

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

Delrapport 3



Innehåll

Sammanfattning	5
Uppdraget	6
Bakgrund	7
Saltsänkning	7
Sockeränkning.....	7
Kunskapsunderlag om metoder för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel..	7
Resultat.....	9
ReduSalt – Saltreduktion i livsmedel.....	9
Undersökning av saltinnehåll i lunchrätter	9
Sammanställning av uppgifter om saltintag i befolkningen.....	10
Förslag till modell för branschöverenskommelse för saltsänkning.....	11
Dialogmöten med dagligvaruhandeln	12
Dialogmöten med andra delar av livsmedelsbranschen.....	12
Vetenskapligt underlag om möjliga oönskade effekter av sötningsmedel.....	14
Litteraturstudie om styrmedel som kan ha effekt på livsmedelskonsumtionen	14
Fördjupad analys av ungdomars konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel.....	15
Planering för 2023	17
Referenser	18

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 2022 har dialoger med företrädare för olika delar av livsmedelsbranschen genomförts. Dessa har bidragit med många värdefulla insikter och kunskaper om vilka förutsättningar som finns för att olika delar av livsmedelsbranschen ska kunna bidra i arbetet med salt- och sockersänkningar.

Företrädare för livsmedelsproducenterna har tagit fram en modell för överenskommelse om saltsänkning och planerar nu för att ta fram en motsvarande för sockersänkning.

En undersökning av saltinnehållet i lunchrätter från restauranger, snabbmatsställen och livsmedelsbutiker har genomförts. Den visade att saltinnehållet generellt ligger alldeles för högt, men att det är stora variationer både mellan och inom olika inköpsställen. Resultaten från undersökningen fick mycket god massmedial spridning i samband med publiceringen av rapporten, vilket kan bidra till att öka medvetenheten om saltproblematiken bland såväl livsmedelsföretag som allmänhet.

En sammanställning om saltintaget i befolkningen har gjorts. Utöver data från Livsmedelsverkets egna undersökningar har data från forskningsstudien SCAPIS använts för att göra en uppskattning av befolkningens saltintag. Slutsatsen är att saltintaget är avsevärt högre än befolkningsmålet på 6 gram salt per dag, men att det är svårt att ange en säker siffra på genomsnittligt intag.

För att sänka sockerhalten i maten används ofta artificiella sötningsmedel. Därför behövdes fördjupad kunskap om eventuella oönskade effekter av sötningsmedel, exempelvis påverkan på sötsug och mättnadskänsla, vilket nu har tagits fram och publicerats i en rapport. Slutsatsen är att konsumtion av sötningsmedel kan leda till en minskning av energiintaget och att de inte påverkar känslan av mättnad och sötsug. Vissa sötningsmedel kan, som det mesta som konsumeras, ha påverkan på tarmfloran, men det är oklart vilken betydelse det har för hälsan.

En litteraturstudie om en bred uppsättning av styrmedels effekter för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion har publicerats som en första del i arbetet med att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska. I medierapporteringen om litteraturstudien framställdes det felaktigt som att Livsmedelsverket föreslog höjd skatt på sötsaker. Denna felaktighet fick stor spridning och skapade debatt. I slutrapporteringen från uppdraget kommer en sammanfattande analys göras av vilka metoder som kan vara framkomliga och effektiva för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion.

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 metoder för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel. I uppdraget ingår att främja sådana överenskommelser och ta fram förslag till hur effekterna av eventuella frivilliga överenskommelser kan följas upp. Tillsammans med branschen ska förslag tas fram om mellan vilka parter överenskommelser kan göras. 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 (Global Burden of Disease Risk Factors Collaborators 2020). Livsmedelsverket har sedan länge råd om hållbara matvanor. Andra åtgärder, vid sidan av råd, behövs för att skapa förutsättningar i samhället som kan förändra livsmedelskonsumtionen i rätt riktning. Livsmedelsverket fick i november 2020 i uppdrag av regeringen att på tre olika sätt arbeta med åtgärder för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion: undersöka och skapa förutsättningar för frivilliga överenskommelser inom livsmedelsbranschen om att sänka halterna av salt respektive socker i maten samt ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska, särskilt hos barn och unga.

