

Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion

En kartläggande litteraturgenomgång



Denna titel kan laddas ner från: Livsmedelsverkets sida för att beställa eller ladda ner material.

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2022.

Författare:

Linda Skogström.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Skogström, L. 2022. L 2022 nr 19: Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2022 nr 19

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

Ohälsosamma matvanor är en av de främsta orsakerna till ohälsa och för tidig död i Sverige. För att förändra matvanorna i rätt riktning krävs åtgärder som ökar förutsättningarna för en hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion.

Livsmedelsverket har i uppdrag av regeringen att under 2020–2023 tillsammans med livsmedelsbranschen undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, samt att ta fram kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska. Kunskapsunderlaget ska beskriva vilka metoder som har effekt för att förändra livsmedelskonsumtionen i olika socioekonomiska grupper.

Det första steget i arbetet med ett sådant kunskapsunderlag är föreliggande litteraturstudie som beskriver styrmedel som används i olika länder och vilka effekter de har haft.

Litteraturstudien kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet med kunskapsunderlaget. De delar av rapporten som handlar om andra länders sockersänkingsarbete kommer även att användas i dialoger om hur ett sockersänkingsprogram i Sverige skulle kunna se ut och vilka förutsättningarna för ett sådant sockersänkingsprogram är.

Rapporten är skriven av samhällsekonom Linda Skogström, Utvärderingsavdelningen och har faktagranskats av samhällsekonom Fredrik Holstein, Utvärderingsavdelningen.

Livsmedelsverket

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

December 2022

Innehåll

1. Sammanfattning.....	7
2. Summary	10
3. Inledning.....	13
3.1. Bakgrund.....	13
3.2. Syfte	14
3.3. Definitioner och avgränsningar	14
3.3.1. Styrmedel	14
3.3.2. Livsmedelskonsumtion.....	15
3.3.3. Barn och unga.....	15
4. Metod.....	16
4.1. Urvalskriterier	17
4.2. Litteratursökningar och relevansbedömning	18
5. Styrmedel	19
5.1. Förändrade relativpriser	20
5.1.1. Punktskatt på drycker med tillsatt socker.....	20
5.1.2. Skatt på ohälsosam mat	24
5.1.3. Sänkt moms på hälsosam mat	26
5.1.4. Skolfruktsstöd.....	29
5.2. Reglering och krav	32
5.2.1. Reglering av utbud	33
5.2.2. Reglering av marknadsföring	35
5.2.3. Reglering av priskampanjer och placeringar	37
5.2.4. Krav inom offentlig upphandling.....	39
5.3. Information och beteende	42
5.3.1. Framsidesmärkning	43
5.3.2. Informationskampanjer.....	47
5.3.3. Nudging	49
6. Diskussion och slutsats.....	52
6.1. Slutsats.....	55
7. Referenser	56

1. Sammanfattning

Syftet med den här litteraturstudien är att beskriva styrmedel som har använts för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i olika länder samt att beskriva vilka effekter styrmedlen haft. Bakgrunden är regeringens uppdrag till Livsmedelsverket att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, samt att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska. Rapporten utgör en del av det kunskapsunderlaget.

Människors matvanor och förhållningssätt till mat påverkas av en mängd faktorer. Matmiljön, det vill säga den sociala och fysiska miljö som vi lever i, har stor inverkan. Viktiga faktorer i matmiljön är utbud, tillgänglighet, marknadsföring och sociala normer. Det gäller därmed faktorer som framför allt ligger utanför individen. Men även faktorer som individens utbildning, inkomst och social position har betydelse för beteendet. Generellt har människor med starkare socioekonomisk position mer hälsosamma matvanor än människor med svagare socioekonomisk position.

Litteratursammanställningen visar följande:

- Ett stort antal länder både inom och utom Europa har implementerat olika typer av styrmedel för att förbättra livsmedelskonsumtionen och hälsan hos befolkningen.
- Det finns forskning som visar att punktskatter på drycker med tillsatt socker, skatt på ohälsosam mat, sänkt moms på hälsosamma livsmedel, skolfruktstöd och nudging kan ha effekt på inköp och/eller intag av livsmedel.
- 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, informationskampanjer och krav inom offentlig upphandling.

Punktskatter på drycker med tillsatt socker har införts i flera länder. I maj 2022 hade över 40 procent av medlemsstaterna i WHO infört en sådan skatt. Det finns relativt mycket forskning inom detta område jämfört med andra styrmedel som beskrivs i rapporten. Forskningen visar att punktskatten bidrar till att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker.

Skatt på annan ohälsosam mat än drycker med tillsatt socker har införts i ett par länder i Europa, exempelvis Norge, Finland och Ungern. Det är relativt få studier som undersöker effekterna av sådana skatter. Litteraturen visar att det finns svårigheter gällande att avgränsa vilka livsmedel som ska beskattas. De studier som inkluderats i rapporten indikerar att skatter på ohälsosam mat kan ha effekt på konsumtionen av de ohälsosamma livsmedel som beskattas.

Subventioner av vissa livsmedel genom sänkt moms används av exempelvis Lettland, Polen, Spanien och Irland i Europa. Eftersom subventioner av hälsosamma livsmedel är relativt ovanliga finns det få utvärderingar av subventionernas effekter. Forskningen visar att prisförändringar, både höjningar och minskningar, kan ha effekt på livsmedelskonsumtionen. Vidare indikerar forskningen att kombinationer av subventioner och skatter är effektivt för att

styra mot en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. De flesta studier är dock modellstudier, vilket innebär att det saknas evidens från verkligheten om subventioners effekter.

EU:s skolfruktsstöd används av alla medlemsländer i EU utom Sverige. Skolfruktsstödet har funnits sedan 2008 och erbjuder ekonomisk ersättning till skolor som delar ut och undervisar om grönsaker och frukt under skoltid. Överlag visar forskningen att EU:s skolfruktsprogram har ökat intaget av frukt bland barn och unga. Även skolfruktsprogram utanför EU har visats vara effektiva för att få barn och unga att konsumera mer frukt. Det saknas belägg för att skolfruktsprogrammet även har effekt på intaget av grönsaker.

