



Anna-Karin Johansson
Livsmedelsverket
Anna-Karin.Johansson@slv.se

2026-04-29

Ärendenr:
2026/01532
Livsmedelsverket

NV-02027-15
Miljömålsrådets kansli

Samverkan för ett hållbart livsmedelssystem - Slutrapport

Drivansvarig myndighet programområde: Livsmedelsverket

Deltagande myndigheter programområde: Folkhälsomyndigheten,
Jordbruksverket, Konsumentverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket,
Tillväxtverket samt Upphandlingsmyndigheten

1. Bakgrund

Livsmedel påverkar alla tre dimensioner av en hållbar utveckling: miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. En omställning av livsmedelssystemet är nödvändig för att vi ska nå FN:s globala hållbarhetsmål, de nationella miljömålen, folkhälsomålen och målen i livsmedelsstrategin.

Myndigheternas arbete och de uppdrag som myndigheterna får behöver i högre grad genomsyras av ett tvärgående perspektiv. Det skulle kunna göra insatserna på livsmedelsområdet mer koordinerade och möjliggöra en mer effektiv omställning och mobilisering i samhället, vilket behövs för att vi ska nå de beslutade målen. Arbetet för ett mer hållbart livsmedelssystem erbjuder också möjligheter att lösa många av dagens samhällsproblem samtidigt.

Ett tidigare programområde, ”Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem”, resulterade 2022 i myndighetsgemensamma målbilder för ett hållbart

livsmedelssystem¹. Dessa målbilder vägleder arbetet framåt och utvecklades utifrån de tre dimensionerna av hållbarhet och befintlig styrning på området i form av nationella mål och strategier. De tio målbilderna är:

- Alla kan äta hållbart
- God kunskap om värdet av hållbar mat hos samhällets alla aktörer
- Livsmedlen och livsmedelsproduktionen främjar människors, djurs och växters hälsa
- Livsmedelssystemet skapar sysselsättning och hållbar utveckling i hela Sverige
- Livsmedelsproduktionen bevarar och stärker ekosystemen och gynnar biologisk mångfald
- Hållbart nyttjande av naturresurser och ökad cirkularitet
- Livsmedelssystemet bidrar till minskad klimatpåverkan i alla led
- Lönsamt att producera, distribuera och sälja hållbar mat och dryck
- Robust och uthållig livsmedelsförsörjning
- Attraktiv, jämlik, jämställd och innovativ livsmedelsbransch med god tillgång till arbetskraft med rätt kompetens

2. Programområdets syfte och mål

Programområdets syfte har varit att myndigheterna, med utgångspunkt i de gemensamma målbilderna, underlättar för näringsliv och andra relevanta aktörer att agera för ett hållbart livsmedelssystem, samt att utveckla myndigheternas samverkan och arbetssätt för ett hållbart livsmedelssystem.

Verksamheten inom programområdet har haft följande mål:

- Deltagande myndigheter har fått en bättre, gemensam förståelse för vilka åtgärder som behövs för att målbilderna ska nås.
- Deltagande myndigheter har gjort/planerar för förändringar i sin verksamhet som stärker näringslivets och andra aktörers arbete för ett hållbart livsmedelssystem.

¹ Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem. Livsmedelsverkets samarbetsrapport 2022 nr 02. Till varje målbild finns en kort förklarande text.

- Deltagande myndigheter har utvecklat sina interna arbetssätt (gemensamma och enskilda) för att stärka det tvärgående perspektivet.

Det långsiktiga målet är att näringsliv och andra relevanta aktörer upplever att det blivit enklare att agera för ett hållbart livsmedelssystem.

3. Avgränsningar

Programområdet har utgått från de perspektiv som de deltagande myndigheterna bidragit med och fokuserat på utvecklingen av dessas verksamhet och uppdrag. Programområdet har däremot inte omfattat att utveckla med vad och hur andra aktörer arbetar för ett mer hållbart livsmedelssystem. Arbetet har utförts inom ramen för myndigheternas befintliga resurser och pågående utvecklingsarbete.

4. Genomförande

Programområdet startade i januari 2023 och har pågått till och med april 2026. En eller två representanter från varje myndighet har deltagit i den gemensamma arbetsgruppen. Representanterna har även inhämtat underlag från chefer och medarbetare på den egna myndigheten. Deltagande myndigheter har bidragit med sina respektive expertkunskaper, exempel på arbetssätt och omvärldsbevakning. Livsmedelsverket har utöver detta ansvarat för samordning och dokumentation av arbetet. Det är också Livsmedelsverket som ytterst ansvarar för innehållet i denna rapport. Rapporten har förankrats med deltagande myndigheter.

Arbetsgruppen har bestått av följande personer²:

Andrea Friedl och Pia Lindeskog, Folkhälsomyndigheten

Karin Lindow och Susanna Axelsson, Jordbruksverket

Johan Jarelin, Konsumentverket

Anna-Karin Johansson, Anna-Karin Quetel och Theresia Bergmark,
Livsmedelsverket (koordinerande)

Elin Nystrand, Kristin Ovik, Lovisa Forsell och Magnus Eriksson, länsstyrelserna

Anita Lundström och Björn Spak, Naturvårdsverket

Anna-Sara Falk och Maja Brännvall, Tillväxtverket

Monica Sihlén, Upphandlingsmyndigheten

² Sammansättningen i arbetsgruppen har delvis ändrats över tid. Här uppges de deltagare som medverkat i merparten av arbetet och/eller i slutskedet.

Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen avbröt sin medverkan 2024 på grund av resursbrist.

