångspunkter som *frågans karaktär* har därför kommit att avspegla stora delar i mitt tolkningsarbete. Eftersom det sällan varit helt uppenbart hur klimatförändringarna presenteras, så har jag fått tyda det latent budskapet i meddelandet. Det underliggande budskapet diskuteras nedanför med hjälp av citat tagna ur meddelandet.

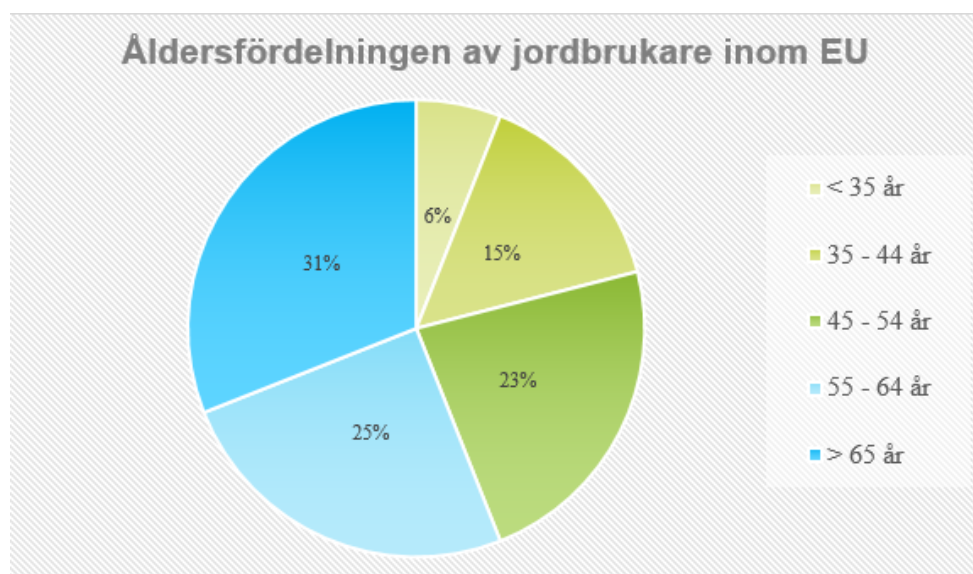
”Framtiden för livsmedel och jordbruk” (European Commission, 2017, s. 11).

”44 miljoner jobb inom livsmedels- och jordbrukssektorn” (European Commission, 2017, s. 21).

De här två citaten visar på ett tydligare fokus på just försörjning och framställning utav livsmedel, snarare än jordbruket som en ekonomisk sektor. Jag har kunnat utläsa tecken på att EU vill börja mobilisera sig inför en framtida livsmedelskris. Det går likaså att ana att det finns en rädsla från EU:s sida att lyckas få ihop den globala ekvationen med den ökande världsbefolkningen samtidigt som vi står inför utmaningen att klimatförändringarna kommer påverka livsmedelssäkerheten. Som nämnts i inledningen så är EU världens största livsmedelsproducent, och därmed en viktig del i livsmedelssäkerheten. Ett tapp i produktionen skulle få förödande konsekvenser för många utav världens människor.

Något som redan nämnts i inledningen är stora förluster av jordbrukares inkomster (jordbruksråvaror) till följd av klimatförändringarna, presenteras i följande citat från kommissionen. ”Till skillnad från de flesta andra ekonomiska sektorer påverkas jordbruket starkt av vädret [...] vilket leder till att minst 20 % av jordbrukarna varje år förlorar mer än 30 % av sin inkomst” (European Commission, 2017, s. 4). Det här är ett praktexempel på hur retoriken kan användas för att väcka intresse för klimatförändringarna som sådant samtidigt som kommunikationen bryts ned på individnivå för att skapa medlidande hos läsaren för de drabbade jordbrukare och jordbrukssektorn som helhet. Det finns en tydlig argumentation i citatet, nämligen att de förändrade väderförhållande, vilket är en indikator på klimatförändringarna påverkar bortfallen av inkomster. Därför måste GJP fortsätta att utvecklas för att säkerställa att dessa utmaningar handskas på bästa tänkbara sätt.