Saltsänkning

I Sverige är det genomsnittliga saltintaget betydligt högre än populationsmålet, som ligger på 6 gram salt per dag. En stor del av befolkningens intag av salt kommer från 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, när det gäller salt, om att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse med livsmedelsbranschen om ett generellt saltsänkingsprogram samt uppföljning av effekterna.

Salt är utöver en källa till natrium en viktig källa till jod i Sverige. Ett tillräckligt intag av jod är nödvändigt för bildandet av sköldkörtelhormon, som reglerar kroppens ämnesomsättning. Hos foster kan jodbrist störa utvecklingen av nervsystemet, den fysiska utvecklingen och leda till psykiska utvecklingsstörningar.

Sockersänkning

Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning, [Riksmaten ungdom 2016–17](#), visade att över hälften av barnen och ungdomarna i undersökningen rapporterade ett intag av tillsatt socker som låg över det rekommenderade maxintaget. Storkonsumenterna drack nästan en liter läsk om dagen.

Regeringsuppdraget omfattar en utredning av möjligheterna till överenskommelser inom livsmedelsbranschen om en sänkning av sockermängden i sockersötade livsmedel, med fokus på livsmedel som barn och ungdomar äter eller dricker mycket av.

Kunskapsunderlag om metoder för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel

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 i evidensbaserat folkhälsoarbete. Livsmedelsverkets tolkning av uppdraget är att kunskapsunderlaget ska komplettera den del i uppdraget som handlar om att undersöka och skapa förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning. Kunskapsunderlaget om

metoder för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel fokuserar därför på andra åtgärder som kan ha effekt på konsumtionen av exempelvis energitäta och näringsfattiga livsmedel samt frukt och grönsaker. Kunskapsunderlaget kommer utöver två rapporter med analyser av styrmedel som kan ha effekt bestå av en sammanfattande analys om vilka åtgärder som är framkomliga och effektiva.

Inom arbetet med frivilliga överenskommelser har en sammanställning och analys gjorts av andra länders erfarenheter av frivilliga överenskommelser som rör salt och hinder och framgångsfaktorer identifierats (Livsmedelsverket 2022).

Åtgärder på regional och kommunal nivå har tidigare undersökts bland annat av Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket 2017). Livsmedelsverkets intention är att komplettera den informationen med ny tillkommen kunskap i den litteraturstudie som Livsmedelsverket nu har gjort lyfts några styrmedel som är användbara av aktörer på lokal nivå, exempelvis krav inom offentlig upphandling. Livsmedelsverket har via SKR efterfrågat utvärderade åtgärder på kommunal nivå, men hittills inte fått fram några exempel att lyfta.

Resultat

ReduSalt – Saltreduktion i livsmedel

Livsmedelsverket har varit en aktiv part i det Vinnova-finansierade projektet ReduSalt som drivits av RISE och som avslutades i oktober 2022. Målet för ReduSalt var att utveckla och sprida produktionsmetoder och tekniker som kan hjälpa livsmedelsbranschen att reducera salthalten i sina produkter för att på så sätt bidra till minskad saltkonsumtion hos den svenska befolkningen.

Inom det delprojekt som hade som mål att skapa ett nätverk för fortsatt arbete med saltsänkning och ta fram förslag på hur en eventuell överenskommelse om saltsänkning skulle kunna se ut, har ett konkret förslag tagits fram av företrädare för Livsmedelsföretagen, Sveriges Bagare och Konditorer samt Kött och Charkföretagen. Delprojektgruppen leddes gemensamt av Livsmedelsföretagen och Livsmedelsverket och inkluderade en rad olika samhällsaktörer. Förslaget har utarbetats av branschföreträdarna och förankrats i projektgruppen. Med utgångspunkt i resultatet från ReduSalt fortsätter nu arbetet inom ramen för regeringsuppdraget. Som underlag för fastställande av mål för saltsänkning i olika livsmedelsgrupper har detaljerade uppgifter från Livsmedelsverkets matvaneundersökningar levererats till de branschföreträdare som har utarbetat förslaget. Här har behovet av mer aktuella intagsdata synliggjorts och branschen efterfrågar därför resurser till Livsmedelsverket för nya rikstäckande kostundersökningar.

