

Regeringsuppdrag att genomföra åtgärder för ett minskat saltintag och ett minskat intag av energitäta näringsfattiga livsmedel

Delrapport 2



Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 5 |
| Uppdraget | 6 |
| Bakgrund | 7 |
| Saltsänkning | 7 |
| Socker­­sänkning..... | 7 |
| Kunskapsunderlag | 7 |
| Resultat..... | 8 |
| ReduSalt – Saltreduktion i livsmedel..... | 8 |
| Andra länders åtgärder för att minska på saltintaget..... | 8 |
| Undersökning om konsumenternas attityder till salt | 9 |
| Baslinjemätning av saltinnehållet i lunchrätter..... | 9 |
| Dialog med branschföreträdare om överenskommelser inom andra områden..... | 9 |
| Scenarioberäkningar för att bedöma effekter av sockersänkningar..... | 10 |
| Sammanställning av andra länders sockersänk­­ningsarbete | 10 |
| Förstudie om åtgärder för att påverka barns matvanor | 10 |
| Fördjupad analys av konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel i matvaneundersökning | 11 |
| Ekonomisk redovisning..... | 12 |
| Referenser | 13 |

Sammanfattning

Livsmedelsverket fick i november 2020 i uppdrag av regeringen att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, samt att ta fram kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska.

Under 2021 har arbetet fokuserat på salt, vilket huvudsakligen har gjorts inom det Vinnova-finansierade projektet ReduSalt. En sammanställning av andra länders saltarbete har gjorts, med syfte att identifiera hinder och framgångsfaktorer samt att få underlag till en svensk modell för överenskommelser om saltsänkning. Likaså har en baslinjemätning av saltinnehållet i lunchrätter från restauranger, snabbmatsställen och livsmedelsbutiker genomförts. Dessa data kommer att vara värdefulla i såväl möten med branschen som för en eventuell kommande monitorering. Den undersökning om konsumenternas attityder till salt som genomfördes i december 2020 har nu färdigställt och publicerats. Enligt undersökningen vet nästan alla svenskar att för mycket salt är skadligt för hälsan, och sex av tio uppger att de försöker minska på saltet. Det som skulle hjälpa dem bäst, menar de, är att industrin sänker salthalten i maten de köper.

Som en utgångspunkt för att bedöma effekten av sockersänkning i sockerrika livsmedel har scenarioräkningar gjorts. De visar att sänkt sockernehåll i läsk kan få relativt stor effekt på energiintaget bland högkonsumenter. Sänkning av sockernehållet i frukostprodukter kan också få en viss effekt, särskilt bland dem som äter mycket av dessa produkter. Vi har även påbörjat en sammanställning av andra länders sockersänkingsarbete.

En förstudie har genomförts som förberedelse för arbetet med att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska.

Uppdraget

Regeringen har gett i uppdrag åt Livsmedelsverket att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, samt att ta fram kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska. I uppdraget ingår att främja sådana överenskommelser och ta fram förslag till hur effekterna av hur eventuella frivilliga överenskommelser kan följas upp. Tillsammans med branschen ska förslag till mellan vilka parter överenskommelser kan göras tas fram. I uppdraget ingår däremot inte att ha färdiga frivilliga överenskommelser med branschen. Uppdraget löper till december 2023 och ska slutredovisas senast den 15 februari 2024.

Bakgrund

Ohälsosamma matvanor är, efter tobak, den livsstilsfaktor som bedöms vara den största orsaken till ohälsa och förtida död i Sverige (Collaborators 2020). Livsmedelsverket har sedan länge råd om hållbara matvanor. Men även andra åtgärder, vid sidan av råd, behövs för att skapa förutsättningar i samhället som kan förändra livsmedelskonsumtionen i rätt riktning. Livsmedelsverket har nu fått i uppdrag av regeringen att på tre olika sätt arbeta med åtgärder för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion. Det handlar om att sänka halterna av salt och socker i maten och att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska, särskilt hos barn och unga.

Saltsänkning

En stor del av befolkningens intag av salt kommer från vanliga livsmedel som kött och charkuteriprodukter, bröd, ost, färdigmat och restaurangmat. För att göra det möjligt att minska på intaget av salt behöver därför salthalterna i dessa livsmedel sänkas. Uppdraget från regeringen handlar om att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse med livsmedelsbranschen om ett generellt saltsänkingsprogram samt uppföljning av effekterna.

Sockersänkning

Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning, [Riksmaten ungdom 2016–17](#), visade att över hälften av deltagarna i undersökningen rapporterade ett intag av tillsatt socker som låg över det rekommenderade maxintaget. Storkonsumenter drack nästan en liter läsk om dagen. Regeringsuppdraget omfattar även en sänkning av sockermängden i sockersötade livsmedel, med fokus på livsmedel som barn och ungdomar äter eller dricker mycket av.