Arbetet inleddes med en kartläggning av olika aktörers upplevda utmaningar/hinder för ett mer hållbart livsmedelssystem. I första hand utifrån befintlig kunskap (sammanställningar, rapporter), men även genom två dialogmöten med livsmedelsföretag och branschorganisationer, regelsafari³ med fokus på primärproducenter samt inspel från några intressenter med insyn i forskningsprojekt⁴. Kartläggningen avgränsades till två aktörsgrupper som ingår i livsmedelskedjan, producenter och konsumenter, då det sammanföll med annat arbete kring dessa. Workshopar enligt ett gemensamt upplägg har genomförts på de enskilda myndigheterna för att identifiera hinder och möjliga åtgärder (vad myndigheterna kan göra för att minska hinder för aktörerna). Dessa underlag togs sedan vidare i gemensamma digitala workshopar i arbetsgruppen.

Ett nytt sätt att stärka strategisk samverkan och få till myndighetsgemensamma prioriteringar testades genom ett gemensamt underlag till ledningsgrupper på myndigheterna med utgångspunkt i identifierade hinder och åtgärder.

En gemensam vägledning för konsekvensutredningar har tagits fram. Arbetet har skett i avstämning med Statskontoret (dåvarande Ekonomistyrningsverket) som är den myndighet som ger stöd och vägledning i frågan. En specifik arbetsgrupp med sakkunniga från Tillväxtverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket bildades. Tillväxtverket har varit drivansvarig i denna del. Förankring har även skett med programrådets arbetsgrupp.

Programrådets arbetsgrupp har träffats för digitala möten cirka sex till åtta gånger per år. Vid mötena har avstämning av pågående arbete inom ramen för programrådet gjorts. Mötena har även omfattat delande av interna arbetssätt, omvärldsbevakning och föredrag på för gruppen relevanta teman. Informationsutbyte har genomförts vid ett antal tillfällen med Vinnovas innovationsplattformar ”Ett nytt recept för matsystemet”⁵.

Vid uppstart av arbetet genomfördes en workshop om förväntningar och farhågor och i mitten av arbetet en uppföljning för att fånga vad som dittills fungerat bra, utmaningar och eventuella behov av förändringar i fortsatt arbete. Arbetet avslutades med en utvärdering bestående av en enkät och en workshop. Utvärderingen följde upp måluppfyllelse, resultat, genomförande, lärdomar och

³ Aktivitet där myndighetspersoner besöker lantbruk för att i praktiken se hur regler och kontroller påverkar verksamheten.

⁴ Sweden Food Arena, Antrop, Vinnova och Mistra Food Futures

⁵ [Ett nytt recept för matsystemet | Vinnova](#)

framtida behov av samverkan för deltagare i arbetsgruppen, enskilda myndigheter och gemensamt.

5. Resultat

Programområdet har på en övergripande nivå bidragit till omvärldsbevakning, erfarenhetsutbyte, kompetensdelning och byggande av nätverk mellan myndigheterna. Även förståelsen för andra myndigheters uppdrag, ramar och perspektiv har ökat.

5.1. *Gemensamma målbilder - användningsområden*

Myndigheterna använder de gemensamma målbilderna på olika sätt och i olika omfattning beroende på uppdrag och verksamhet. Det finns dock en samstämmighet i syfte: att stärka samsynen, skapa struktur i arbetet och bidra till helhetsbedömningar utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna och relevanta tvärgående perspektiv.

Flera myndigheter använder målbilderna som ett underlag för att identifiera hur deras verksamhet kan kopplas till ett hållbart livsmedelssystem. Inom vissa myndigheter ligger livsmedelsfrågorna nära kärnuppdraget, medan andra framför allt använder målbilderna där det finns kopplingar till bredare uppdrag såsom miljömålen, folkhälsa eller perspektiv som rör jämställdhet. I myndigheter där livsmedel inte är ett centralt område fungerar målbilderna främst som ett fördjupande stöd i de delar av verksamheten där kopplingar finns.

En återkommande användning är att målbilderna integreras i styr- och beslutsprocesser. Några myndigheter kräver hållbarhetsbedömningar inför ledningsbeslut och använder då målbilderna tillsammans med checklistor eller liknande verktyg som underlag. Bedömningarna omfattar de tre hållbarhetsdimensionerna och används för att synliggöra effekter och hantera potentiella målkonflikter. I vissa fall används målbilderna, hållbarhetschecklistor och hållbarhetskartor även vid verksamhetsplanering, projektarbete och uppföljning. Det förekommer även att myndigheter erbjuder intern utbildning där målbilderna ingår som stödmaterial.

Målbilderna förekommer också i dialog med externa aktörer. De används som underlag vid kontakter med bransch, ideella organisationer och andra aktörer inom livsmedelssystemet, samt har använts i arbetet med regeringsuppdrag där myndigheter behövt analysera behov, ta fram förslag eller samordna aktörsdialoger. I dessa sammanhang används målbilderna för att tydliggöra roller, utmaningar och gemensamma utgångspunkter.

Intern samordning är en annan del som målbilderna bidrar till. Några myndigheter har spridd kompetens inom livsmedelsområdet och använder målbilderna som

stöd för att samla och koordinera arbetet internt. Andra publicerar information om målbilderna på intranät eller webbplats för att skapa en gemensam kunskapsbas.

Sammantaget visar myndigheternas arbete att målbilderna fungerar som ett gemensamt orienteringsunderlag som stödjer analys, styrning, samverkan och dialog inom livsmedelsområdet. De används i varierande grad men bidrar till att hållbarhetsdimensionerna och tvärgående perspektiv kopplat till livsmedelsrelaterade frågor behandlas på ett mer samlat sätt. De har även bidragit till en ökad samsyn och systemförståelse.