Livsmedelsverket har även haft en aktiv roll i den grupp som tillsammans med andra parter i ReduSalt ansvarat för att planera och samordna kommunikationsinsatser riktade till allmänheten. Dessa insatser handlar om att öka medvetenheten om behovet av att sänka saltintaget ur folkhälsosynpunkt och syftar till att skapa acceptans för en generell saltsänkning.

En av styrkorna med ReduSalt-projektet är att det har utgjort konkret hjälp till företagen för att minska saltinnehållet i maten och även skapat värdefulla dialoger mellan viktiga samhällsaktörer, såsom myndigheter, företag och forskare. Det finns fortsatt ett behov av forskning och innovation inom området metodutveckling för saltreduktion.

Undersökning av saltinnehåll i lunchrätter

Resultaten från en undersökning av salt i ett hundratal lunchrätter från restauranger, snabbmatsställen och livsmedelsbutiker publicerades i oktober 2022 (Livsmedelsverket 2022).

Sammantaget visar undersökningen av lunchrätter från livsmedelsbutik, lunch- och snabbmatsrestauranger att saltinnehållet i praktiken är alltför högt i förhållande till rekommendationer om saltintag i befolkningen. En portion snabbmat innehåller nästan hela den mängd salt som rekommenderas som högsta intag på en hel dag. Rätterna från butiker innehöll i genomsnitt 3,2 gram salt per portion medan restauranglunchen innehöll 4,8 gram salt per portion och snabbmaten 5,4 gram salt per portion. Samtidigt var det stora variationer i saltinnehåll, även för samma typ av rätt. Det visar att det är möjligt att saluföra rätter med mindre salt.

Uppgifter om saltinnehållet i luncher kommer att användas i dialog med livsmedelsproducenter, grossister, dagligvaruhandel och restauranger, för att motivera dem till saltsänkingsåtgärder.

Resultaten från undersökningen är också en viktig utgångspunkt för att kunna följa utvecklingen av företagens arbete med saltsänkning framöver.

Användning av joderat salt undersöktes också. På lunch- och snabbmatsrestauranger tillfrågades personalen om joderat salt använts vid tillagning. Ungefär hälften svarade att de använde joderat salt. Analysresultaten tyder dock på att personalen på lunchrestaurangerna inte alltid visste om joderat salt använts eller inte. För rätter inköpta i livsmedelsbutik hämtades information om användning av joderat salt från ingrediensförteckningen. Färre än 5 procent av dessa rätter innehöll joderat salt. Livsmedelsverkets matkorgsundersökningar visar på en generell minskning av jodinhållet i svenska livsmedel (Livsmedelsverket 2017). Ett tillräckligt intag av jod är nödvändigt för bildandet av sköldkörtelhormon, som reglerar kroppens ämnesomsättning. Den låga användningen av joderat salt inom restaurang och industri kan leda till att konsumenter som äter mycket mat utanför hemmet får i sig allt för lite jod.

Sammanställning av uppgifter om saltintag i befolkningen

För att kunna sätta upp mål för saltsänkning och sedan kunna följa upp de insatser som görs behöver Livsmedelsverket veta hur högt saltintaget är i befolkningen. Ett vetenskapligt underlag som svarar på frågor om hur saltintaget ser ut i befolkningen och vilka de största källorna till salt i kosten i Sverige är har därför sammanställts (Livsmedelsverket 2023).

Sammanställningen visar att det genomsnittliga intaget i samtliga åldersgrupper ligger över befolkningsmålet på 6 gram salt per dag. Pojkar och män har ett högre intag än flickor och kvinnor. Intaget skiljer sig även mellan olika åldersgrupper; bland pojkar ökar intaget med åldern och för både kvinnor och män ses det lägsta intaget i den äldsta åldersgruppen 65-80 år. Män i åldern 31-44 år rapporterar högst intag med ett genomsnitt på 10 gram per dag. I matvaneundersökningar där deltagarna själva rapporterar intaget finns dock flera osäkerheter då metoden inte fångar allt salt som en person konsumerar, exempelvis variationer i saltinnehåll mellan olika recept och salt som tillsätts vid bordet. Därför finns en risk att saltintaget underskattas.