EU beskriver det som att ett ” [...] generationsskifte bör vara en prioritet i den nya politiska ramen” (European Commission, 2017, s. 23). Samtidigt som vi står inför klimatförändringar som kommer att påverka livsmedelsproduktionen, så står Europa inför en ännu större kris, nämligen en ålderskris. Vem som ska kunna producera framtidens livsmedel, när livsmedelsproducenterna i EU bara blir äldre? Här märks det av en tydlig oro från EU:s sida att den nuvarande åldersfördelningen inom livsmedelsproduktionen innebär ett hot mot den framtida livsmedelssäkerheten. Eftersom det finns ett växande globalt behov av livsmedel, innebär det att EU måste börja ta ett ännu större ansvar kring livsmedelsproduktionen för att säkerställa en global livsmedelssäkerhet. Därför vill kommissionen se i nästkommande programperiod av GJP ett införande av startstöd, som ska hjälpa till och stimulera att nya jordbruksföretag startas. De vill även införa ” [...] lämpliga incitament för att göra det lättare för den äldre generationen att gå i pension” (European Commission, 2017, s. 24).



Figur 7: Åldersfördelning av jordbrukare inom EU. Källa: European Commission, 2017 (egen bearbetning)

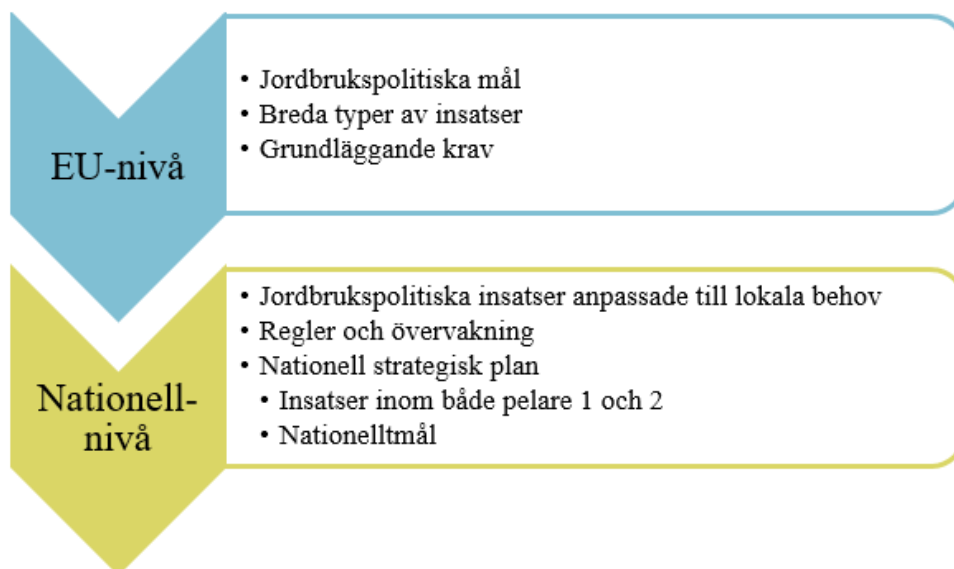
I meddelandet har figuren ovan använts just för att måla upp den kris livsmedelsproduktionen står inför i och med åldersfördelningen inom jordbrukssektorn. Den figuren kan ses som ett retoriskt grepp för att skapa effekter och väcka intresse hos läsaren, samt frågor som: Vem ska producera framtidens mat? Hur ska nya jordbrukare lockas till sektorn? Figurer är ett bra knep från europeiska kommissionen att lyfta in ett annat typ av medium i en text för att skapa en större förståelse av budskapet.

EU vill ge medlemsländerna själva ” [...] utrymme att utarbeta skräddarsydda system som motsvarar deras unga jordbrukares behov” (European Commission, 2017, s. 23). Detta innebär i praktiken en satsning på innovation och teknikutveckling. Livsmedelssektorn behöver göras mer attraktiv, och för att den ska bli det behöver standarden för jordbrukare höjas. Det anses i många länder idag vara ett ålderdomligt yrke och med bristande socialt skydd. Det måste bli ekonomiskt hållbart att producera livsmedel. Jordbrukssektorn är som vilken annan sektor i samhället - beroende av intäkter. EU vill se ett ökat samarbete kring forskning och innovation på jordbruksområdet, för att utveckla och göra jordbruks- och livsmedelsekonomin mer konkurrenskraftig. Genom moderniseringsåtgärder som digitalisering och teknisk utveckling vill man locka nya och unga jordbrukare in i sektorn. EU vill även se en satsning på utbyte utav kunskap mellan länder genom att stödja Erasmusutbytesprogram för unga på landsbygden (European Commission, 2017).