5.2. Kartläggning av utmaningar

Utmaningar/hinder som relevanta aktörer upplever för att kunna agera för ett hållbart livsmedelssystem, kopplat till myndigheternas verksamhet, har kartlagts. Sammanställningen avgränsades till två aktörsgrupper som ingår i livsmedelskedjan, producenter och konsumenter.

Det som framför allt livsmedelsproducenter upplever hindrar att bidra till ett mer hållbart livsmedelssystem kan sammanfattas i följande punkter:

- Den sammanlagda regelbördan är svår att överblicka
- Tidskrävande administration och kontroll
- Sårbarhet och varierad lönsamhet
- Brist på arbetskraft med rätt kompetens
- Regler och regeltillämpning som styr fel

Det som framför allt konsumenter upplever hindrar att bidra till ett mer hållbart livsmedelssystem kan sammanfattas i följande punkter:

- Normer och marknadsföring styr fel
- Svårare att hitta hållbar mat
- Brist på kunskap om vad som är hållbar mat
- Hållbar mat är ofta dyrare

En beskrivning av respektive upplevt hinder finns i bilaga 2. Ytterligare hinder finns i leden mellan producent och konsument såsom till exempel hos dagligvaruhandlare, inköpare och restauranger. Sådana hinder har dock inte kartlagts.

5.3. Förslag på myndighetsarbete

Utifrån kartläggningen av upplevda hinder samlades idéer på vad myndigheterna kan göra för att minska hinder för aktörerna. Många av dessa åtgärdsförslag var redan på gång i någon form. Slutsatsen blev att myndigheterna behöver förstärka befintligt arbete med ett bredare hållbarhetsperspektiv och samverkan, snarare än att starta upp nya insatser.

De elva olika åtgärdsförslag, med koppling till ett eller flera hinder, som diskuterades:

- Utveckla digital tjänst som samlar och förklarar samtliga regelverk som rör livsmedelsföretagare. För optimering bör lagstiftningen vara digitaliserad och kompatibel med AI-teknik.
- Bevaka utredningen av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan och förbered för gemensamt utvecklingsarbete.
- Öka finansiering av miljö- och klimatåtgärder inom lantbruket genom investeringsstöd och nya affärsmodeller. Till exempel genom klimatklivet, EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och Europeiska innovationspartnerskapsprogrammet (EIP).
- Analysera framtida behov av kompetens inom livsmedelskedjan och gör en genomlysning av nuvarande utbildningssystem för utvalda aktörer i kedjan.
- Vidareutveckla och resurssätt One-stop-myndighetsshop⁶ som kan initieras när myndigheterna behöver hantera ärenden och utveckla policys gemensamt. Kan även ha en funktion för snabb hantering vid kris och krig.
- Utveckla en gemensam samverkansmodell för konsekvensutredningar av policy i livsmedelssystemet för att säkerställa att alla tre dimensioner av hållbarhet beaktas.
- Etablera en gemensam kunskapsbas för livsmedels miljö- och hälsopåverkan. Enas om vad som avses med hållbar livsmedelskonsumtion och vilka de nödvändiga förflyttningarna är idag.
- Vidareutveckla Livsmedelsverkets riktlinjer så att de även riktas mot livsmedelsutbud i offentliga miljöer som kan användas för upphandling av caféverksamhet, butik och restaurang inom alla skattefinansierade verksamheter.
- Följa utbud, försäljning och marknadsföring i dagligvaruhandeln. Etablera dialog och samverkansplattform med branschen. Utgå från arbetet som gjorts inom ramen för projektet ”Hållbar livsmedelskedja”⁷ och EU:s uppförandekod⁸.
- Etablera ett gemensamt system för att följa privat och offentlig konsumtionsstatistik i dagligvaruhandel och grossistled. Detta påbörjades

⁶ [One stop myndighetsshop - Tillväxtverket](#)

⁷ [Hållbar Livsmedelskedja](#)

⁸ [EU:s uppförandekod för ansvarsfulla livsmedelsföretag och marknadsföringsmetoder](#)

av Jordbruksverket genom arbetet med SILO-databasen som pågick 2023-2024⁹.

- Kartlägga nuvarande marknadsföring av livsmedel för att identifiera kanaler, målgrupper, livsmedelsgrupper och budskap. Göra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av nuvarande marknadsföring och identifiera utvecklingsområden.

Sex områden har identifierats där samverkan av pågående insatser skulle kunna stärkas:

- Förenkling för företag
- Finansiera omställningen
- Konsekvensutredningar
- Gemensam kunskapsbas
- Uppföljning
- Marknadsföring och matmiljöer

Ett av områdena har tagits vidare inom ramen för programområdet, Konsekvensutredningar (se 5.4.1).

5.4. Gemensamma arbetssätt

Se även 5.1 om myndigheternas användning av gemensamma målbilder.

5.4.1. Vägledning för konsekvensutredningar

Ett av de identifierade hindren som livsmedelsproducenter upplever är regler som styr fel. En bidragande orsak kan vara bristfälliga konsekvensutredningar när nya eller ändrade regler införs och att alla hållbarhetsdimensionerna inte beaktas. En annan orsak kan vara att flexibiliteten i regelverken inte utnyttjas och i vissa fall saknas möjligheten till flexibilitet, vilket bland annat kan försvåra introduktionen av nya livsmedel eller innovationer. En vägledning för hur konsekvenser av regler som påverkar livsmedelssystemet ska kunna utredas med beaktande av hållbarhetsdimensionerna utifrån programrådets målbilder har tagits fram (se bilaga 1). Vägledningen kan även användas för andra förslag än regeländringar. Vägledningen syftar till att vara ett stöd för utredare att beskriva hur deras förslag kan påverka hållbarhetsdimensionerna inom livsmedelssystemet och ge beslutsfattare möjlighet att fatta beslut med det i åtanke. Bättre konsekvensutredningar kan bidra till större önskade effekter, minimerade negativa

⁹ Statistik av livsmedelsinköp till offentlig sektor, Jordbruksverket.

konsekvenser och ökad samhällsnytta. Vägledningen tillgängliggörs på Statskontorets webbplats för vägledning för konsekvensutredningar¹⁰.