Ett mer objektivt sätt att mäta saltintaget är att skatta intaget genom urinprov. I Livsmedelsverkets egna matvaneundersökningar samt undersökningen SCAPIS¹ indikerar analyser av natrium i urin att saltintaget är ännu högre, med ett genomsnitt på 7-10 gram per dag bland kvinnor och 9-12 gram per dag bland män. Bland ungdomar ses det högsta saltintaget hos pojkar på gymnasiet med ett genomsnitt på 11 gram per dag.

För att kunna följa upp och utvärdera effekterna av ett saltreduceringsprogram behövs en tydlig baslinje och en plan för att på ett tillförlitligt sätt monitorera förändringar i befolkningens saltintag.

¹ SCAPIS är en befolkningsbaserad kohortstudie som syftar till att studera förekomst och utveckling av kardiovaskulär sjukdom och kronisk obstruktiv lungsjukdom (KOL). Totalt har drygt 30 000 slumpvist utvalda kvinnor och män mellan 50 och 64 år rekryterats från olika delar av Sverige. För det här underlaget fick vi data från SCAPIS Malmö/Lund och Uppsala, vilket innebär närmare 10 800 personer, där analyser av natrium i urin utförts.

De största källorna till salt i kosten i Sverige är enligt Livsmedelsverkets matvaneundersökningar rätter med kött och chark samt bröd. För ungdomar är även pastarätter, pizza och liknande rätter betydande källor till salt. Men nästan all mat innehåller salt och bidrar därmed till det totala intaget.

Förslag till modell för branschöverenskommelse för saltsänkning

Under hela projektets gång har Livsmedelsverket haft en regelbunden dialog med företrädare för branschförbunden för livsmedelsproducenter: Livsmedelsföretagen, Sveriges bagare och konditorer samt Kött- och charkföretagen. Branschföreträdarna för de livsmedelsproducerande företagen har tagit fram ett branschanpassat och konkret förslag på en frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning. Förslaget förankras nu av branschorganisationerna hos deras medlemmar.

Det är positivt att branschen har tagit fram detta förslag. Nu återstår det att se hur effektiv en sådan modell kan bli och om det, som branschorganisationerna önskar och arbetar för, räcker som åtgärd för att sänka befolkningens intag av salt. En förutsättning för att modellen ska få effekt är att tillräckligt många företag ansluter sig till överenskommelserna och att den saltsänkning de åtar sig är ambitiös. Företagen menar också att det är viktigt med en förutsägbar policyutveckling, vilket enligt dem innebär att nya åtgärder som förändrar förutsättningarna bör undvikas.

Branschöverenskommelser för sockersänkning

När det gäller arbetet för att sänka sockerhalten i livsmedel finns inte någon motsvarighet till ReduSalt-projektet, men Livsmedelsverket har haft en löpande dialog med företrädare för Sveriges Bryggerier, Livsmedelsföretagen samt Sveriges bagare och konditorer. Dessa har framfört önskemål om att själva utveckla en modell för sockersänkning, på samma sätt som de utvecklat modellen för saltsänkning.

Sedan flera år tillbaka finns frivilliga överenskommelser om sockersänkning och ansvarsfull marknadsföring inom bryggeribranschen. Sveriges Bryggerier är med i den europeiska bryggeriorganisationen UNESDA, som sedan 2006 har ett gemensamt åtagande inom EU för att skydda utsatta grupper och som gäller marknadsföring. Åtagandet innebär till exempel att ingen försäljning görs på grundskolor.

De europeiska läskproducenterna minskade sockerinnehållet i läsk med i genomsnitt 12 procent mellan 2002 och 2012 och hade ett gemensamt åtagande om ytterligare 10 procents sockerreduktion från 2015 till 2020. En svensk läskproducent har gått längre än så, med ett åtagande om att minska med 20 procent till 2020, vilket de uppnått, samt planerar en ytterligare sänkning med 15 procent till 2025. Det senaste åtagandet inom EU är att reducera sockerhalten med ytterligare 10 procent mellan 2019 och 2025. Målet ska uppnås genom receptförändringar, mindre förpackningar och fler sockerfria alternativ.

Sveriges Bryggerier har också som målsättning att öka andelen sockerfri läsk och där har det redan skett en stor förändring. Andelen sockerfri läsk ökade från 20 procent 2012 till 50 procent 2021 ².