”Klimatförändringarna har under tiden blivit en allt angelägnare fråga, som medför stora kostnader som jordbrukssamhällena kommer att behöva handskas med i framtiden” (European Commission, 2017, s. 6). Det latenta budskapet *stora kostnader* kan innebära bortfall av inkomster för jordbrukare i och med minskad avkastning i och med klimatförändringarna. Minskade intäkter i jordbruksföretag innebär minskade arbetstillfällen inom hela kedjan inom livsmedelssektor. Stora kostnader kan också syfta på själva kostnaden för klimatomställning, helt enkelt att lyckas ställa om livsmedelsproduktionen till mer hållbara alternativ. Stora kostnader kan likaså referera till klimatflyktingar som kan komma att bli aktuellt i framtiden. Där både städer och jordbrukssamhällena inom EU i allt större grad kommer behöva säkerställa en god integration. Likaså som att en ännu större avkastning per ytenhet (högre produktivitet) kommer vara avgörande för att säkerställa nationell livsmedelsförsörjning. EU ser teknisk utveckling och digitaliserade lösningar som möjliggör resurseffektivitet vilket främjar klimatsmart jordbruk som minskar klimatbelastningen från jordbruket (European Commission, 2017).

4.4 Vilket ansvar framgår kring klimatförändringarna?

När det gäller ansvarstagande kring klimatförändringarna i nästkommande programperiod är det tydligt att EU frånsäger sig mycket av ansvaret. Det benämns som en ökad *subsidiaritet* för medlemsländerna, snarare än ett eget minskat ansvar. Den ökade subsidiariteten innebär att medlemsländerna själva kommer få dra det tunga och viktiga lasset inom klimatarbetet. Återigen så är kommissionens meddelande försiktigt uttryckt, vilket jag har tolkat med utgångspunkt av *tankens klarhet*. Vagheten i meddelandet kan mycket väl bero på att kommissionen ännu inte själva har en genomtänkt uppfattning kring hur ansvaret riktigt ska kunna fördelas, utformas eller för den delen vilket arbete som krävs för en klimatomställning.



Figur 8: Förvaltningsmodell av jordbrukspolitiken. Källa: European Commission, 2017 (egen bearbetning)

Följande figur har använts som ett medium i kommissionens meddelande, för att skapa en större förståelse kring hur ansvarsfördelningen kommer se ut i nästkommande programperiod. Som nämnts tidigare används ofta figurer för att skapa effekter, och så även i det här fallet. EU vill på ett tydligt sätt förmedla att medlemsländerna själva ska få mer ansvar och kontroll över politiken. Kommissionen har även som mål med figuren att väcka frågor som: Hur kommer utformningen se ut på nationell nivå? Hur kommer samordningen av de två styrande nivåerna fungera i praktiken?

”Ett villkor för att jordbrukarna ska beviljas inkomststöd kommer att vara att de anammar en miljö- och klimatpraxis som kommer att ligga till grund för mer ambitiösa frivilliga rutiner” (European Commission, 2017, s. 19). I den nästkommande programperiod för GJP vill EU ge medlemsländerna ett större eget ansvar för att garantera att de uppfyller och når de överenskommande målen som EU satt upp. Det är målen inom områdena miljö, klimatförändringar och hållbar utveckling. Likaså i nästa programperiod kommer medlemsländerna själva få ansvara i större utsträckning på egen hand för övervakning och kontroll samt avrapportering av resultaten inom arbetet. Medlemsländerna kommer även själva få stå för eventuella påföljder samt sanktioner om inte målen uppfylls. Det betyder att EU frånsäger sig mycket utav sitt tidigare ansvar på viktiga områden. Den nedskärningen av ansvar har jag tolkat som ett försök att minska den administrativa bördan för EU i och med en minskad budget för nästa period. EU kommer dock att ansvara

för att det kommer kunna ske en tillämpning av stabila och mätbara indikatorer för att säkerställa en trovärdig övervakning och rapportering av resultaten ([European Commission, 2017](#))