Det finns många olika metoder för att reglera utbudet av livsmedel. Litteraturen som utvärderar nationella regleringar av utbudet är begränsad. Sätt att reglera utbudet kan vara regleringar som syftar till reformulering av livsmedel, krav på eller förbud av ohälsosamma livsmedel eller att reglera storleken på förpackningar eller portionsstorlekar. Det finns några exempel där regleringens syfte specifikt är att få barn och unga att äta mer hälsosamt.

Regleringar som begränsar marknadsföring av ohälsosam mat till barn och unga har införts av några länder. Det saknas dock studier av effekterna av dessa regleringar. Den forskning som finns på området visar att marknadsföring av mat påverkar barn och ungas matpreferenser och konsumtion.

Storbritannien planerar att införa en reglering som begränsar priskampanjer och placeringar för produkter som innehåller mycket fett, socker och salt. Hälsosamma livsmedel väntas därmed bli mer synliga och tillgängliga, vilket i förlängningen kan stödja befolkningen att leva mer hälsosamt. Detta givet att regleringen efterlevs av de aktörer som berörs. Regleringen av placering gäller från den 1 oktober 2022, medan regleringen av priskampanjer ska införas under 2023.

Att ställa krav inom offentlig upphandling tas ofta upp som ett exempel på hur offentlig sektor kan bidra till minskad miljöpåverkan. Vi har inte hittat några studier som undersöker vilka effekter ökade krav på näring eller hälsosamma livsmedel i offentlig upphandling kan få. Vi har inte heller hittat studier som undersöker på vilket sätt ändrade krav inom offentlig upphandling kan användas för att nå en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. I Sverige finns det lagkrav på att måltiderna som serveras i skolan ska vara näringsriktiga. Givet att skolor följer skollagen så bör måltiderna i skolan vara näringsriktiga även utan förändrade krav inom upphandling.

Framsidesmärkningars effekter på inköpsbeteende är inte klarlagda. I rapporten sammanställs forskning om märkning som syftar till att göra det enklare för konsumenter att välja nyttig mat. Överlag saknas kunskap om hur stora effekter märkningar har och huruvida den kan förbättra hälsan och matvanorna hos befolkningen överlag. I Sverige används märkningen Nyckelhålet för att göra det enklare för konsumenter att välja nyttigare livsmedel. Märkningen kan både påverka konsumenten i köpbeteendet och fungera som en ledstjärna för produktutveckling och på så sätt öka utbudet av hälsosamma livsmedel.

Informationskampanjer kan utformas på många olika sätt. Forskningen om effekter av informationskampanjer som syftar till att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion är

mycket begränsad. Flera av de exempel på informationskampanjer som tas upp i litteraturen syftar till att mer generellt uppmana till beteendeförändringar som kan förbättra hälsan, snarare än att påverka livsmedelskonsumtionen specifikt. Informationskampanjer behövs även för att komplettera andra styrmedel genom att öka acceptansen för styrmedlet hos allmänheten. Det kan också vara ett sätt att förändra hur allmänheten, privat sektor, politiker och beslutsfattare ser på ett problem.

Nudging har använts inom statligt arbete i några länder, men inte som officiellt styrmedel. Det finns många systematiska litteraturgenomgångar som sammanställer kunskapen om nudging. Sammanställningen visar att nudging för att påverka val av mat kan ha effekt på valet och intaget av mat. Det är däremot svårt att avgöra hur stora effekterna är och om de eventuella effekterna bibehålls över tid.

2. Summary

The purpose of this literature study is to describe instruments that have been used to promote healthy food consumption in different countries and to describe the effects of these instruments. The background is provided by the government's assignment to the Swedish National Food Agency to investigate and create conditions for an agreement in the food industry to reduce the salt and sugar content of food, and to produce a knowledge base on how the intake of energy-dense and nutrient-poor foods can be reduced. This report forms part of that knowledge base.

People's eating habits and attitudes to food are influenced by a variety of factors. The food environment, i.e. the social and physical environment in which we live, has a major impact. Supply, availability, marketing and social norms are important factors in the food environment. Hence these are factors that are primarily external to the individual. But factors such as people's education, income and social position also influence behaviour. In general, people with a stronger socio-economic position have healthier eating habits than people with a weaker socio-economic position.

The literature review shows the following:

- A large number of countries both within and outside Europe have implemented various types of instruments to promote healthy food consumption and the health of their populations.
- Research shows that excise taxes on sugar-sweetened beverages, taxes on unhealthy foods, reduced VAT on healthy foods, school fruit subsidies and nudging can have an effect on food purchases and/or intake.
- More research is needed to determine the effects on consumption of different types of regulation, such as regulation of marketing or price promotions. More research is also needed on the effects of front-of-pack labelling, information campaigns and public procurement requirements.

Excise taxes on sugar-sweetened beverages have been introduced in several countries. More than 40 percent of WHO Member States had introduced such a tax by May 2022. There is a relatively large body of research in this field, compared with other instruments described in the report. Research shows that such taxes help to reduce consumption of drinks containing added sugar.

Taxes on unhealthy foods other than drinks containing added sugar have been introduced in a few European countries such as Norway, Finland and Hungary. Relatively few studies examine the effects of such taxes. The literature shows that there are difficulties in defining which foods should be taxed. The studies included in the report indicate that taxes on unhealthy food can have an impact on the consumption of the unhealthy foods that are taxed.

In Europe, subsidies on certain foods by reducing VAT are used by Latvia, Poland, Spain and Ireland, for example. Subsidies for healthy foods are relatively rare, so there are not many

evaluations of the effects of such subsidies. Research shows that price changes, both increases and decreases, can impact on food consumption. Furthermore, research indicates that combinations of subsidies and taxes are effective as ways of steering people towards healthier food consumption. However, most studies are model studies, which means that there is a lack of real-world evidence on the effects of subsidies.