² Statistik – Sveriges Bryggerier

Dialogmöten med dagligvaruhandeln

Flera möten med branschorganisationen Svensk Dagligvaruhandel har ägt rum under projektets gång. Vid ett tillfälle bjöd de även in representanter för de stora livsmedelskedjorna till dialogen. Dialogerna har handlat både om saltsänkning och om sockersänkning.

Dagligvaruhandeln har särskilt tagit upp den gemensamma EU-lagstiftningen kring närings- och hälsopåståenden som ett hinder för saltsänkning. Enligt den måste sänkningen vara minst 25 procent för att tillverkaren ska få ange på förpackningen eller i marknadsföringen att produkten innehåller mindre salt. Livsmedelsverket ser därför behov av att regelverket utvecklas så att det kan stödja saltsänkning samtidigt som det skyddar konsumenterna från vilseledande information.

Dagligvaruhandeln har sedan flera år tillbaka ett fempunktsprogram för goda matvanor och god folkhälsa³ som de arbetar efter. Ett exempel på åtgärder som tas upp i programmet är att sänka salthalten i utvalda livsmedel.

Enligt företrädare för handeln skulle det i vissa fall vara bättre med regleringar än med frivilliga överenskommelser. Annars finns risk att försäljningen bara förflyttas från livsmedelsbutiker till andra försäljningsställen. Handeln anser att det är viktigt att sådana eventuella regleringar är lika för alla och att det är vetenskapligt underbyggt att de har en positiv effekt på folkhälsan. De menar dock att det idag inte finns några regleringar med starkt vetenskapligt stöd och att kunskap saknas om hur effekterna skulle bli på den svenska marknaden. Överenskommelser om sänkt innehåll av salt och socker är dock något de uppger att de skulle kunna ansluta sig till.

Dialogmöten med andra delar av livsmedelsbranschen

Under hösten 2022 genomförde Livsmedelsverket ett antal dialogmöten med olika aktörer som utöver producenter och dagligvaruhandel bedöms kunna spela en viktig roll i arbetet med salt- och sockersänkning. Möten med representanter för servicehandel, livsmedelsgrossister och besöksnäring genererade viktiga kunskaper och insikter. Syftet med dialogmötena var att inhämta kunskap från aktörer i livsmedelssystemet – deras syn på problemet och vad som görs inom branschen samt diskutera möjliga lösningar och konsekvenser.

Convenience Stores Sweden har inget gemensamt arbete för folkhälsa, men om medlemmarna skulle tycka att det är viktigt kan det bli deras uppdrag. Så länge det är lagligt säljer de produkter som kunderna vill ha, även om de inte är hälsosamma. Reitan Convenience Sweden är franchisegivare åt Pressbyrå och 7-Eleven i Sverige. De ingår inte i Convenience Stores Sweden. Ett särskilt möte har därför hållits med dem. I en testbutik testas nya produkter och de som fungerar bra tas vidare till andra butiker. Områden som de fokuserar på är drycker med minskad sockerhalt, mindre portioner och mer mat från växtriket.

Livsmedelsgrossisterna är en ung branschorganisation som ännu inte arbetat så mycket med dessa frågor. De menar att de kan ha möjlighet att påverka reformulering i rätt riktning när det gäller mindre lokala leverantörer, men att detta är svårare när det gäller större multinationella leverantörer. Det som krävs för att byta till ingredienser med mindre salt är att det finns en efterfrågan både från företagen

³ [Svensk-Dagligvaruhandels-fempunktsprogram-1.pdf \(svenskdagligvaruhandel.se\)](#)

och från kunderna. Grossisterna säljer även till hela den offentliga sektorn och där kan efterfrågan på mindre salt finnas.

Grossisterna uttryckte preliminärt en positiv inställning till branschöverenskommelser framför lagstiftning, men det är viktigt att många företag ansluter sig till överenskommelserna, så att man inte bara förflyttar försäljningen.

För att inkludera besöksnäringen har flera kontakter tagits med branschorganisationen Visita. De har informerat medlemsföretagen på Visitas medlemswebbplats om undersökningen om salt i lunchrätter. I informationen tas även vikten av att använda joderat salt upp. Visita uppger att de även gärna bistår framöver med att föra ut information till medlemmarna om riskerna med salt och fördelar med joderat salt. Däremot är deras bedömning att det är svårt att få till stånd gemensamma överenskommelser om salt- eller sockersänkning inom restaurangbranschen.