5.4.2. *Gemensamma myndighetsunderlag*

Ett gemensamt underlag till ledningsgrupper på myndigheterna med utgångspunkt i identifierade hinder och åtgärder togs fram. Underlaget syftade till att öka myndigheternas samverkan, systemförståelse och möjligheterna till gemensamma satsningar i arbetet för ett mer hållbart livsmedelssystem. Presentation och diskussion med ledningsgrupper på relevant nivå på respektive myndighet har genomförts. Generellt var gensvaret positivt utifrån att se framdrift inom programområdet, som omvärldspaning och som möjlighet att kroka arm med andra myndigheter. Dock fanns utmaningar i att bli tillräckligt konkret och relevant för så pass många olika myndigheter. En viktig slutsats av diskussionerna i ledningsgrupperna var att myndigheterna behöver förstärka befintligt arbete med ett bredare hållbarhetsperspektiv och samverkan, snarare än att starta upp nya insatser (se även 5.3).

6. **Koppling till nationella miljömål och globala hållbarhetsmål**

Ett hållbart livsmedelssystem har bäring på alla miljömål, inklusive generationsmålet. Den mest direkta kopplingen finns till *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv* och *God bebyggd miljö*.

Ett hållbart livsmedelssystem har även kopplingar direkt eller indirekt till alla mål inom Agenda 2030. Den tydligaste kopplingen finns till *Ingen hunger, God hälsa och välbefinnande, Rent vatten och sanitet för alla, Hållbara arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt, Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, Minskad ojämlikhet, Hållbar konsumtion och produktion, Bekämpa klimatförändringarna, Hav och marina resurser, Ekosystem och biologisk mångfald* samt *Genomförande och globalt partnerskap*.

7. **Utvärdering och slutsatser**

Utvärdering av arbetet visar att programområdet har bidragit till erfarenhetsutbyte, kompetensdelning och ökad förståelse mellan deltagande myndigheter. Genomslaget i form av konkreta förändringar i myndigheternas ordinarie verksamhet har varit mer begränsat.

Arbetet har ökat kunskapen om livsmedelssystemet ur ett systemperspektiv och förbättrat kännedomen om andra myndigheters uppdrag, ansvar och

¹⁰ Beakta olika relevanta perspektiv i konsekvensutredningen - Forum för ekonomisk styrning

handlingsutrymme. Bredden av kompetenser har bidragit till en bättre helhetsförståelse av komplexa frågor. Detta ökar i sin tur möjligheten för myndigheterna att i sitt arbete göra bättre målavvägningar och beakta fler perspektiv av hållbarhet.

De gemensamma målbilderna ger riktning och underlättar arbetet för ett hållbart livsmedelssystem såväl på enskilda myndigheter som i samverkan med andra. Målbilderna och arbetet med att identifiera hinder har använts som kunskapsunderlag och i vissa fall integrerats i exempelvis hållbarhetsbedömningar, konsekvensutredningar och andra befintliga processer.

Programområdet har också lett till etablerade kontaktvägar mellan myndigheter, vilket har underlättat informationsutbyte och samordning i frågor som rör livsmedelssystemet även utanför programområdets ram.

Genomslaget i ordinarie verksamhet varierar dock mellan myndigheterna. Möjligheterna att omsätta arbetet i förändrade arbetssätt eller åtgärder har påverkats av skillnader i uppdrag, tillgång till resurser samt hur tydligt arbetet kunnat kopplas till ordinarie styrning och regeringsuppdrag. Det har också funnits utmaningar i att förmedla insikter och kunskaper bredare på myndigheterna.

Deltagande myndigheter ser ett fortsatt behov av samverkan i frågor som rör ett hållbart livsmedelssystem. Möjliga former för fortsatt samverkan skulle kunna vara:

- *Ett nätverk för erfarenhetsutbyte och systemdialog.* Ett mer informellt forum med regelbundna träffar kan säkerställa fortsatt kunskapsdelning, omvärldsbevakning och dialog om gemensamma frågor. Ett sådant nätverk kan fungera som grund för samverkan, men behöver ha ett tydligt syfte för att behålla relevans. Nätverket kan ha rullande ordförandeskap eller samordning genom en av myndigheterna. Fördelen är att formen är flexibel och resurseffektiv.
- *Samverkan kopplad till ett tydligt uppdrag eller etablerat ramverk.* För att uppnå mer konkreta gemensamma resultat kan arbetet knytas till ordinarie styrning eller ett etablerat sammanhang, såsom Miljömålsrådet, Livsmedelsstrategin eller Agenda 2030. En sådan koppling kan underlätta prioritering, tydliggöra förväntade leveranser och stärka förankringen på ledningsnivå. Om arbetet knyts till ett annat sammanhang än Miljömålsrådet är det dock inte säkert att alla nu deltagande myndigheter omfattas.

Ett annat sätt att bedriva fortsatt samverkan kan vara att samarbeta i tidsbegränsade och tydligt avgränsade projekt. Relevanta områden för fortsatt samverkan kan vara avstämning av remisser, samordning vid nya regeringsuppdrag, utveckling av arbetet med konsekvensutredningar, identifiering

och hantering av målkonflikter mellan målbilder och myndigheternas arbeten samt stöd till kommuner och regioner.