Subsidiaritetsprincipen, som innebär att medlemsländerna ska ansvara för att målen inom miljö, klimatförändringar och hållbar utveckling efterlevs, har jag tolkat som att EU därmed inte kommer kunna utpekas för att bära skulden om globala hållbarhetsmål inte upplevs (t.ex. Parisavtalet, FN:s hållbarhetsmål etc.). Utan då är det istället specifika medlemsländer inom EU som kommer att bära skulden. Redan i nuvarande programperiod av GJP visar vissa medlemsländer att de behöver ha mer av en styrande hand för att komma till skott med klimatarbetet. Många länder anser sig ha andra mer brådskande åtgärder som måste prioriteras. Medan vissa länder, där ibland Sverige, redan nu visar på stor egna vilja och eget initiativtagande kring klimatarbetet. Många medlemsländer saknar dessutom tillräckliga institutioner eller medel för att själva handskas med klimatproblematiken.

Den ökade subsidiariteten som EU vill införa i nästkommande programperiod kommer innebära, enligt dem själva, en större rörelsefrihet hos de enskilda medlemsländerna. Det innebär helt enkelt lite lösare hållna tyglar ifrån EU-nivå så att medlemsländerna själva, i större utsträckning än tidigare, ska kunna inrätta åtgärder inriktade på sina egna förutsättningar. Dessa egna inrättade åtgärder menar EU skulle kunna anpassas till de lokala förhållandena, och utifrån de utmaningar varje medlemsland står inför ([European Commission, 2017](#)). Jag har tolkat det som att medlemsländerna lättare ska kunna utföra klimatåtgärder om de själva får kontrollen. Den ökade subsidiariteten kan vara positiv i vissa avseenden, då många bestämmelser ifrån EU är mycket normativt utformade trots att jordbruks- och miljöförhållandena varierar i mycket stor utsträckning både inom men också mellan medlemsländerna. Risken med den ökade subsidiariteten är att den nationella politiken åtminstone som för Sveriges del förändras varje fjärde år, vilket i praktiken kan innebära att det kommer bli ännu mer ovisst för jordbrukarna när medlemsländerna får bestämma själva. Enligt Lars Olsson (2012) departementsråd på näringsdepartementet, upplever svenska jordbrukare att den sjuårsintervall som EU:s jordbrukspolitik förändras i medför stora skiftningar i produktionen. Den ökade subsidiariteten kan komma att innebära ännu snabbare kast inom främst klimatarbetet inom jordbrukspolitik.

Subsidiaritetsprincipen har jag också tolkat som en liten täckmantel för den kris Brexit medför. Storbritannien som varit en stor nettogivare under många år medför att budgeten kommer behöva stramas åt på mer än bara några punkter, och där ibland har klimatarbetet blivit lidande. Subsidiariteten innebär att medlemsländerna får på egna initiativ komma med förslag på åtgärder inom klimatarbetet. Något

som man kan undra ifall det verkligen kommer stimulera ett utav EU:s grundmål med GJP, nämligen; *rättvis konkurrens på den inre marknaden*. I meddelande skriver kommissionen att ” Vid varje eventuellt förändring av politiken måste emellertid en av dess främsta tillgångar bevaras: skyddet av den välfungerade inre marknaden som den gemensamma jordbrukspolitiken har gett upphov till under åren” ([European Commission, 2017, s. 15](#)). Jag upplever det som att subsidiaritetsprincipen kan stå i motstrid mot just detta.

5 Avslutning

Med den här textanalytiska studien har jag belyst ett bestämt samhällsvetenskapligt problem, nämligen: hur klimatförändringarna presenteras och hanteras i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) för den nästkommande programperioden 2021 - 2027. Genom den analysen har jag funnit att själva ordet klimatförändringar sällan nämns utav europeiska kommissionen. Jag har kunnat tolka att klimatförändringarna snarare presenteras liktydigt med ord som livsmedel- och ålderskris, livsmedelsstrategi samt risker och förebyggande krisarbete. Det nya ansvars-tagandet kring klimatarbetet har jag kunnat uttolka i meddelandet att det till stor del beror på Brexit. Genom Storbritanniens uttåg minskar budgeten, och det medför att medlemsländerna själva kommer få ta mer ansvar kring miljö, klimat och hållbar utveckling. Europeiska kommissionen benämner det som en ökad subsidiaritet, snarare än ett eget minskat ansvar.