The EU School Fruit Scheme is used by all EU Member States except for Sweden. The School Fruit Scheme has been in place since 2008 and offers financial compensation to schools that distribute vegetables and fruit during school hours and teach students about them. Overall, research shows that the EU School Fruit Scheme has increased fruit intake among children and adolescents. School fruit programmes outside the EU have also been shown to be effective ways of encouraging children and adolescents to consume more fruit. There is no evidence to indicate that the school fruit programme also has an effect on vegetable intake.

There are many different ways of regulating the supply of food. There is limited literature evaluating national regulations of supply. Ways to regulate supply may include regulations aimed at reformulating foods, requirements for or banning of unhealthy foods, or regulating pack sizes or portion sizes. There are a few examples where the specific aim of a regulation is to encourage children and adolescents to make healthier choices.

Regulations restricting the marketing of unhealthy food to children and adolescents have been introduced by some countries. However, no studies have been conducted on the effects of these regulations. Research in this field shows that food marketing influences children and adolescent's food preferences and consumption.

The United Kingdom is planning to introduce a regulation to restrict price promotions and placements for products high in fat, sugar and salt. Healthy foods are thus expected to become more visible and accessible, which may ultimately help the population to live healthier lives, provided that there is compliance with the regulation by the parties concerned. The regulation of placements is applied from 1 October 2022, while the regulation of price promotions is to be introduced in 2023.

Public procurement requirements are often cited as an example of how the public sector can help to reduce environmental impact. We have not found any studies examining the effects of more stringent requirements in respect of nutrition or healthy foods in public procurement procedures. Nor have we found any studies that examine how changing public procurement requirements can be used to achieve healthier food consumption. In Sweden, there is a legal requirement for meals served in schools to be nutritious. Given that schools operate in compliance with the Education Act, school meals should be nutritious even without changes to procurement requirements.

The impact of front-of-pack labelling on purchasing behaviour is not clear. The report compiles research on labelling that aims to make it easier for consumers to choose healthy food. Overall, there is a lack of information on the impact of labelling and whether it can improve the health and eating habits of the population as a whole. In Sweden, the Keyhole label is used to make it easier for consumers to choose healthier foods. This label can both influence

consumer purchasing behaviour and act as a guiding principle for product development, thereby increasing the supply of healthy foods.

Information campaigns can be designed in many different ways. There is very limited research into the impact of information campaigns aimed at promoting healthy food consumption. Several of the examples of information campaigns cited in the literature aim to encourage more general behavioural changes that can enhance health, rather than aiming specifically to influence food consumption. Information campaigns are also needed to complement other instruments by increasing public acceptance of the instrument. This can also be a way of changing the ways in which the general public, the private sector, politicians and policy makers approach problems.

Nudging has been used in government work in some countries, but not as an official instrument. There are many systematic literature reviews that compile information on nudging. The review shows that nudging to influence food choices can have an effect on food choices and intake. That said, it is difficult to determine the extent of the effects and whether any effects are sustained over time.

N.B. The full version of the publication was produced in Swedish. Only the title and summary have been translated to English.

3. Inledning

3.1. Bakgrund

Ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige. Några av de största riskfaktorerna i svenskarnas matvanor är ett lågt intag av baljväxter och fullkorn, högt intag av rött kött och charkprodukter samt högt saltintag (Livsmedelsverket, 2019a). Matvanor och fysisk aktivitet är relaterade till hälften av de tio största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död, främst hjärt- och kärlsjukdom, typ 2-diabetes och cancer (Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket, 2017). Matvanorna bland vuxna i Sverige har på flera sätt förbättrats sedan slutet på 1900-talet men intaget av grönsaker, frukt, fullkorn och vegetabiliska oljor samt fisk och skaldjur är fortfarande lägre än rekommenderat. Samtidigt är intaget av söta drycker, bakverk, feta mejerivaror, salt, rött kött och charkuteriprodukter för högt.

Ungdomar behöver äta mer mat som innehåller mycket fibrer och fullkorn, dricka mindre sockersötad läsk och äta mindre snabbmat och sötsaker, eftersom dessa livsmedel innehåller mycket mättat fett, salt och tillsatt socker. Det visade resultaten från den senaste nationella matvaneundersökningen, Riksmaten ungdom (Livsmedelsverket, 2018a). Undersökningen visade även att 21 procent av svenska flickor och pojkar är överviktiga varav fyra procent har fetma. En energität kost brukar bland barn och ungdomar vara förknippad med en sämre kostkvalitet (Patterson et al., 2010).

Våra matvanor och vårt förhållningssätt till mat påverkas av en mängd faktorer (Folkhälsomyndigheten, 2021). Matmiljön, det vill säga den sociala och fysiska miljö som vi lever i, har stor inverkan. Viktiga faktorer i matmiljön är utbud, tillgänglighet, marknadsföring och sociala normer. Även faktorer som individers utbildning, inkomst och social position har betydelse för beteendet. Forskning tyder på att matvanorna i socioekonomiskt starka områden är mer hälsosamma. I både Sverige och andra länder finns data på att andelen med övervikt eller fetma är högre bland människor som lever i socioekonomiskt svaga områden. Matmiljö fokuserar på faktorer som framför allt ligger utanför individen.

Denna litteraturstudie innehåller en genomgång av styrmedel som används i olika länder för att minska intaget av ohälsosamma livsmedel eller öka intaget av hälsosamma livsmedel, samt en beskrivning av vilka effekter som visats enligt forskning. Litteraturstudien är även en del av ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska, främst bland barn och unga. Att ta fram kunskapsunderlaget ingår i Livsmedelsverkets uppdrag från regeringen att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel.

Uppdraget som ligger till grund för denna litteraturstudie har föranletts av flera andra uppdrag och rapporter. År 2017 publicerade Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket en gemensam rapport med förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa

relaterad till matvanor och fysisk aktivitet (Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket, 2017). Rapporten kom till som en följd av ett uppdrag från regeringen och innefattar en kunskapssammanställning gällande interventioner för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet. År 2019 utförde Statskontoret med stöd av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) en analys av ett begränsat antal offentliga styrmedel för bättre matvanor på uppdrag av regeringen (Statskontoret, 2019).