Bilaga 1 – Vägledning för konsekvensutredningar

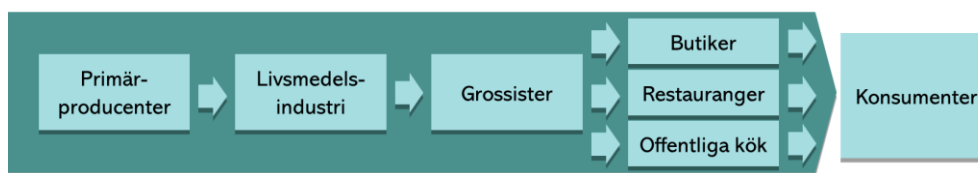
Konsekvenser för ett hållbart livsmedelssystem

Ett livsmedelssystem är ett samlingsbegrepp för allt som är kopplat till produktion, förädling, distribution, tillagning och konsumtion av livsmedel och hantering av restprodukter från de processerna. Livsmedelssystemet syftar till att förse befolkningen med mat, samtidigt som det levererar viktiga ekosystemtjänster och påverkar både miljö och samhälle. I en konsekvensutredning kan det vara relevant att titta på hur ett förslag påverkar livsmedelssystemet utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

Här kan du få ett stöd när du ska bedöma om ett förslag kan ge konsekvenser för livsmedelssystemets hållbara utveckling och hur du då kan tänka. Fokus är att säkra att alla tre dimensioner av hållbar utveckling – miljömässig, social och ekonomisk – beaktas i analysen i din konsekvensutredning.

Livsmedelskedjan – en del av livsmedelssystemet

Livsmedelssystemet brukar illustreras med livsmedelskedjan centrerad. Den omfattar alla aktörer, resurser och processer som producerar, distribuerar, konsumerar och hanterar restprodukter av livsmedel – från jord till bord.



Figur 1. Livsmedelskedjan – en förenklad bild över de centrala aktörerna.

Livsmedelssystemet är som beskrivet allt som är kopplat till kedjan och hanteringen av restprodukterna från dess processer. Systemet är komplext och involverar flera samhällssektorer och många aktörer. Livsmedelssystemet finns som exempel illustrerat på Folkhälsomyndighetens webbplats:

[Livsmedelssystemet](#).

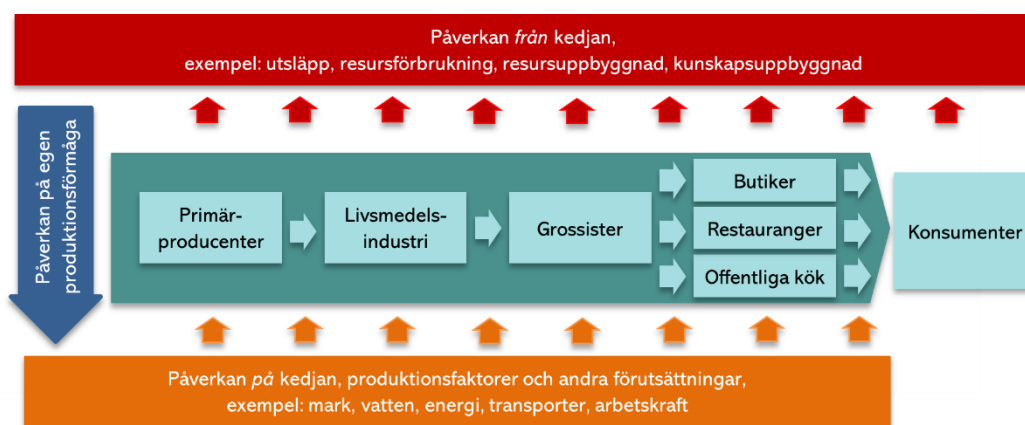
Påverkar ditt förslag livsmedelssystemet?

Du som utredare eller regelgivare bör bedöma om förslaget påverkar livsmedelssystemet och den *framtida* möjligheten för livsmedelskedjan att förse konsumenterna med näringsrik och säker mat.

Livsmedelssystemet är nära sammanlänkat med andra samhällssystem. Det illustreras schematiskt i Figur 2 via orange och röd ruta och pilar. Produktionsfaktorer, andra system och aktörer påverkar hur livsmedelssystemet uppfyller sitt syfte att förse befolkningen med mat. Ditt förslag kan påverka livsmedelssystemet både direkt och indirekt. En direkt påverkan kan till exempel vara att primärproducenternas tillgång till produktiv mark förändras eller

konsumenternas möjlighet att handla och äta hälsosam mat. En indirekt påverkan kan exempelvis vara att ditt förslag påverkar infrastrukturen och möjligheten till leveranser i något av stegen i livsmedelskedjan. Förslaget kanske syftar till att styra konsumenternas köpkraft eller investeringsviljan på ett mer övergripande sätt vilket kan påverka livsmedelssystemet. Systemet kan också påverka sig själv i den meningen att effekter från livsmedelssystemet kan påverka även systemets möjligheter att uppnå sitt syfte att förse befolkningen med mat. Till exempel kan en innovation inom hantering av restprodukter möjliggöra återanvändning av energi inom livsmedelsförädlingen eller utsläpp från livsmedelssystemet kan påverka mark, vatten och andra produktionsfaktorer.

Om ditt förslag påverkar aktörers beteende eller tillgången till olika resurser så kan det påverka livsmedelssystemet. Det kan alltså påverka möjligheten att uppfylla systemets syfte att producera mat idag och i framtiden.



Figur 2. Illustration av möjliga effekter på hållbarheten.