Ett möte med Visitas Contract Cateringgrupp, med medlemsföretag inom segmentet upphandlade måltidstjänster, har också ägt rum. I den sitter representanter för ISS, Compass Group, Coor, Nordrest, Sabis och Sodexo. Salt är inte någon stor diskussion bland deras medlemmar, men det finns gäster som klagar både på för mycket och för lite salt och företagen är rädda för att förlora gäster om de saltar för lite. I upphandling pekar man på de riktlinjer som finns för offentliga måltider. Ett förslag som kom upp är att följa upp hur riktlinjerna följs i praktiken när det gäller salt.

Svenska Kockars förening berättade att svenska kockar som tävlar internationellt måste minska på saltet med minst tio procent, eftersom de internationella domarna är vana vid en lägre salthalt. De menade att ett sätt att få kockar att salta mindre skulle kunna vara att kändiskockar går före och visar att det går. Men det är en tuff tid i restaurangbranschen just nu med ökade kostnader både för råvaror och för el, medan salt är en billig smakförstärkare.

Ungdomsdialoger

Vintern 2021-2022 genomfördes tre dialoger med 57 ungdomar mellan 14 och 24 år. I dialogerna framkom att majoriteten av ungdomarna låter smakpreferenserna styra valet av läsk, oavsett om den är sötad med socker eller sötningsmedel. Några ungdomar i varje grupp motiverade sitt val av läsk med hälsoargument men dessa kunde förespråka antingen socker, eftersom det fanns en farhåga om att sötningsmedel skulle kunna ha negativa effekter på hälsan, eller sötningsmedel, på grund av sockrets negativa påverkan på hälsan.

Majoriteten av ungdomarna svarade att de skulle föredra godis med lägre sockerhalt framför godis med normal sockerhalt förutsatt att det smakade och kostade likadant som det godis de brukar äta. Några hade provat sockerfritt godis och upplevde ingen smakskillnad men uppfattade det som dyrt.

Överlag var ungdomarna av uppfattningen att individer har ett ansvar för vad de äter och var positiva till kampanjer, som ”vegonorm”, eller tydlig skyltning mot hållbara och hälsosamma livsmedel i butikerna.

Resultatet av dialogerna har sammanställts i en PM som finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats (Livsmedelsverket 2022).

Vetenskapligt underlag om möjliga oönskade effekter av sötningsmedel

När industrin minskar på sockerinnehållet i livsmedel ersätts det i många fall av sötningsmedel. En överenskommelse om sockersänkning kan därmed innebära att användningen av sötningsmedel blir mer utbredd. Precis som andra tillsatser godkänns sötningsmedel av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) efter en noggrann säkerhetsbedömning. Det kan dock finnas andra effekter än de som Efsa granskar, såsom negativ inverkan på tarmflora, lägre mättnadskänsla och/eller ökat sötsug. Dessa effekter är också av intresse för konsumenterna och tas ofta upp i diskussioner om sötningsmedel. För att kunna ge relevant och evidensbaserad information om detta har ett vetenskapligt underlag om möjliga oönskade effekter av sötningsmedel tagits fram (Livsmedelsverket 2022).

Att byta från socker till sötningsmedel är ett sätt att minska energiintaget och genomgången visar att det finns evidens för att ett sådant byte kan bidra till att minska det totala energiintaget. Resultaten från studierna visar att mättnadskänslan inte påverkas nämnvärt av att äta sötningsmedel. Sötningsmedel tycks inte heller öka sötsuget.

Tarmfloras sammansättning och funktion påverkas bland annat av vad vi äter. När det gäller tänkbara oönskade effekter av sötningsmedel på tarmfloran så spelar typ av sötningsmedel roll. De sötningsmedel som når tjocktarmen och därmed har störst potential att påverka dess mikroorganismer är cyklamat, sackarin, sukralos, steviolglykosider och sockeralkoholer, medan acesulfam-kalium och aspartam spjälkas och/eller tas upp innan de når tjocktarmen. Antalet humanstudier är mycket begränsat. Det är inte heller alltid tydligt vilken betydelse, om någon, en påvisad förändring i sammansättningen av tarmfloran har för hälsan. Därmed visar den samlade bilden i nuläget inget starkt och enigt stöd för att sötningsmedel kan ge sådan påverkan på tarmfloras sammansättning och/eller funktion som i förlängningen skulle medföra oönskade hälsoeffekter hos människa. Däremot är det viktigt med fortsatta studier på området och att undersöka den kliniska relevansen av de förändringar och effekter som rapporteras.