Kunskapsunderlag

Den tredje delen av uppdraget är att ta fram ett kunskapsunderlag om vilka metoder som har effekt för att påverka matvanorna i olika socioekonomiska grupper. Metoderna ska kunna användas av olika aktörer i samhället.

Resultat

ReduSalt – Saltreduktion i livsmedel

Livsmedelsverket är en aktiv part i det Vinnova-finansierade projektet ReduSalt som drivs av RISE. Målet för ReduSalt är att utveckla och sprida metoder som hjälper livsmedelsbranschen att reducera salthalten i sina produkter för att bidra till sänkt saltkonsumtion hos den svenska befolkningen.

Inom det delprojekt som ska skapa ett nätverk för fortsatt arbete med saltsänkning och ta fram förslag på hur en eventuell överenskommelse om saltsänkning skulle kunna se ut, har flera möten och ett webinarium hållits om andra länders saltsänkingsarbete (se nedan) i syfte att inspirera olika aktörer i Sverige och öka kunskapen om möjliga åtgärder för att minska saltintaget i befolkningen. Livsmedelsverket leder detta delprojekt tillsammans med Livsmedelsföretagen. Hur en svensk överenskommelse skulle kunna utformas kommer att diskuteras i en workshop med företagen under våren.

Livsmedelsverket har även en aktiv roll inom det delprojekt som har i uppgift att kommunicera resultaten i ReduSalt gentemot företag, med syfte att få företag intresserade av att använda de saltsänkingsmetoder som tas fram, samt genomföra utbildningsinsatser kring metoderna. Livsmedelsverket ingår även i den grupp som, tillsammans med andra parter i ReduSalt, ansvarar för att planera och samordna kommunikationsinsatser riktade till allmänheten. Dessa insatser handlar om behovet ur folkhälsosynpunkt av att sänka saltintaget och syftar till att skapa acceptans för en generell saltsänkning.

ReduSalt avslutas 31 augusti 2022. En av styrkorna med projektet är att det har utgjort konkret hjälp till företagen för att minska saltinnehållet i maten. Det finns fortsatt ett behov av forskning och innovation inom området metodutveckling för saltreduktion.

Andra länders åtgärder för att minska på saltintaget

Livsmedelsverket har inom ramen för ReduSalt gjort en sammanställning av andra länders arbete för att minska på saltintaget (Livsmedelsverket 2022). I de flesta länder har saltsänkingsprogrammen varit eller blivit en del av större program för att förbättra folkhälsan. En vanlig utgångspunkt har varit att branschen, ibland tillsammans med myndigheter eller departement, kommer överens om saltnivåer för olika kategorier av produkter. I de allra flesta fall är dessa överenskommelser frivilliga och kan ses som vägledande mot ett mål. Några viktiga framgångsfaktorer som identifierats är att gemensamma åtaganden och samarbeten mellan myndighet och livsmedelsbransch är en nödvändighet för framgång, samt att det finns en långsiktighet och politisk enighet kring arbetet.

Effekterna av saltsänkingsåtgärderna varierar (Livsmedelsverket 2022). I Storbritannien minskade det genomsnittliga dagliga saltintaget i befolkningen från 2003 till 2011 med 1 gram. I Nederländerna bedöms motsvarande minskning vara 0,5 gram. Norge har enligt en utvärdering efter tre år konstaterat att det genomsnittliga saltinnehållet låg på eller under saltsänkingsmålet för 40 procent av produktkategorierna.

Rapporten utgör tillsammans med resultaten från vårens workshop inom ReduSalt viktiga underlag för att utforma förslag till en svensk modell för överenskommelser om saltreduktion.

Undersökning om konsumenternas attityder till salt

I december 2020 genomfördes en undersökning av konsumenternas kunskap och attityd kring salt. Under året har resultaten sammanställts och jämförts med resultat från en motsvarande undersökning som gjordes 2015. Resultaten visar att närmare 80 procent av svenskarna känner till att för mycket salt kan påverka hälsan negativt. Det var en något lägre andel än 2015. De flesta känner också till att svenskar i allmänhet äter för mycket salt, men knappt hälften uppger att det gäller dem själva. Trots det anger 60 procent att de alltid eller ibland försöker minska på saltet. Det är fler än i motsvarande undersökning 2015. Då som nu uppgav respondenterna att det som skulle hjälpa dem bäst är att industrin sänker salthalten i maten de köper. Rapporten kommunicerades i december 2021 (Livsmedelsverket 2021).