Du kan använda beskrivningen av livsmedelssystemet för att se hur ditt förslag kan påverka en hållbar utveckling. Du kan också, som ett komplement, utgå från hållbarhetsdimensionerna och målbilderna för ett hållbart livsmedelssystem som beskrivs nedan.

De tre hållbarhetsdimensionerna – en utgångspunkt för att beskriva påverkan

Ditt förslag eller alternativen du utreder skulle kunna ha en väsentlig påverkan via en eller flera hållbarhetsdimensioner. Nedan är korta exempel på vad dimensionerna kan innebära för livsmedelssystemet. En viktig del av att beakta hållbarhetsdimensionerna är att beskriva vilka målavvägningar som kan bli aktuella till följd av förslaget och vilka avvägningar som det innebär.

- **Miljömässig hållbarhet.** Den miljömässiga hållbarheten berör bland annat hur förslaget påverkar naturresursers kvalitet och tillgänglighet, hur klimatpåverkan förändras samt hur grödor och djur utsätts för översvämningar, torka, stormar och liknande risker. Dessutom kan den avse hur förslaget påverkar ekosystemens framtida tillstånd, den

biologiska mångfalden, möjlighet att bedriva fiske på hållbara bestånd, spridningen av miljö- och hälsofarliga ämnen samt resurseffektivitet och cirkularitet.

- **Social hållbarhet.** Den sociala hållbarheten kan relatera till faktorer som rättvisa, jämlikhet, jämställdhet, hälsa, arbetsmiljö, djurvälstånd och tillgång till säker och hälsosam mat för alla.
- **Ekonomisk hållbarhet** kan innefatta faktorer som lönsamhet och konkurrenskraft i hela kedjan. Det kan relatera till exempelvis förutsättningar för sysselsättning som kompetensförsörjning, förutsättningar att driva verksamhet och att få dem att växa, tillgång till jordbruksmark och insatsvaror, möjlighet att investera i innovativa och hållbara lösningar, möjlighet att bedriva fiske på hållbara bestånd samt verksamheternas robusthet och anpassningsförmåga. En viktig aspekt är också konsumentens ekonomiska tillgång till livsmedel som kan handla om dess köpkraft men också prissättning på livsmedel.

Målbilder för ett hållbart livsmedelssystem

Ett sätt att tydliggöra vad ett hållbart livsmedelssystem kan handla om är den målbild som en grupp myndigheter tagit fram tillsammans. Målbilderna kan ses som ett sätt att överbygga stuprören och bygga en plattform för bättre samverkan och styrning. De tio målbilderna är:

- Alla kan äta hållbart
- God kunskap om värdet av hållbar mat hos samhällets alla aktörer
- Livsmedlen och livsmedelsproduktionen främjar människors, djurs och växters hälsa
- Livsmedelssystemet skapar sysselsättning och hållbar utveckling i hela Sverige
- Livsmedelsproduktionen bevarar och stärker ekosystemen och gynnar biologisk mångfald
- Hållbart nyttjande av naturresurser och ökad cirkularitet
- Livsmedelssystemet bidrar till minskad klimatpåverkan i alla led
- Lönsamt att producera, distribuera och sälja hållbar mat och dryck
- Robust och uthållig livsmedelsförsörjning
- Attraktiv, jämlik, jämställd och innovativ livsmedelsbransch med god tillgång till arbetskraft med rätt kompetens

Målbilden finns i sin helhet här: [Målbild för ett hållbart livsmedelssystem - PDF](#).

I en konsekvensutredning kan frågan ställas om det finns rimlig anledning att tro att ditt förslag påverkar livsmedelssystemet via någon av målbilderna? I ett nästa steg kan du bedöma om en sådan påverkan är avgörande för livsmedelssystemets hållbarhet. Negativ påverkan på någon målbild eller hållbarhetsdimension innebär en risk för livsmedelssystemets hållbarhet. Vid varje förslag bör man bedöma om en negativ effekt kan vägas upp av en starkare positiv effekt i en annan dimension eller på ett annat mål.

Frågor att ställa i konsekvensutredningen

För att identifiera påverkan på livsmedelssystemet och hållbarhetsdimensionerna kan följande frågor användas:

Övergripande frågor

- Påverkas någon aktör i livsmedelskedjan (se figur 1)?
- Kan användningen av eller tillgång till resurser i livsmedelssystemet påverkas (se figur 2)? Är resurserna centrala för livsmedelskedjans förmåga att försörja befolkningen med mat?
- Vilka avvägningar eller synergier mellan olika mål, eller mellan hållbarhetsdimensionerna aktualiseras av förslaget? Hur kan dessa hanteras?

Exempel på specifika frågor

Nedan följer några exempel på specifika frågor som kan vara relevanta för din konsekvensutredning. Livsmedelssystemet är komplext och omfattar många faktorer. Det kan därför finnas andra mer relevanta frågor att ställa. Dessa exempel är tänkta att tjäna som inspiration för att du ska kunna ställa de frågor som är relevanta för ditt förslag. Frågorna kan hjälpa dig att se om ditt förslag kan ha effekter på livsmedelssystemet och en hållbar utveckling.

- Påverkas livsmedelspriser eller tillgång till mat?
- Påverkas livsmedelsproduktionen lokalt, regionalt eller nationellt samt i jämförelse med produktionen i andra länder?
- Påverkas konsumentbeteenden, som att välja och köpa mat?
- Påverkas djurvälstånd, smittskydd eller användning av växtskyddsmedel?
- Påverkas offentliga kök (skola, vård, omsorg)?
- Finns risk för påverkan på livsmedelsberedskap i kris?
- Kan förslaget leda till förändrade krav på transporter, förpackningar eller lagring av livsmedel?
- Påverkar regeln matsvinn, uppkomst av livsmedelsavfall eller livsmedelsförluster?
- Påverkas andra resurser såsom mark, vatten och luftkvalitet?