3.2. Syfte

Syftet med den här litteraturstudien är att beskriva styrmedel som har använts för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i olika länder samt att beskriva vilka effekter styrmedlen haft. Rapporten syftar även till att belysa styrmedlens effekter i olika socioekonomiska grupper och bland barn och unga, i de fall forskning om sådana effekter identifieras.

Litteraturstudien ska besvara frågorna:

- Vilka styrmedel för att minska intaget av ohälsosamma livsmedel eller öka intaget av hälsosamma livsmedel har införts och utvärderats i andra länder?
- Vilka effekter på livsmedelskonsumtion har styrmedlen haft i andra länder?

Att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion kan både innebära att minska intaget av ohälsosamma livsmedel och att öka intaget av hälsosamma livsmedel. Att intaget av ohälsosamma livsmedel minskar betyder inte nödvändigtvis att intaget av hälsosamma livsmedel ökar, och vice versa. I studien beskriver vi främst styrmedel som kan användas för att minska intaget av ohälsosamma livsmedel. Men vi inkluderar även vissa styrmedel som kan användas för att öka intaget av hälsosamma livsmedel.

3.3. Definitioner och avgränsningar

3.3.1. Styrmedel

Vi definierar styrmedel som de instrument som staten, kommuner och regioner kan använda för att få till förändringar i samhället. Styrmedel syftar i detta fall till att påverka människor, företag och organisationer att ändra beteende så att besluten som tas i större utsträckning bidrar till en hälsosam livsmedelskonsumtion.

Definitionen av styrmedel som används i rapporten innebär en avgränsning. Genom att fokusera på styrmedel behandlas inte de åtgärder som exempelvis privata aktörer genomför på eget initiativ. Vissa sådana åtgärder kan dock utgöra privata aktörers respons på styrmedel och kan därför vara en önskvärd effekt av styrmedel. Exempelvis undersöker vi inte lokala åtgärder, åtgärder som endast implementeras på initiativ av privat sektor eller åtgärder som används i en väldigt specifik kontext, till exempel på delstatsnivå i USA. Även interventioner eller åtgärder som kan klassas som lokala arbetssätt, till exempel insatser inom en enskild skola, exkluderas. Information i form av rådgivning och hälsosamtal inom hälso- och sjukvården har inte heller inkluderats. Det finns därmed metoder eller åtgärder som kan bidra

till en hälsosammare livsmedelskonsumtion bland barn och unga som inte diskuteras i rapporten.

Vi undersöker inte heller forskning och utveckling eller utvärdering och uppföljning som styrmedel. Detta eftersom forskning och utveckling eller utvärdering och uppföljning ofta är kopplat till specifika frågeställningar eller sammanhang i en specifik kontext, exempelvis forskningsprogram. Vi exkluderar nationella mål i rapporten, bland annat eftersom Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten redan arbetar med att ta fram nationella mål för en hållbar livsmedelskonsumtion i regeringsuppdraget Uppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion.

Vi har även avgränsat till de styrmedel som kan riktas mot hela befolkningen, både sett till geografi och demografi. Det innebär att vi exkluderar styrmedel som enbart riktas till specifika grupper i samhället, exempelvis föräldrastöd till grupper med låg socioekonomisk status. Ett undantag från denna avgränsning är styrmedel som enbart når barn och unga.

Det är viktigt att poängtera att även styrmedel som införs brett och gäller hela befolkningen kan ha större effekter i vissa grupper. Det kan innebära att styrmedlen i större utsträckning kan påverka konsumtionen och hälsan hos de grupper som i nuläget har mest ohälsosam livsmedelskonsumtion. Det kan även vara så att styrmedlen får störst effekt bland de i befolkningen som redan har en hälsosam livsmedelskonsumtion.

3.3.2. Livsmedelskonsumtion

Begreppet livsmedelskonsumtion innebär i rapporten inköp av livsmedel. För att förbättra den matrelaterade hälsan är det dock intaget av livsmedel som måste blir mer hälsosamt. Det är inte säkert att personers livsmedelsintag motsvarar deras livsmedelsinköp. Alla inköpta livsmedel äts eller dricks inte upp. I den större delen av litteraturen, såväl som i rapporten, antas det att personers livsmedelsintag blir mer hälsosamt om livsmedelsinköpen blir mer hälsosamma.

3.3.3. Barn och unga

Rapporten är en del av ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska, främst bland barn och unga.

Barns och ungas matvanor kan påverkas med styrmedel som förändrar beteenden, exempelvis via förändrad tillgänglighet till hälsosam eller ohälsosam mat i deras närmiljö. Flera studier har exempelvis visat på föräldrarnas betydelse för barns livsmedelsintag (Livsmedelsverket, 2016, Perez-Cueto, 2019). Föräldrarnas livsmedelskonsumtion har stor betydelse för tillgängligheten till hälsosamma livsmedel i hemmet. Styrmedel som påverkar föräldrarnas inköp och intag inverkar således även på barn och ungas livsmedelsintag. Även andra arenor där barn vistas är av stor betydelse, till exempel förskola och skola. Styrmedel som påverkar dessa arenor inverkar även på barn och unga (Morris et al., 2020).

Mot bakgrund av detta inkluderas styrmedel som indirekt kan tänkas ha en effekt på livsmedelsintaget hos barn och unga.

4. Metod

För att nå syftet och besvara frågeställningarna genomfördes en begränsad kartläggande litteraturöversikt.¹ Vi valde att inte genomföra en systematisk litteraturgenomgång eftersom studiens frågeställningar är breda samt för att hålla sökfrågorna och avgränsningarna flexibla. I valet av metod beaktade vi även att en systematisk litteraturgenomgång är mer resurskrävande.

För att identifiera relevanta styrmedel sökte vi efter källor som sammanfattar kunskapsläget avseende styrmedel för att minska intaget av ohälsosamma livsmedel eller öka intaget av hälsosamma livsmedel.

Litteraturstudien baserades i första hand på systematiska kunskapsöversikter som beskriver olika styrmedel som har använts i andra länder för att förändra livsmedelskonsumtionen i befolkningen och som skulle kunna användas i Sverige. Några styrmedel bedömdes vara relevanta att inkludera i rapporten även om de inte införts och utvärderats i något annat land ännu, exempelvis en reglering av priskampanjer och placeringar.

