

u.registrator@regeringskansliet.se

Livsmedelsverkets inspel till regeringens kommande forsknings- och innovationspolitiska proposition (U2023-01467)

Sammanfattning

Samhällsutmaningarna på livsmedelsområdet kan på övergripande nivå sammanfattas i fyra områden - ohälsa, miljöpåverkan, dålig lönsamhet och sårbarhet. Forskning och innovation är viktiga verktyg för att lösa dessa utmaningar. Livsmedelsverket vill särskilt lyfta följande behov för framtida forsknings- och innovationssatsningar inom livsmedelssystemet:

- Systemlösningar som löser flera utmaningar på samma gång - ohälsa, miljöpåverkan, dålig lönsamhet och sårbarhet.
- Innovationssatsningar måste stödjas med policyutveckling på myndigheterna
- Framtidsstudier som stöd för planering och försörjningsberedskap
- Ny innovativ metodik för att följa snabba förändringar i konsumtion och produktion
- Nya styrmodeller i livsmedelssystemet
- Mer kunskap kring de krafter som styr livsmedelskonsumtionen
- Bättre tillgång till digital infrastruktur

För att stärka användningen av ny kunskap på livsmedelsområdet ser Livsmedelsverket behov av att:

- Tillgängliggöra med hjälp av kunskapssammanställningar
- Samskapa ny kunskap med användare och målgrupper
- Främja öppen data och utveckling

En föränderlig omvärld

Vi lever i oroliga och föränderliga tider. Det säkerhetspolitiska läget är allvarligt, konsekvenserna av klimatförändringarna blir alltmer påtagliga och de öppna och demokratiska samhällssystemen utmanas. Livsmedelssystemet orsakar alltför stor miljöpåverkan och ohälsa - både hos människor och hos djur. Många aktörer som verkar i systemet har svårt att få lönsamhet och systemet i sig har visat sig vara känsligt för

2023-10-31

Dnr 2023/02793

störningar. Till dessa utmaningar adderas ständigt nya faror såsom det aktuella utbrottet av afrikansk svinpest.

Vägen framåt handlar om att minska livsmedelssystemets negativa effekter och samtidigt leverera fler värden till samhället än tidigare. Här behöver målkonflikter kunna hanteras transparent och systematiskt. Den digitala utvecklingen går allt snabbare och skapar många nya möjligheter, men innebär även risker som vi behöver förstå och hantera. Livsmedelssystemets aktörer behöver tänka både komplext och långsiktigt och gemensamt utforska nya arbetssätt gemensamt mot ett mer hållbart och ändamålsenligt livsmedelssystem.

Samhällsutmaningar på livsmedelsområdet

Följande utmaningar och behov bedömer vi har stor relevans för myndighetens grunduppdrag inom försörjningsberedskap, hållbar livsmedelskonsumtion och säkra livsmedel.

Behovet av systemlösningar som löser flera utmaningar på samma gång - ohälsa, miljöpåverkan, dålig lönsamhet och sårbarhet.

Det finns fortsatt behov av mer kunskap om hur ett hållbart och robust livsmedelssystem utformas på bästa sätt. Livsmedelskedjan som går från jord till bord omges av ett stort system som omfattar större delen av samhället och har stor påverkan på andra system och politikområden såsom ekonomi, miljö, hälso- och sjukvård, utbildning och arbetsmarknad,

Kunskapsutveckling och innovation för att lösa livsmedelssystemets olika utmaningar behövs inom olika discipliner, såsom naturvetenskap, samhällsvetenskap och humaniora. Det inkluderar frågor som företags- och konsumenters beslutsfattande såväl som teknikutveckling och hur lagar, regler och målsättningar påverkar tillgång och efterfrågan på mat och dricksvatten.