Litteraturstudie om styrmedel som kan ha effekt på livsmedelskonsumtionen

En litteraturgenomgång om styrmedel för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion har gjorts (Livsmedelsverket 2022). I den beskrivs en bred uppsättning styrmedel som har använts i olika länder och vilka effekter de har haft. Sammanställningen visar att ett stort antal länder både inom och utom Europa har infört olika typer av styrmedel för att påverka livsmedelskonsumtionen och därigenom förbättra hälsan hos befolkningen. Styrmedlen gäller flera olika områden, däribland sockersänkning.

Det finns forskning som visar att punktskatter på drycker med tillsatt socker, skatt på ohälsosam mat, sänkt moms på hälsosamma livsmedel, skolfruktsstöd och nudging kan ha effekt på inköp och/eller vad som äts och dricks. 85 av WHO:s 194 medlemsstater har infört punktskatter på drycker med tillsatt socker. Det finns därmed mycket forskning på effekten, och den samlade bilden är att skatt bidrar till att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker.

EU:s skolfruktsstöd erbjuder ekonomisk ersättning till skolor som delar ut och undervisar om frukt och grönsaker under skoltid. Idag används stödet av alla EU:s medlemsländer utom Sverige. Överlag visar forskningen att EU:s skolfruktsprogram har ökat intaget av frukt bland barn och unga.

Nudging handlar om att designa en valsituation så det önskvärda beslutet blir det som är lättast att fatta utan att inskränka konsumenters valmöjligheter. Överlag visar slutsatser från flertalet systematiska litteraturoversikter och rapporter att nudging för att påverka val av mat kan ha en effekt på valet och intaget av mat.

Det krävs mer forskning för att fastställa effekterna på konsumtion till följd av olika typer av regleringar, till exempel begränsning av marknadsföring eller av priskampanjer. Det krävs även mer forskning om effekterna till följd av framsidesmärkning på livsmedelsförpackningar, informationskampanjer och krav inom offentlig upphandling.

I medierapporteringen som följde på publiceringen av litteraturstudien framställdes det felaktigt som att Livsmedelsverket föreslog ökad skatt på sötsaker⁴. Denna felaktighet fick stor spridning och skapade en debatt om styrmedel. Livsmedelsverket har inte lämnat något förslag på sockerskatt. Den litteraturstudie som har gjorts är en genomgång av befintlig forskning om en bred uppsättning av styrmedel för att förbättra människors matvanor. I slutrapporten kommer en sammanfattande analys göras av vilka metoder som är framkomliga och effektiva.

Livsmedelsverkets bedömning är att det är nödvändigt med många olika åtgärder för att åstadkomma den förändring som behövs för att minska barn och ungdomars intag av ohälsosam mat. Det är något som lyfts tidigare, bland annat i Folkhälsomyndighetens och Livsmedelsverket rapport Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket 2017).

Arbetet med en fördjupningsrapport om ett urval av de styrmedel som beskrivs i litteraturstudien har påbörjats under hösten 2022. Syftet med fördjupningsrapporten är att redogöra för hur olika typer av statliga styrmedel skulle kunna bidra till bättre matvanor utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Fördjupningsrapporten ska synliggöra orsakssamband och beskriva hur, med vilka mekanismer, styrmedlen kan leda till olika effekter eller konsekvenser samt till slutmålet om en mer hälsosam livsmedelskonsumtion och förbättrad folkhälsa.