Litteraturöversikten delades in i två sökomgångar och utfördes enligt följande steg.

Sökning 1 (identifiering av styrmedel):

1. Sökning efter litteratur i databaser och myndigheters hemsidor utifrån relevanta sökord och referenser i nyckelartiklar², samt ytterligare sökningar utifrån referenser i de artiklar som identifierats.
2. Relevansgranskning av lokaliserade publikationer utifrån urvalskriterier.
3. Kartläggning och sammanställning av data om identifierade styrmedel.

Sökning 2 (effekter):

4. Ytterligare sökningar efter utvärderingar av effekter för respektive identifierat styrmedel.
5. Sammanställning av kompletterande information om effekter per styrmedel.

I sökning 1 sökte vi efter översiktsstudier som redovisar effekter av olika styrmedel, men även studier som endast beskriver enskilda styrmedel som kan användas för att förändra

¹ Begrepp från Folkhälsomyndighetens handledning för litteraturöversikter.

² Utgångspunkten för sökningarna var studierna

- Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017) Förslag till åtgärder för ett starkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet.
- Statskontoret (2019) En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor.
- SLU Future Food Reports 13 (2020) Styrmedel för hållbar matkonsumtion – en kunskapsöversikt och vägar framåt

livsmedelskonsumtionen i befolkningen. För att inhämta mer kunskap om just effekterna av de olika styrmedlen utförde vi ytterligare sökningar, det vill säga sökning 2.

I sökning 2 sökte vi efter studier som undersökt effekten av det specifika styrmedlet och avgränsade då sökningen till åren 2019–2022. Avgränsningen till år 2019–2022 motiverades främst av att vi ville komplettera informationen som finns i rapporterna En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor av Statskontoret (2019) och Styrmedel för hållbar matkonsumtion - en kunskapsöversikt och vägar framåt av Rööf et al. (2020).

4.1. Urvalskriterier

Litteraturstudien har ett utforskande angreppssätt och urvalskriterierna har anpassats och justerats löpande. Följande urvalskriterier användes slutligen:

- Typ av studie: I första hand litteraturöversikter (reviews). Eftersom kunskapsläget om olika styrmedel varierar var även originalstudier relevanta i vissa fall. Vi inkluderade både expertgranskade studier (peer reviewed) och så kallad grå litteratur (rapporter och liknande).
- Målgrupp och jämförelsegrupp: Ingen begränsning.
- Intervention: Olika typer av styrmedel som kan bidra till ett ökat intag av hälsosamma livsmedel alternativt ett minskat intag av ohälsosamma livsmedel.
- Utfall. Tre kategorier av utfall inkluderades:
 - ingen analys av utfall (studier som genomfört kartläggningar av styrmedel som inte utvärderat en effekt)
 - effekter på inköp eller intag av livsmedel
 - effekter på hälsoutfall.
- Språk: Engelska och svenska.
- Population: Ingen begränsning.
- Publikationsår:
 - Sökning 1: 1 januari 2015–1 maj 2022.
 - Sökning 2: 1 januari 2019–1 maj 2022.
- Geografi: I första hand inkluderades studier som undersökt eller beskrivit styrmedel i länder i Europa. I vissa fall inkluderades även exempel från andra länder.

De studier som inkluderades kunde undersöka styrmedel som riktas mot hela populationen eller en specifik population. De styrmedel som beskrivs i rapporten är exempel på styrmedel som, om de används i Sverige, skulle kunna nå hela befolkningen.

4.2. Litteratursökningar och relevansbedömning

För att genomföra litteratursökningar använde vi databaserna PubMed och Google Scholar samt myndigheters och organisationers hemsidor för att söka efter grå litteratur (rapporter och liknande dokument). Vi sökte även litteratur via referenser i de artiklar som identifierats. Sökningarna genomfördes under perioden mars–juni 2022.

Relevansbedömningar utfördes löpande. Vi bedömde då studiens relevans för frågeställningen genom att läsa titel och, om titeln bedömdes vara relevant, abstract. Endast studier vars abstract bedömdes vara relevanta lästes i fulltext. Litteraturgenomgångar innehåller ofta studier publicerade tidigare än sökningarnas avgränsningar, vilka vi ibland har refererat till.

Även om litteraturöversikten genomförts med viss systematik vill vi poängtera att kartläggningen inte baserats på en systematisk litteraturgenomgång. Det kan således finnas styrmedel som vi inte upptäckt och därmed inte inkluderat. Det kan även finnas forskning om effekterna av de identifierade styrmedlen som inte inkluderats i studien.

En annan risk med metoden är publikationsbias, det vill säga snedvridning av vilka studier som publiceras, till fördel för studier som redovisar positiva resultat. Det skulle exempelvis kunna innebära att forskningsstudier som funnit inga eller negativa effekter inte publicerats och därmed inte ingår i litteraturöversikterna som vi baserar resultatet på.