Det är viktigt att det nationella forskningsprogrammet för livsmedel ges fortsatta medel och förutsättningar för att bedriva den forskning som påbörjats. Fortsatt forskning om hur matvanor och livsmedel påverkar hälsa, sjukdomsutveckling och sjukdomsburda är av stor vikt. Det är också viktigt att den ges förutsättningar att bedrivas tvärvetenskapligt så att avvägningarna mellan hälsa, miljö, lönsamhet och resiliens kan göras på ett transparent och tydligt sätt. Till exempel utmaningen att öka livsmedelsproduktionen samtidigt som miljö- och klimatavtrycken minskas eller att minska konsumtionen av vissa livsmedel, utan att försämra befolkningens näringsstatus.

Innovationssatsningar måste stödjas av policyutveckling på myndigheterna

Många livsmedelsföretag upplever regelverket som styr livsmedelssystemet som svårt att överblicka och förstå. Otydlighet och svag samordning mellan myndigheter försvårar även arbetet för handläggare inom alla de olika myndigheter som reglerar systemet. Detta leder till långsamma handlägningsprocesser på myndigheterna vilket hindrar innovatörer att testa och utveckla nya arbetssätt och de riskerar även att gå miste om tidsbegränsad finansiering.

För att möjliggöra fler innovationer behöver förutsättningarna för företag förändras. Sverige behöver fler satsningar på policyutveckling, det vill säga en utmaningsdriven utveckling av regler, styrning och kontroll som främjar en hållbar utveckling av den svenska livsmedelskedjan. Den utvecklingen måste ske i myndighetssamverkan med användaren i fokus och inte på varje myndighet var för sig. En modernisering av myndigheternas arbetssätt behöver efterfrågas, resurssättas och speglas i statliga satsningar på innovation.

Ny kunskap och framtidsstudier för en stärkt försörjningsberedskap

En god förmåga att förse Sveriges befolkning med säker mat och dricksvatten i kris och krig bygger på att inblandade aktörer kan stå emot störningar och om det inte räcker, kan hantera situationen så att effekterna av störningarna blir så små som möjligt. Om vi ska öka försörjningsförmågan i landet finns behov av nya lösningar för att öka robustheten inom livsmedelssektorn inklusive dricksvatten. Det handlar om insatser inom hela kedjan, från jord till bord och från tåkt till kran. Det behövs t.ex. forskning och innovation kopplat till:

- nya grödor som anpassas för förändrat klimat
- nya hållbara foderkällor till djuren
- nya produkter som är mindre känsliga och t.ex. inte behöver kylas
- tillverkningsberedskap av reservdelar
- ny teknik för en mer resurseffektiv vattenanvändning
- nya förpackningslösningar
- alternativa lagrings- och distributionslösningar
- konsumenternas beteende för att t.ex. stävja hamstringsbeteende
- företags förmåga att ställa om och växla upp sin produktion
- samhällets förmåga att förse även sårbara grupper i samhället med mat och vatten vid kriser och störningar.

För att fungera är livsmedelssektorn beroende av att andra sektorer kan fungera under störda förhållanden, t.ex. energi, transporter, laboratorier och it. För att styra utvecklingsinsatser mot rätt utmaningar behöver därmed de behoven som ska mötas utgå

från framtidsstudier utifrån ett svenskt perspektiv. Framtidsstudier och omvärldsanalyser utgör viktiga ”bryggor” mellan vetenskap och beslutsfattare och framhäver alla de olika aspekter som behöver vägas in i olika typer av beslut. Det skulle skapa en långsiktighet och stabilitet i planering, beslut och uppföljning, likväl som en bättre förmåga till gemensamma kurskorrigeringar, utan att vara lika beroende av enskilda individers analysförmåga.

Ny innovativ metodik för att följa snabba förändringar i konsumtion och produktion

Vi stödjer Formas inspel ”En kemikaliesäker framtid; nästa generations riskbedömning, stärkta förutsättningar för kemikaliesäker cirkulär ekonomi, och beredskap för klimatförändringarnas konsekvenser för en giftfri miljö” (september 2023).¹ Tre områden som bör prioriteras är nästa generations riskbedömning, stärkta förutsättningar för en kemikaliesäker cirkulär ekonomi och beredskap för klimatförändringarnas konsekvenser för en giftfri miljö.