Fördjupad analys av ungdomars konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel

En fördjupad analys av ungdomars konsumtion av energitäta eller näringsfattiga livsmedel har påbörjats och en vetenskaplig artikel har publicerats (Lindroos, Moraeus et al. 2021). Analysen baseras på Livsmedelsverkets senaste nationella matvaneundersökning, Riksmaten ungdom 2016–17. Syftet med denna fördjupade analys var att identifiera de grupper, utifrån kön, ålder och socioekonomiska faktorer, som har högst konsumtion av ohälsosam mat och att få kännedom om när och var konsumtionen huvudsakligen sker, så att åtgärder kan riktas där de förväntas ha störst effekt.

⁴ Missuppfattning: Livsmedelsverket har inte lämnat förslag på sockerskatt

Resultaten visar att konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel utgör en betydande del av svenska ungdomars totala energiintag – över en tredjedel. Det är ungefär lika högt bland flickor och pojkar och i olika åldersgrupper, men var något högre bland flickor i de högre åldersgrupperna och bland ungdomar med föräldrar med kortare utbildning och något lägre bland ungdomar med en utländsk bakgrund. Konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel är kopplad till en sämre kostkvalitet, till ett högre intag av många energigivande näringsämnen och till ett lägre intag av vitaminer och mineraler. Bland livsmedlen som i analysen hade klassats som energitäta och näringsfattiga var de som bidrar mest till energi godis och choklad, pajer, pizza, vissa sorts smörgåsar, sockersötade drycker, bakverk och kakor, chips och salta snacks.

Merparten av ungdomarnas intag av ohälsosam mat skedde i hemmet, men av den mat som ätits utanför hemmet och skolan var en större andel energität och näringsfattig. Där bestod minst hälften av konsumtionen 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.

Planering för 2023

Under 2023 kommer dialogen om förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- respektive sockersänkning med olika delar av branschen att fortsätta. Dialogen kommer bland annat handla om behovet av samordning kring överenskommelser mellan olika aktörer i livsmedelsbranschen.

Vi kommer också att ha ett särskilt fokus på monitorering. Om ett salt- och/eller sockersänkingsprogram kommer till stånd ser vi det som Livsmedelsverkets uppgift att ansvara för uppföljning av effekterna. Livsmedelsverkets matvaneundersökningar kommer att vara viktiga för uppföljningen, men de behöver kompletteras med andra uppgifter, såsom försäljningsstatistik, jämförelse av näringsdeklarationer och analyser av utvalda livsmedel. För salt är även mätningar av natrium i urin viktiga för monitoreringen. För att kunna ta fram ett förslag på hur vi i Sverige på bästa sätt kan följa upp effekterna av eventuella salt- och sockersänkingsprogram kommer vi bland annat att göra en kartläggning av andra länders monitoreringsarbete.

För kunskapsunderlaget om åtgärder för att minska barns och ungdomars intag av energitäta och näringsfattiga livsmedel görs nu en fördjupad analys av ett urval av de styrmedel som beskrivs i litteraturstudien. I slutrapporteringen från uppdraget kommer en sammanfattande analys göras av vilka metoder som kan vara framkomliga och effektiva för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i Sverige.

Referenser

Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket (2017). Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet.

Global Burden of Disease Risk Factors Collaborators (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." *Lancet* 396(10258): 1223-1249.

Lindroos, A. K., 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 (2017). Swedish Market Basket Survey 2015 - per capita-based analysis of nutrients and toxic compounds in market baskets and assessment of benefit or risk. Rapport 26 - 2017.

Livsmedelsverket (2022). Andra länders insatser för att minska befolkningens intag av salt. Kartläggning av andra länders erfarenheter. L - 2022 nr 2.

Livsmedelsverket (2022). En kunskapsgenomgång om sötningsmedel. Effekter på tarmflora, mättnadskänsla, sötsug och totalt energiintag. L-2022 nr 20.

Livsmedelsverket (2022). Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. En kartläggande litteraturgenomgång. L-2022 nr 19.

Livsmedelsverket (2022). "Så länge folk vet om vad som är nyttigt får de äta vad de vill" Ungdomsdialoger om hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion och sockerkonsumtion. PM 2022. .

Livsmedelsverket (2022). Så mycket salt innehåller lunchen - Salt och jod i lunchrätter från livsmedelsbutiker, lunch- och snabbmatsrestauranger. L2022 nr 17.

Livsmedelsverket (2023). Hur mycket salt äter vi i Sverige? En uppskattning av befolkningens saltintag från befintliga data.