Baslinjemätning av saltinnehållet i lunchrätter

I december 2021 beställdes analyser av ett hundratal lunchrätter från restauranger, snabbmatsställen och livsmedelsbutiker som valts ut för att spegla utbudet på marknaden. Lunchrätter bedöms bidra i relativt hög grad till intaget av salt, men det saknas till viss del aktuella data över hur saltinnehållet i olika typer av lunchrätter ser ut. Därför valdes dessa ut för mätningen. Resultaten analyseras och sammanställs under våren 2022 och kommer att vara viktiga i en eventuell monitorering av saltsänkingsarbetet framöver. Uppgifter om saltinnehållet i maten kommer också vara viktiga i kommunikationen med livsmedelsproducenter, grossister, dagligvaruhandel och restauranger, för att motivera dem till saltsänkingsåtgärder.

Dialog med branschföreträdare om överenskommelser inom andra områden

Företrädare för delar av livsmedelsbranschen har gjort en sammanställning och analys av frivilliga branschöverenskommelser inom andra områden. Detta har varit mycket värdefullt för att se hur överenskommelser om salt- och sockersänkningar skulle kunna utformas och vilka framgångsfaktorer respektive utmaningar som finns, samt vilka förväntningar som branschen har på staten.

Framgångsfaktorer som identifierats är exempelvis att lyfta frågor som enskilda företag har svårt att hantera själva och att det är bra om företagen är med i arbetet från början. Konsumenternas förväntningar spelar stor roll, men enstaka företag kan ibland välja att leda vägen ändå. Ett tydligt syfte och mål som går att mäta och kommunicera är viktigt, liksom ett gemensamt slutmål – men vägen dit är företagsspecifik. Ett tydligt ägarskap hos branschen är viktigt. För företagen är det också viktigt med en förutsägbar policyutveckling, vilket innebär att nya åtgärder som förändrar förutsättningarna bör undvikas. För att en överenskommelse ska få effekt är det avgörande att de stora företagen deltar, eftersom det innebär att en betydande del av marknaden täcks.

De utmaningar som identifierats är bland annat att små och stora företag har olika ekonomiska förutsättningar, att kunna attrahera inte bara de redan engagerade företagen, att deltagande i en branschöverenskommelse är resurskrävande och att det krävs att frågan är långsiktigt relevant för företagen.

I flera andra länder har staten en viktig roll i överenskommelserna om salt- och sockersänkning. De svenska branschföreträdarna menar dock att samverkan med myndighet ger legitimitet, men att det inte är centralt. Dock ser man att en dialog mellan stat/myndigheter och näringsliv är viktig.

Branschen har även förväntningen att staten ökar satsningar på forskning och innovation och bidrar med viktiga faktaunderlag i det aktuella området.

Scenarioberäkningar för att bedöma effekter av sockersänkningar

För att bedöma effekten av tänkbara sockersänkningar har vi gjort scenarioberäkningar med utgångspunkt i data från Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning, Riksmaten ungdom 2016–17. Preliminära resultat från dessa tyder på att en sänkning av sockerhalten i läsk skulle kunna få betydande effekt på socker- och kaloriintaget, i synnerhet bland de ungdomar (5 procent av pojkarna i årskurs 2 på gymnasiet) som har ett mycket högt intag av läsk (nästan en liter om dagen).

Scenarioberäkningar har även gjorts för minskat sockernehåll i frukostprodukter, som flingor och sötad fil och yoghurt. Det ger också en viss effekt hos högkonsumenterna, men inte lika stor effekt som en sänkning av sockernehållet i läsk.

I de flesta drycker med sänkt sockernehåll har en del av sockernehållet bytts ut mot sötningsmedel. Att välja produkter som är helt sockerfria är ett mer effektivt sätt att få ner sockerintaget, men vissa konsumenter är skeptiska till sötningsmedel. När en del av sockret ersätts med sötningsmedel finns därför risk för att en del konsumenter väljer bort dessa. Enligt uppgifter från Sveriges Bryggerier har dock andelen sockerfri läsk ökat mycket de senaste åren, inklusive åren efter att Riksmaten ungdom genomfördes, från 17 procent 2010 till 47 procent 2020. Den europeiska organisationen för läskproducenter, UNESDA, har en egen överenskommelse om att mellan 2019 och 2025 sänka sockernehållet med 10 procentenheter och Coca Cola i Sverige har som mål att sänka det med 15 procentenheter.

Vilka slutsatser som kan dras från dessa scenarioberäkningar och effekten av olika insatser kommer Livsmedelsverket att arbeta vidare med under projektets gång.

Sammanställning av andra länders sockersänkingsarbete

Livsmedelsverket har påbörjat en sammanställning av andra länders arbete med att minska intaget av socker. Sammanställningen bygger vidare på Statskontorets analys av några styrmedel för bättre matvanor som beskriver skatter, subventioner och marknadsföring i länder i Europa (Statskontoret 2019). Utöver dessa styrmedel förekommer olika märkningar på livsmedelsförpackningar och överenskommelser med livsmedelsbranschen för att minska innehållet av socker i mat och dryck.