Matens och dricksvattnets förändrade innehåll av kemiska ämnen skulle behöva studeras noggrannare för att proaktivt kunna minska framtida hälsorisker från livsmedel. Klimatförändringarna väntas i framtiden leda till nya risker i livsmedel. Några exempel är ökad användning av växtskyddsmedel på grund av ökad mängd skadegörare och ogräs, ökad risk för naturliga gifter i såväl växter och vattenlevande organismer samt en ökad rörlighet av befintliga toxiner i miljön. Forskning behövs även för utveckling av laborativa kemiska metoder. Sådana metodutvecklingsprojekt är tidskrävande och kostsamma, men primärt avgörande för pålitlig och säker data- och kunskapsinhämtning samt slutsatser som beslut kan grundas på. Äldre kemiska analysmetoder behöver breddas, uppdateras för högre känslighet eller ersättas med nya tekniker och principer och därigenom öka analystillförlitligheten och höja effektiviteten.

Livsmedlens innehåll av energi och näring är fortsatt viktigt att följa och tillgängliggöra med hjälp av Livsmedelsverkets nationella livsmedelsdatabas. Den används av många aktörer inom livsmedelssystemet som grund för bland annat produktutveckling, konsumentinformation och forskning. Data som inte tillhandahålls idag på nationell nivå är klimat- och miljödata på livsmedel, men flera arbeten pågår inom bransch och akademi för att ta fram den typen av grunddata. Det är dock viktigt att sådan data publiceras i en motsvarande databas som förvaltas permanent av en nationell aktör. Det skulle ge svenska livsmedelsproducenter möjlighet att produktutveckla ut ett miljöperspektiv och stärka konkurrenskraften internationellt.

Samtidigt behövs nya innovativa metoder för att kartlägga olika gruppers matvanor och följa matvanorna med hjälp av olika indikatorer. Konsumtionsdata behöver kunna samlas in på ett mer resurseffektivt och frekvent sätt än idag. Här behövs mer kunskap om vilka

indikatorer som bäst kan mäta matvanorna på ett översiktligt och tillförlitligt sätt och tillgodose olika typer av databehov inom såväl akademi, departement och myndighet. På så sätt kan nya riskgrupper upptäckas snabbt och insatser utvärderas och utvecklas agilt.

Nya styrmodeller i livsmedelssystemet

En systemförändring som leder till ökad lönsamhet, robusthet, hälsa och minskad miljöpåverkan från livsmedelssystemet kräver en ny typ av styrning och beslutsfattande. Vi behöver mer kunskap om hur samhället och statsapparaten på bästa sätt ska agera för att lotsa en sektor såsom livsmedelssystemet mot en mer hållbar utveckling där flera stora utmaningar löses samtidigt. Men också hur det offentliga på bästa sätt främjar en omställning som går i linje med allmänhetens bild av framtiden och inte utlöser våldsamma protester och motsättningar.

Idag är kostnaderna för ohållbara livsmedel till största del externa, dvs de är dolda och återspeglas inte på prislappen i butiken. Till exempel samhällskostnaderna för ohälsan eller miljöpåverkan som dagens livsmedelskonsumtion orsakar. Detta gör att miljösmarta och hälsosamma livsmedel ofta är mindre prisvärda för konsumenterna och mindre lönsamma för företag. Därför behöver de samhällsekonomiska kostnaderna från ohållbara matvanor kartläggas. Både i form av hälsoekonomiska och miljöekonomiska utvärderingar av nuvarande och framtida konsumtion.