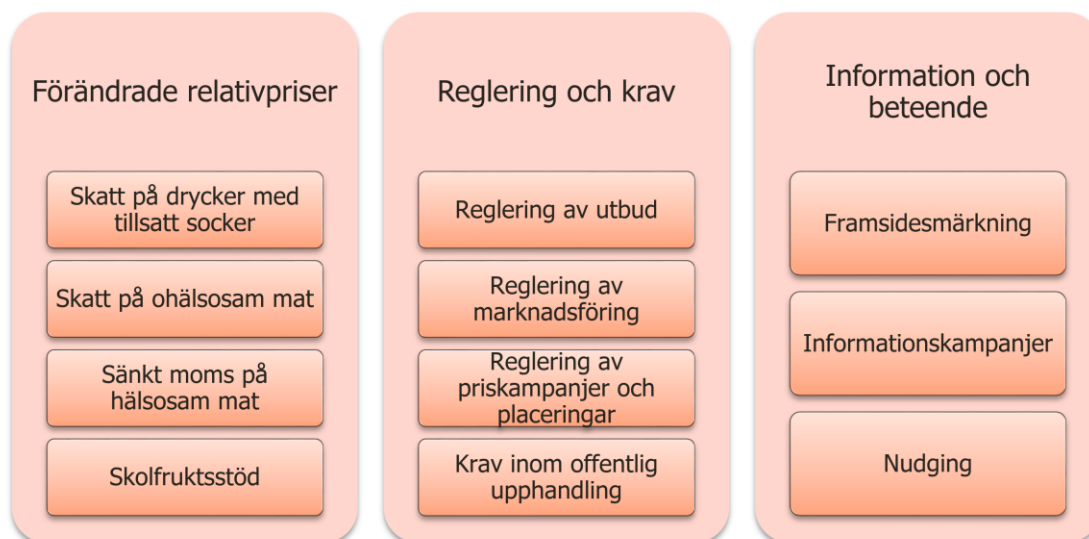
Eftersom vi inte genomfört en systematisk kvalitetsgranskning av inkluderade studier finns även en risk att resultaten i de inkluderade studierna är av låg kvalitet. Att vi främst baserat studien på flertalet expertgranskade litteraturöversikter kan dock minska risken att vi drar missvisande slutsatser.

Det kan även finnas problem med de inkluderade studiernas externa validitet. I princip alla styrmedel som inkluderas i rapporten har införts och utvärderats i andra länder. Det är troligt att effekterna hade varit annorlunda om styrmedlet hade införts i Sverige med samma utformning, eftersom förutsättningarna i olika länder kan skilja sig åt. Litteraturstudiens syfte är dock inte att utvärdera vilka effekter styrmedlen skulle kunna få i Sverige, utan att kartlägga styrmedel som införts i andra länder och beskriva vilka (eventuella) effekter som identifierats.

Slutligen har vi inte kontrollerat hur många originalstudier som ingår i flera av de inkluderade litteraturöversikterna. Om samma originalstudie inkluderats i flera litteraturöversikter finns det en risk att vissa originalstudier får en oproportionellt stor tyngd i sammanställningen. Den risken är större ju fler översikter som har producerats inom ett område. Av de styrmedel som beskrivs i rapporten är forskningen om punktskatter på drycker med tillsatt socker mest omfattande.

5. Styrmedel

I detta avsnitt redovisas en sammanställning av olika styrmedel som skulle kunna användas för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i Sverige. Styrmedlen är indelade i de tre kategorierna förändrade relativpriser, reglering och krav samt information och beteende (se figur 1).



Figur 1. Styrmedel som inkluderas i sammanställningen, per styrmedelskategori.

De styrmedel som presenteras i rapporten är styrmedel som återkommer i den övergripande litteraturen. Exempelvis i utredningarna Statskontoret (2019) och Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), flera WHO-rapporter (WHO, 2015, WHO, 2019, WHO, 2021a, WHO, 2021b, WHO, 2021c, WHO, 2022b), databasen Nourishing som är utvecklad av World Cancer Research Fund (World Cancer Research Fund, 2021) samt i flera andra litteraturöversikter som inkluderas i denna rapport. Vissa styrmedel som ingår i underlaget har dock exkluderats i enlighet med litteraturstudiens avgränsningar.

I första hand beskrivs styrmedel som införts och utvärderats i andra länder. Vissa styrmedel, exempelvis reglering av priskampanjer och placeringar, har dock inte införts eller utvärderats ännu. Detta styrmedel inkluderas ändå i rapporten eftersom vi bedömer att det skulle kunna användas i Sverige. Varje styrmedelskategori beskrivs övergripande i inledningen till respektive avsnitt. Sedan följer en genomgång av de styrmedel som ingår i kategorin.

För varje styrmedel beskrivs, givet att informationen finns, följande;

- användningen av styrmedlet i andra länder,
- hur styrmedlet kan utformas
- effekter av styrmedlet på inköp eller intag av livsmedel och/eller hälsoutfall (till exempel BMI eller vikt)
- styrmedlets effekt i olika socioekonomiska grupper.

5.1. Förändrade relativpriser

Att förändra relativpriser mellan varor innebär att förändra hur priser på olika varor förhåller sig till varandra. Det innebär exempelvis att ohälsosam mat blir dyrare och hälsosam mat blir billigare. På så sätt kan konsumtionen styras så att konsumenterna köper mer hälsosam mat och mindre ohälsosam mat.

Beroende på utformning kan styrmedel som förändrar relativpriset, exempelvis en skatt, också ge incitament till producenter att reformulera produkter (ändra sammansättningen). Exempel på sådana skatter är en punktskatt på drycker med tillsatt socker som endast betalas om sockerhalten överstiger en viss procent eller en skatt/avgift som betalas per mängd socker. Sådana skatter/avgifter kan ge incitament till producenterna att sänka sockerhalten för att slippa att betala skatten/avgiften eller betala en lägre skatt/avgift.

I följande tre avsnitt beskrivs tre styrmedel som syftar till att förändra relativpriset mellan ohälsosamma och hälsosamma livsmedel; punktskatt på drycker med tillsatt socker, skatt på annan ohälsosam mat än drycker och att sänka momsens på hälsosam mat.

5.1.1. Punktskatt på drycker med tillsatt socker

Sammanfattning

Sammanställningen visar att punktskatter eller avgifter på drycker med tillsatt socker har införts i flera länder. Det finns mer kunskap inom detta område jämfört med andra skatter/avgifter på ohälsosamma livsmedel eller subventioner på hälsosamma livsmedel, vilket underlättar utvärdering av effekterna. Forskningen visar att punktskatten bidrar till att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker.

Totalt inkluderades 21 studier i sammanställningen om punktskatt på drycker med tillsatt socker, varav tolv litteraturöversikter, fem rapporter, två artiklar som utvecklade teoretiska ramverk, en tvärsnittsanalys och en tidsserieanalys.