Förstudie om åtgärder för att påverka barns matvanor

Som en förberedelse för arbetet med att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska har en förstudie genomförts. Den sammanfattar några större litteratursammanställningar som har gjorts. En av dessa är en kartläggande litteraturöversikt om insatser för att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet. Denna litteraturöversikt är en bilaga till rapporten från det uppdrag som Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten fick av regeringen för att ta fram förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet och som pågick 2016–17 (Folkhälsomyndigheten 2017). Statskontorets utredning om ekonomiska styrmedel för bättre matvanor (Statskontoret 2019), EU:s rapport om åtgärder för hälsosamma matmiljöer (Djojoseparto, Kamphuis et al. 2021) och WHO:s rapport om skatter och prispåverkande åtgärder för att främja hälsosamma matvanor (WHO 2021) är andra viktiga

underlag som tas upp i förstudien. World Cancer Research Funds databas Nourishing är en annan viktig källa till kunskap om olika åtgärder och deras effekter (World Cancer Research Fund 2021).

Nästa steg är att genomföra en fördjupad litteraturstudie och utifrån den identifiera ett antal möjliga åtgärder som konsekvensbedöms ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, det vill säga där kostnader vägs mot samhällsvinster.

Fördjupad analys av konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel i matvaneundersökning

En djupare analys av ungdomars konsumtion av energitäta eller näringsfattiga livsmedel har påbörjats och en vetenskaplig artikel har publicerats (Lindroos, Moraesus et al. 2021). Analysen baseras på Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning, Riksmaten ungdom 2016–17. Syftet med denna fördjupade analys är att identifiera potentiella målgrupper och att få kännedom om när konsumtionen huvudsakligen sker, så att åtgärder kan riktas där de förväntas ha störst effekt.

Målet är att analysera om det finns samband mellan hög konsumtion av energitäta näringsfattiga livsmedel och matvanorna i övrigt, om konsumtionen skiljer sig mellan måltidstyp, veckodag eller var man äter samt om olika bakgrundsfaktorer som geografisk region eller föräldrars utbildning spelar roll. Likaså kommer eventuella samband mellan hög konsumtion av energitäta näringsfattiga livsmedel och ungdomarnas näringsstatus och nivå av fysisk aktivitet att analyseras.

De första resultaten visar på att drygt en tredjedel, 36 procent, av all energi kom från energitäta och näringsfattiga livsmedel. Skillnaden mellan pojkar och flickor i olika åldrar var liten (andelen låg mellan 34 procent för pojkar i årskurs 5 och 39 procent för flickor på gymnasiet). De livsmedel som bidrog mest var godis och choklad, pizza och pajer med hög andel mättat fett, läsk, kakor och bakverk samt salta snacks. Totalt sett var intaget högst i hemmet, men andelen var större utanför hemmet och skolan. Där bestod minst hälften av all konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel. Analysen kommer att utgöra ett av flera underlag till kunskapsunderlaget om åtgärder för att minska konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

Ekonomisk redovisning

Ekonomisk redovisning

| | |
|------------------------------------|---------------------|
| Mottagna medel | 2 000 000,00 |
| Underskott från 2020 | - 8 610,61 |
| Lönekostnader* | - 792 774,27 |
| OH kostnader | - 673 858,13 |
| Baslinjemätning salt i lunchrätter | - 523 781,40 |
| Övriga kostnader | - 975,59 |
| Totala kostnader | 2 000 000,00 |
| Resultat | 0,00 |

(Alla medel förbrukade, ingen återbetalning)

*Lönekostnaderna har egentligen varit högre, men den överskjutande delen står Livsmedelsverket själva för

Referenser

Collaborators, G. R. F. (2020). "Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990-2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019." The Lancet **396**(10258): 1223-1249.

Djojosoeparto, S., C. Kamphuis, et al. (2021). The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): European

Union. An assessment of EU-level policies influencing food environments and priority actions to create healthy food environments in the EU. J.-H. P. E. Network.

Lindroos, A. K., L. Moraesus, et al. (2021). "The Contribution of Foods and Beverages of Low Nutritional Value to the Diets of Swedish Adolescents, by Food Group, Time and Place. A Nationally Representative Study." Nutrients **13**(7): 2450.

Livsmedelsverket (2021). Vad tycker konsumenter om salt? En kvantitativ undersökning av konsumenters kännedom och attityd till salt och saltkonsumtion. Livsmedelsverkets rapportserie nr 26/2021.

Livsmedelsverket (2022). Andra länders insatser för att minska befolkningens intag av salt. Kartläggning av andra länders erfarenheter. Livsmedelsverkets rapportserie nr 2/2022 Uppsala.

Statskontoret (2019). En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor. .

WHO (2021). Implementing fiscal and pricing policies to promote healthy diets: a review of contextual factors. .

World Cancer Research Fund (2021). Nourishing.