Dessutom behöver ekonomiska drivkrafterna studeras och struktureras på ett sätt så att det blir lönsamt att producera och konsumera hållbart. En genomlysning av livsmedelsbranschen har påbörjats på Konkurrensverket och det är viktigt att det arbetet får fortsätta och leda till åtgärder. TCA, eller "True cost accounting" (verklig kostnadsredovisning) kan vara en intressant metodik för att utforma nya ekonomiska modeller i livsmedelskedjan. De undersöker och värderar matens ekonomiska, miljömässiga, sociala och hälsomässiga effekter. Att utvärdera de dolda kostnaderna och fördelarna i livsmedelssystemet kan bidra till att identifiera och prioritera insatser för att uppnå önskade resultat. Nationella och regionala beräkningar av matens dolda kostnader är dock ovanliga.

Mer kunskap kring de krafter som styr livsmedelskonsumtionen

Det behövs mycket mer fokuserad forskning kring effektiva åtgärder för att skapa jämlika livsvillkor för svenska barn och ungdomar. Övervikt, obesitas och andra icke-smittsamma sjukdomar som typ 2 diabetes ökar, inte minst bland barn. Dessutom är dessa ojämnt fördelade i befolkningen, där det är vanligare hos socioekonomiskt svaga grupper jämfört med de som har det bättre ställt. Detsamma gäller för matvanor, där de som har en högre inkomst och/eller en högre utbildning generellt äter mer hälsosamt. På en mer strukturell, samhälls nivå ser vi numera en matmiljö (den delen av ett livsmedelssystem där

människor interagerar med systemet för att välja, köpa och äta mat) där utbudet av livsmedel, priser, marknadsföring och tillgänglighet bland annat främjar ohälsosamma matvanor. Detta är den miljö som barn växer upp i och där de med lägre inkomst och utbildning är mer utsatta för negativa följder av en ohälsosam matmiljö. Att analysera matmiljön som barn är exponerade till från ett barnrättsperspektiv saknas i forskningen. För att förbättra folkhälsan, särskilt till en mer jämlik hälsa, krävs en förändring av matmiljön så att det finns förutsättningar i samhället för alla att kunna äta hälsosamt. För detta behöver vi veta mer om matmiljön i Sverige och vilka effektiva styrmedel, särskilt i Sverige eller liknande kontext, det finns för att påverka matmiljön och därmed val av mat till det bättre. Mer ny forskning behövs inom detta samt sammanställning av befintlig forskning på matmiljön; hur den kan utformas till det positiva, till exempel samhällsplanering med mindre möjligheter till ohälsosam mat eller hur upplägget i livsmedelsbutiker kan gå från att främja vinst till att främja hälsa samt fördelaktig prissättning på hälsosammare livsmedel.

Genom en bättre förståelse för vad som påverkar konsumtionen kan mer ändamålsenliga insatser vidtas och effekterna från dessa skulle också kunna följas bättre.

Bättre tillgång till digital infrastruktur

Den digitala utvecklingen har aldrig gått så fort som den gör just nu, och kommer aldrig att gå så långsamt som den gör just nu. Vi accelererar förenklandet för livsmedelsföretagare och kontrollmyndigheter när myndigheten tillhandahåller nationella standarder och tjänster. Det är viktigt att Sverige hänger med den digitala utvecklingen som sker globalt, men samtidigt att det görs på ett sätt som inte bidrar till en ökad sårbarhet eller ojämlikhet.

Enligt regeringen ska Sverige bli bäst i världen på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter. En viktig del i det är att lyckas med att omsätta världsledande och excellent forskning i praktiken för att skapa verklig nytta i samhället. För att lyckas med det behöver offentliga aktörer få bättre tillgång till den digitala infrastruktur som är förutsättningar för att nyttja den senaste teknikutvecklingen.

Den teknikutveckling som sker, och kommer ske, inom artificiell intelligens och datadriva organisationer ställer krav på såväl beräkningskraft och tekniska förmågor som i dagsläget inte finns inom räckhåll för offentliga aktörer. Att som offentlig aktör ensam investera i den hårdvara, mjukvara och kompetens som krävs är inte ekonomiskt försvarbart och motsvarande kommersiella alternativ baseras på amerikanska molntjänster som av juridiska och informationssäkerhetsmässiga hinder inte kan nyttjas. Genom en mer rättvis tillgång till digital infrastruktur, både juridiskt och ekonomiskt skulle offentliga aktörer bli bättre på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter.