5.1 Implikationer för vidare forskning

Som nämnts i analysen av kommissionens meddelande så tolkar jag att den ökade subsidiariteten skulle kunna leda till mer ovissa kast för jordbrukare. Då den innebär att medlemsländerna själva får ansvara för frågor som rör miljö, klimat och hållbar utveckling i större utsträckning än tidigare. För Sveriges del är det nyval varje fjärde år, och den nationella politiken kan därför komma att förändras. Därför skulle det vara intressant att ta del utav en studie på hur nationella nyval i europeiska regeringar skulle komma att påverka klimatarbetet inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

Ytterligare nämnde jag den fara och hot som den ökade subsidiaritet skulle kunna medföra mot EU:s grundmål med GJP. När medlemsländerna själva får mer ansvar för klimatarbetet så finns det en risk att en rättvis konkurrens på den inre marknaden rubbas. Därför skulle även det vara en intressant utgångspunkt för fortsatt forskning.

Referenslista

- Bernes, C. (2016). *En varmare värld – växthuseffekten och klimatet förändringar*. Stockholm: Naturvårdsverket. Tredje upplagan (Monitor 23).
- Bergström, G & Boréus, K. (2012). Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I: Bergström, G & Boréus, K. (red), *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur AB, ss. 13 – 48.
- Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik. Önskvärda förändringsförslag på hur GJP ska utvecklas fram till 2030.
- Eriksson, J. (2014). *EU:s gemensamma jordbrukspolitik och dess effekter på lantbrukares beslut sam landskapet*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi.
- Esaiasson, P et al., 2012, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, Elanders Sverige AB.
- European Commission (2017). *The Future of Food and Farming*. Com (2017) 713 final. Bryssel.
- Foley, J, 2017, Living by the lessons of the planet, *Science*, [e-journal] 356 (6335), pp. 251-252, Tillgänglig genom: HighWire Press [2017-11-06]
- Europeiska Unionens officiella tidning. (2012). *Fördraget om europeiska unionens funktionssätt*. Konsoliderad version (C 326/49). Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=SV> [2018-04-24]
- Godfray, H et al., 2010, Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People, *Science*, [e-journal] 327 (5967), pp. 812-818, Tillgänglig genom: JSTOR Health & General Sciences Collection [2017-11-18]

Gunnarsdotter, Y. (1998). *Föreställningar om jordbruk i EU:s jordbrukspolitik*. Lund: Lunds universitet, Humanekologiska avdelningen

Leaver, J.D, 2011, Global food supply: a challenge for sustainable agriculture. *Nutrition Bulletin*, [e-journal] 36 (4), pp. 416 - 421, Tillgänglig genom: Wiley Database Model 2016 [2017-11-18]

Malmö Högskola. (2012). *Textanalys* [Video]. Tillgänglig: <https://www.youtube.com/watch?v=7sCaWVW-sxg> [2018-04-10]

Melin, L. (2009). En rad räcker för att fatta vilken typ du är. *Språktidningen*, publicerad i februari numret. Tillgänglig: <http://spraktidningen.se/artiklar/2009/02/en-rad-racker-att-fatta-vilken-typ-du-ar> [2018-05-13]

Rockström, J et al., 2009, A safe operating space for humanity. *Nature*, [e-journal] 461, pp 472-475, Tillgänglig genom: Nature International journal of science [2017-11-14]

Sakschewski, B et al., 2014, Feeding 10 billion people under climate change: How large is the production gap of current agriculture systems? *Ecological Modelling*, [e-journal] 288, pp 103 - 111, Tillgänglig genom: Elsevier ScienceDirect Journals [2017-11-18]

Strid, F. (2015). *Ett rikt odlingslandskap – en utopi?* Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land.

Figurer:

Figur 1: Esaiasson, P et al., 2012, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. uppl. Vällingby: Nordstedts Juridik AB, Elanders Sverige AB.

Figur 2:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.3.html [2018-05-15]

Figur 5: Departementspromemoria om EU:s framtida jordbrukspolitik.

Figur 7: European Commission (2017). *The Future of Food and Farming*. Com (2017) 713 final. Bryssel.

Figur 8: European Commission (2017). *The Future of Food and Farming*. Com (2017) 713 final. Bryssel.

Muntlig källa:

Olssons, L., (2012). Departementsråd på näringsdepartementet. Föreläsning: Varför en gemensam jordbrukspolitik? (2012-12-12).