Skillnader i utformningen av punktskatten

I maj 2022 hade 85 av de 194 medlemsstaterna i WHO infört en skatt på drycker med tillsatt socker (WHO, 2022a). Inom EU har nio medlemsländer infört en sådan skatt (WHO, 2022b). Det finns väsentliga skillnader i utformningen av punktskatten i olika länder, vilket påverkar både de indirekta och direkta effekterna (Jensen och Smed, 2018).

Gällande utformningen av en punktskatt på drycker med tillsatt socker menar Statskontoret (2019) att en skatt som träffar den onyttiga ingrediensen är att föredra framför en skatt baserad på prisnivå. Punktskatten kan ha olika nivåer beroende på sockerhalten. Skatteskalan är oftast progressiv i förhållande till sockerhalten, det vill säga att drycker med högre sockerhalt beskattas högre. Den vanligaste utformningen är ett belopp per liter som varierar beroende på sockerhalt. Drycker med tillsatt socker beskattas oftast högst och drycker som

endast innehåller socker som inte är tillsatt beskattas vanligtvis inte alls. KN-varukoder³ kan användas för att bestämma vilka drycker som ska omfattas av beskattningen, men det finns avgränsningsproblem som måste hanteras.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret (2019) att det bör vara juridiskt möjligt att införa en punktskatt på drycker med tillsatt socker i Sverige. Några slutsatser från Statskontorets rapport följer nedan:

- Skatten kräver noggranna överväganden vid utformningen.
- En skatt per liter, med högre skatt vid högre sockerhalt, är vanligast i andra länder.
- Skatten bör riktas mot en bred bas av drycker för att minska risken för en oönskad substitutionseffekt (att konsumenter byter till andra drycker med socker istället för de beskattade dryckerna).
- En högre skatt är kopplat till en större effekt på konsumtion.
- Skatten kan vara differentierad och undantag kan göras för drycker med låg sockerhalt.
- Skatten innebär nya rutiner vid Skatteverket, Tullverket och företag som är skattskyldiga.
- Skatten medför administrativa kostnader, men storleken på kostnaderna beror på utformningen.

Några lärdomar från WHO (2022b) är att utformningen och administrationen från skatten behöver anpassas till ett lands juridiska, finanspolitiska, ekonomiska och hälsopolitiska kontext. Skatten kan också anpassas och justeras, exempelvis höjas, efter att den implementerats. En framgångsfaktor för att införa en skatt är konstruktiva samarbeten mellan beslutsfattare och olika departement. En annan framgångsfaktor är att intäkterna från skatten är öronmärkta till specifika ändamål och att det kommuniceras tydligt till konsumenter och berörda. Stöd från externa aktörer, som forskare och icke-statliga organisationer, nämns också som viktigt i kommunikationen kring hälsa och skattens syfte.

Punktskatt effektivt för att minska konsumtionen

Överlag visar tidigare studier att en punktskatt på drycker med tillsatt socker kan vara ett effektivt styrmedel för att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker (Backholer et al., 2016, Bucher Della Torre et al., 2021, Krieger et al., 2021, Statskontoret, 2019, Fernandez och Raine, 2019, Itria et al., 2021, Chaloupka et al., 2019). Utöver att minska försäljningen av drycken, medför skatten även intäkter till statskassan via det högre priset som betalas av konsumenterna.

³ KN-nomenklaturen (Combined Nomenclature, CN) används av samtliga EU-länder i deras utrikeshandelsstatistik för varor och även i EU:s gemensamma tulltaxa. Källa: SCB. 2022. *Kombinerade nomenklaturen (KN)* [Online]. Tillgänglig: SCBs hemsida (<https://www.scb.se/>) [Hämtad 2022-06-23].

Sett till effekterna på matvanor och hälsa visar flera studier att beskattning av sockerrika livsmedel kan minska konsumtionen av socker. Det saknas dock forskning som visar att den minskade sockerkonsumtionen sedan leder till förbättrad hälsa. Det kan bero på svårigheter att utvärdera effekterna på hälsa. Det tar till exempel lång tid mellan skattens införande och synliga förändringar i befolkningens hälsa (Krieger et al., 2021). Det finns även flera andra faktorer som kan påverka hälsan hos befolkningen, vilket kan göra det svårt att härleda förbättrad hälsa till just skatten. Flertalet av litteratursammanställningarna på området uppmärksammar dock att modellstudier förutspår signifikanta minskningar i fetma och hjärt-kärlsjukdomar. Vissa studier uppmärksammar även att en punktskatt på drycker med tillsatt socker kan ha positiva effekter på munhälsa (Haque et al., 2020).

Skattesatsen bör vara minst 20 procent

Modellstudier verkar generellt uppskatta en högre effekt jämfört med utvärderingar av faktiska skatter (Krieger et al., 2021). En förklaring till de stora skillnaderna i resultaten är att skattenivåerna i modellstudierna i regel är betydligt högre än de skatter som har införts i olika länder. Enligt Statskontoret (2019) ger forskningen skäl att anta att det sannolikt krävs en punktbeskattning som motsvarar 10–20 procent av priset före skatt för att nå en betydande effekt på konsumtionen. Även en litteraturöversikt från Storbritanniens Food Standards Agency menar att modellstudier visar att skattesatsen bör vara minst 20 procent av försäljningspriset för att bidra till positiva hälsoeffekter och samhällsekonomisk nytta (Gillison et al., 2021). En skattesats under 20 procent kan vara effektiv, särskilt om skatten kombineras med subventioner, men överlag har små prisförändringar endast små effekter på konsumtionen och icke signifikanta effekter på hälsoutfall. Även WHO rekommenderar en skattesats på minst 20 procent (WHO, 2015).

En metaanalys baserad på tidigare empiriska studier av verkliga skatter uppskattar att en skattesats på 10 procent leder till en 10 procent lägre konsumtion (Teng et al., 2019). Effekterna på konsumtionen av drycker som inte var beskattade varierade mellan olika geografiska områden. I vissa fall var en skatt på 10 procent förknippad med 1,9 procent ökad konsumtion av otaxerade drycker, ökningen var dock inte statistiskt säkerställd.