Ena – Sveriges digitala infrastruktur är ett gott exempel med standardiseringar och tekniska förmågor som skapar förutsättningar, men det behövs mer. Ett land som har kommit längre i arbetet med att få ihop nationens digitala infrastruktur är Estland. Inom akademien finns exempelvis NAISS (The National Academic Infrastructure for Supercomputing in Sweden) som med sin huvudsakliga finansiering från Vetenskapsrådet (VR) säkerställer att akademien har tillgång till den digitala infrastrukturen som krävs för världsledande forskning. Något motsvarande kan vara en viktig pusselbit för att offentliga aktörer ska bli bäst i världen på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter. Detta skulle antingen kunna ske i nationell regi eller genom undanröjande av befintliga hinder för nyttjande av världsledande kommersiella plattformar.

Hur kan ny kunskap nyttiggöras bättre inom livsmedelsområdet?

Tillgängliggöra med hjälp av kunskapssammanställningar

För att myndigheter och andra aktörer ska kunna använda forskningsresultat på korrekt sätt och som beslutsunderlag i olika sammanhang behövs en samlad bild av tillgänglig forskning. Kunskapsöversikter, såsom systematiska översikter och meta-analyser är mycket värdefulla då de tydligt redogör för effektstorlekar och hur värderingen gjorts. Omvärlds- och framtidsanalyser är andra typer av kunskapssammanställningar som utgör en viktig brygga mellan forskning och praktik.

Samskapa ny kunskap med användare och målgrupper

Det behövs en ökad dialog mellan aktörer (till exempel myndigheter) och forskare för att identifiera behov och kunskapsluckor. Interventions- eller implementeringsforskning har möjlighet att testa och justera lösningar som sedan kan antas och skalas upp om de visar sig effektiva. Det förutsätter dock att användare och beslutsfattare involverats hela vägen. Detta är inte minst relevant när det gäller att utveckla insatser för att förebygga ojämlik hälsa, till exempel att undersöka vad är mest effektivt för att nå socioekonomiskt svaga grupper eller när det gäller barn och ungdomar.

Främja öppen data och utveckling

Värdet av data för forskning och innovation är allmänt känt, men nationellt finns det en utmaning med enhetliga, samlade och strukturerade datamängder. Att främja arbetet med öppna data är bra, men för att standardisera och möjliggöra att information relateras till varandra kräver även en standardisering av den data som tillgängliggörs. Med ett tydligare uppdrag att inte bara tillgängliggöra befintlig information hos myndigheten (Öppna data-direktivet) utan även verka för att i nationella register sammanställa information inom livsmedelssektorn skulle forsknings- och innovationsaktörer få helt andra förutsättningar.

Med en nära samverkan mellan offentliga aktörer, näringslivet och akademien inom livsmedelssektorn skulle centrala initiativ och medel kring forskning och innovation komma fler till nytta och gagn och möjligheten till förändring blir större. Genom att den information som hanteras inom det offentliga Sverige mer strukturerat samlades in i nationella register kunde den appliceras på nya områden, även utanför Livsmedelsverkets ansvar. Det kan leda till att innovation uppstår där den skapar som mest nytta – där den används.

Även data som inte kan klassas som öppna data behöver bli mer rörlig och rättvist tillgänglig över myndighetsgränser, så kallad delad data. Exempelvis genom tillgång till olika statistikällor över livsmedelskonsumtion och hälsodata (längd och vikt) som samlas in i skolor.

Konsekvenser

Livsmedelsverkets förslag bedöms kunna öka takten på omställningen till ett hållbart livsmedelssystem med avseende på social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Förslagen innebär en ekonomisk kostnad för staten, men inom ramen för de medel som redan avsatts till forskning och innovation.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. Föredragande var Anna-Karin Quetel.

Annica Sohlström

Anna-Karin Quetel