- Hur påverkar förslaget arbetsmiljön och attraktionskraften att vilja arbeta och driva företag inom livsmedelskedjan?
- Skapas nya kostnader eller administrativa bördor för företag?
- Krävs ny rapportering, tillsyn eller kontroll?
- Påverkar förslaget hållbara handelssystem för till exempel livsmedel, insatsvaror eller foder?

Potentiella fallgropar

Det finns flera vanliga fallgropar i en konsekvensutredning och nedan listas exempel på några som är relevanta för livsmedelssystemet:

- Att förbise indirekta effekter på livsmedelssystemet eller se förslagets inverkan för snävt. Indirekta konsekvenser kan vara svåra att förutse och deras påverkan på systemet kan bli stor. Ditt förslag kanske primärt berör en annan sektor eller påverkar importen av en vara som är väsentlig för flera sektorer, då kan det vara viktigt att även utreda hur förslaget påverkar livsmedelssystemet.
- Att inte väga in samlade effekter av flera regler. Livsmedelssystemet och specifikt den gröna näringen pekats ofta ut som en regeltung bransch, det kan därför vara viktigt att beakta hur ditt förslag påverkar den totala regelbördan.
- Att förbise systemets återkopplingar och anpassningsförmåga. Det finns många möjligheter inom livsmedelssystemet, en förändring kan skapa nya möjligheter vilket kan vara relevant att ha med i din analys.
- Att underskatta påverkan på små företag. Många företag i livsmedelskedjan är små- och mikroföretag, det kan därför vara viktigt att här utgå från principen ”tänk små företag först”. Samtidigt kan påverkan på de lite större företagen ge större konsekvenser utifrån perspektivet livsmedelsförsörjning.
- Att förbise hur förslag påverkar konsumtionsledet. Maten som produceras ska först konsumeras, hur konsumenterna väljer livsmedel har betydande påverkan på både ekonomiska och sociala dimensionerna av hållbarhet.
- Att underskatta effekter för företag i Sverige då nationella regler riskerar att påverka konkurrenskraften på den gemensamma EU-marknaden och exportmarknader.
- Att inte se att effekterna är olika för olika berörda. Om ditt förslag påverkar många är det viktigt att beakta de olika förutsättningar som finns för en bransch, till exempel bristen på kompetens inom en viss bransch eller förutsättningarna för generationsskiftet.
- Att bortse från att nollalternativet kan skilja sig från nuläget. Nollalternativet kanske är den situation som uppstår om ingen åtgärd vidtas och nuläget kan ändras av andra trender eller annan påverkan. Du

kan behöva beskriva *förväntad* framtida utveckling för livsmedelssystemet om ditt förslag inte genomförs.

Länkar till fördjupning

Food and agriculture organization (FAO) [FAO:s definitioner och ramverk för hållbara livsmedelssystem](#)

Handlingsplan för minskat matsvinn: [Fler gör mer – handlingsplan för minskat matsvinn 2030](#)

Regelrådets vägledning för konsekvensutredningar: [Regelrådets vägledning för konsekvensutredningar](#)

Miljömålsrådets programområde för ett hållbart livsmedelssystem:

[S 2022 nr 02 - Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem](#)

[Målbild för ett hållbart livsmedelssystem - PDF](#)

Rapport om hållbara livsmedelssystem: [Hållbara livsmedelssystem - Jordbruksverket](#)

Bilaga 2 – Upplevda utmaningar för aktörer

Utmaningar/hinder som relevanta aktörer upplever för att kunna agera för ett hållbart livsmedelssystem, kopplat till myndigheternas verksamhet, har kartlagts. Sammanställningen avgränsades till två aktörsgrupper som ingår i livsmedelskedjan, producenter och konsumenter.

Det som livsmedelsproducenter upplever hindrar att bidra till ett mer hållbart livsmedelssystem kan sammanfattas i:

Den sammanlagda regelbördan är svår att överblicka

Livsmedelsproducenter berörs av många regelverk inom olika områden som kommer från flera olika myndigheter. Detta gör att det blir svårt för företagen att överblicka vilka regler som ska följas, få reda på vad som gäller och de upplevs ofta som svåra att förstå. Reglerna ändras ofta, enligt företagen, och det kan vara svårt att hålla sig uppdaterad och hinna göra förändringar innan nya riktlinjer träder i kraft. Det är också svårt för företagen att veta vart de ska vända sig, exempelvis om verksamheten är långt från det traditionella. Dessutom är kunskap och vägledning spridd över regional/nationell nivå och över olika myndighetsområden.

Tidskrävande administration och kontroll

Livsmedelsproducenter kontrolleras av flera olika aktörer både offentliga och privata, samtidigt som det ställs omfattande krav på dokumentation och rapportering. Kontroller och dokumentationskrav är inte samordnade, vilket leder till en ökad administrativ börda som tar tid från livsmedelsproduktionen. Det saknas infrastruktur och lagstöd för informationsdelning mellan myndigheter. Myndigheternas IT-system är sällan kundvänliga vilket gör det svårt för företagen att följa sitt ärende. Tillståndprocesser är ofta långsamma, dyra och krångliga. Kontrollsituationen upplevs inte bidra till lärande.

Sårbarhet och varierad lönsamhet

Jordbruksmark exploateras för andra ändamål än livsmedelsproduktion och konkurrensen om utrymmet till havs ökar, vilket påverkar möjligheterna att producera mat. Det är kostsamt och riskabelt att göra miljösmarta omställningar i primärproduktionen. Hänsyn till klimat, miljö, djurskydd och smittskydd ger högre kostnader för produktionen, men leder inte per automatik till en högre efterfrågan eller att de får mer betalt för sin produkt. Långsiktigt lönsamma företag är en grundförutsättning för matproduktion och livsmedelsförsörjning men också för att investera i hållbarhetsåtgärder. Bristande infrastruktur hindrar resurser från att utnyttjas fullt ut, exempelvis fisk som blir foder i stället för livsmedel.

Brist på arbetskraft med rätt kompetens

Livsmedelssektorn har behov av kompetens för hållbar utveckling i form av exempelvis grön omställning (cirkulär ekonomi), motståndskraft och uthållighet i framtida kriser och för konkurrenskraft. Det handlar om att dels lyfta kompetensen hos den befintliga personalen, dels investera i fler individer genom exempelvis utbildningar. Bristen påverkar vår framtida livsmedelsproduktion och branschens attraktivitet. Tröskeln för att bli livsmedelsproducent är hög, generationsskiftet är en utmaning och det är svårt att få tillgång till utländsk arbetskraft vilket vissa branscher är beroende av (till exempel säsongsarbetskraft och veterinärer). Även bristen på rådgivare påverkar produktionskapaciteten. Tillgängliga utbildningar motsvarar inte behoven och det saknas lättillgängligt kunskapsunderlag för primärproducenter inom miljösmart omställning. Kompetensen behöver dels lyftas hos befintlig personal genom hela kedjan, men investeringar behöver också göras i fler individer genom exempelvis utbildningar.

Regler och regeltillämpning som styr fel

Det förekommer bristfälliga konsekvensutredningar när nya regler införs, vilket kan få negativa konsekvenser för samhället och dess aktörer. Kraven på små företag är inte alltid proportionerliga. Hållbarhetsdimensionerna beaktas inte alltid och företagsperspektivet kan saknas. I vissa fall regleras snarlika saker i regelverk som överlappar varandra vilket leder till dubbelprovningar. Flexibiliteten i lagstiftningen utnyttjas inte när regelverken tillämpas och i vissa fall saknas sådana ventiler i regelverken. Detta kan bland annat försvåra introduktionen av nya livsmedel eller innovationer.

Det som konsumenter upplever hindrar att bidra till ett mer hållbart livsmedelssystem kan sammanfattas i:

Normer och marknadsföring styr fel

Att välja mer hållbara livsmedel kan innebära att gå emot rådande normer, vilket kan upplevas som ett hinder. Även värderingar, attityder och vanor kan bidra till ett motstånd mot de mer hållbara valen. Det motståndet kan finnas hos den enskilde individen, och då innebära att mer hållbara livsmedel inte upplevs så attraktiva. Motståndet kan även upplevas från den sociala omgivningen, och innebära att det blir svårt att göra mer hållbara val på grund av negativa reaktioner. Marknadsföring bidrar till denna situation, eftersom livsmedel som är mer hållbara är mindre framträdande i marknadsföringen. Detta förstärker normen av icke hållbar konsumtion. Bland de livsmedel som ändå marknadsförs som mer hållbara finns även ett hinder i att sådan marknadsföring ibland inte är väl underbyggd utan riskerar att vilseleda konsumenter.

Svårare att hitta hållbar mat

Det finns ett stort utbud av livsmedel som antingen är ohälsosamma eller har stor negativ miljöpåverkan, eller både och. De mer hållbara alternativen finns ibland i begränsat utbud, särskilt för vissa konsumentgrupper och i vissa situationer. De alternativen har ofta inte någon framträdande plats i dagligvarubutikerna och kan ibland finnas på längre avstånd från konsumenten. I vissa situationer kan konsumenter presenteras för standardval, t.ex. hur ingredienser anges i recept, vilka rätter som erbjuds som dagens rätt, etcetera. Det är mindre vanligt att sådana standardval hör till kategorin mer hållbara alternativ, och eftersom den typen av standardval har en väldokumenterad effekt att styra konsumenters beteende kan även detta fungera som ett hinder för mer hållbara val.

Offentlig sektor skiljer sig från den privata. Här handlar det bland annat om politisk styrning genom nationella, regionala och lokala beslut och möjligheten att ställa hållbarhetskrav i samband med inköp¹¹

Brist på kunskap om vad som är hållbar mat

Konsumenten behöver ha omfattande kunskap om vilka som är de mer hållbara alternativen för att kunna göra mer hållbara val. Det saknas i vissa fall lättillgänglig och begriplig information i köpsituationen, genom exempelvis olika former av hållbarhetsmärkning eller annan information om produkters hållbarhetsegenskaper. Ett annat slags kunskapsbrist är när konsumenter kanske visserligen känner till att det finns mer hållbara alternativ, men de vet inte hur de smakar, hur de ska tillagas eller kombineras med andra ingredienser. En viktig bakomliggande orsak till konsumenters kunskapsbrister kan vara att det saknas en samsyn kring hållbara livsmedel och gemensamma kriterier för hur hållbarhet ska definieras. Utan en sådan samsyn är det svårt att förmedla ett entydigt budskap till konsumenterna.

Hållbar mat är ofta dyrare

I valsituationer mellan mer respektive mindre hållbara livsmedel är de mer hållbara livsmedlen ofta dyrare. Det kan exempelvis gälla livsmedel med olika kvalitetscertifieringar och märkningar. Prishindret är enligt flera konsumentundersökningar det främsta hindret för att göra de mer hållbara valen. Ett begränsat utbud av förpackningar med mindre mängd bidrar också, tillsammans med mängdrabatter, till överkonsumtion och matsvinn vilket motverkar en hållbar konsumtion.

¹¹ Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller hållbarhetskriterier för livsmedel inom miljö, djurskydd och sociala krav.