Skatten kan leda till sänkt sockerhalt i dryckerna

En punktskatt på drycker med tillsatt socker kan också leda till att producenterna av dryckerna minskar sockerhalten. Det beror dock på hur skatten utformas. I Storbritannien infördes en differentierad avgift på drycker med tillsatt socker år 2018 (Scarborough et al., 2020). Differentieringen innebär att drycker med mindre än 5 g socker per 100 ml undantas. Avgiften är även högre för drycker med mer än 8 g socker per 100 ml än för drycker med 5–8 g socker per 100 ml. Utvärderingar av avgiften visar att den resulterat i en lägre sockerhalt i drycker (Bandy et al., 2020, Scarborough et al., 2020).

Utöver ett högre försäljningspris och därav minskad konsumtionsmängd samt reformulering av sockerhalten i drycker kan en punktskatt öka medvetenheten, det vill säga ha ett signalvärde, och ge intäkter till statskassan (World Bank, 2020). Lobstein et al. (2020) undersöker i en litteraturstudie kostnadseffektiviteten, jämlikhetseffekter och acceptans kopplat till punktskatter på drycker med tillsatt socker. Författarnas slutsats är att

punktskatterna generellt är kostnadseffektiva och kan gynna jämlikhet. Det finns generellt ett stöd för punktskatterna av allmänheten (beroende på hur intäkterna används) och av hälso- och sjukvårdspersonal och civilsamhället. Punktskatterna motarbetas av marknadsaktörer i viss mån. Det är inte säkert att dessa slutsatser även skulle gälla för en punktskatt i Sverige.

Olika socioekonomiska grupper påverkas olika

Punktskatten kan påverka olika socioekonomiska grupper på olika sätt (Statskontoret, 2019). Grupper med lägre inkomster eller lägre utbildning drabbas mer ekonomiskt av skatter på ohälsosamma livsmedel, eftersom dessa grupper ofta har högre konsumtion av de beskattade livsmedlen i förhållande till inkomsten. Det innebär att skatten är regressiv, det vill säga att de med lägst inkomst betalar en större del av sin inkomst i skatt jämfört med de med högre inkomst. Studier har visat att låginkomsttagare är mer priskänsliga för ändringar i pris på drycker med tillsatt socker jämfört med höginkomsttagare (Chaloupka et al., 2019). Det innebär att låginkomsttagares efterfrågan på drycker med tillsatt socker minskar mer när priset höjs. Om konsumenter minskar konsumtionen kommer även andelen av inkomsten som betalas i skatt minska. Vidare kan en punktskatt bidra till att öka jämlikheten i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper. Detta eftersom grupper med låg inkomst har en högre konsumtion och har högre sannolikhet att drabbas av ohälsa relaterad till konsumtion av drycker med tillsatt socker (Krieger et al., 2021, Chaloupka et al., 2019). Allcott et al. (2019) menar att det överlag är troligt att skatten bidrar till större nytta och välfärd för låginkomsttagare än höginkomsttagare. Även Lovhaug et al. (2022) drar slutsatsen att en skatt på ohälsosam mat generellt verkar ha en positiv eller neutral effekt på socioekonomiska skillnader i livsmedelskonsumtion, det vill säga att en sådan skatt kan minska ojämlikhet.

Litteraturen är inte helt samstämmig kring punktskattens effekter i olika socioekonomiska grupper. Jain et al. (2020) menar att det saknas tillräcklig kunskap om fördelningseffekterna till följd av en punktskatt på drycker med tillsatt socker. Författarna menar att tidigare utvärderingar inte har undersökt sådana effekter i tillräcklig utsträckning och att resultaten i de utvärderingar som genomförts inte är samstämmiga. En förklaring till att resultaten i tidigare studier varierar är att punktskattens effekt på olika socioekonomiska grupper beror på hur konsumtionen ser ut i dessa grupper innan skatten införs. Dessa konsumtionsmönster kan variera mellan länder.

En punktskatt kan leda till substitution och sänkt vinstmarginal

Statskontoret (2019) tar upp några möjliga oönskade effekter. Beroende på utformningen av skatten finns en risk för en oönskad substitutionseffekt. Detta kan exempelvis ske om konsumenter till följd av en skatt på vissa drycker övergår till konsumtion av en annan dryck som exempelvis innehåller mycket naturligt socker. Några studier har även funnit att ett ökat pris på drycker med tillsatt socker resulterar i en viss substitution till andra livsmedel (Chaloupka et al., 2019). Effekten på det totala kaloriintaget kan bli mindre om konsumenterna substituerar dryckerna med andra ohälsosamma livsmedel. En annan möjlig effekt är att producenterna sänker vinstmarginalen istället för att fullt ut höja priset till följd av skatten, i så fall skulle konsumtionen inte minska lika mycket som om skatten fullt ut slog igenom på prisnivån (Statskontoret, 2019).

Ett annat argument mot punktskatten är att skatteintäkterna kommer minska, snarare än öka, till följd av den minskade konsumtionen. Chaloupka et al. (2019) menar att det saknas bevis för det. Författarna menar att den kvarstående konsumtionen kan beskattas så att intäkterna till statskassan ökar, även om konsumtionen minskar. Det finns inte heller bevis för att punktskatten skulle leda till arbetslöshet inom den beskattade sektorn. Detta eftersom konsumenter förväntas spendera pengar på andra varor och tjänster och staten kommer spendera skatteintäkterna så att jobbmöjligheter skapas i andra sektorer. En möjlighet är även att öronmärka skatteintäkterna för att stötta omställningen i den sektor som påverkas av skatten, i sådana fall brukar skatten kallas för en avgift.

Övriga slutsatser som lyfts fram i litteraturen

Ett annat sätt för att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker, som ett alternativ till en punktskatt, är frivilliga branschöverenskommelser. Enligt Bucher Della Torre et al. (2021) finns det inte så mycket bevis för att frivilliga branschöverenskommelser är effektivt för att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker. Vidare menar Fernandez och Raine (2019) att det är osannolikt att en enskild intervention kan ha en signifikant effekt på hälsoutfall på befolkningsnivå. Författarna menar att en punktskatt bör kombineras med fler åtgärder. Exempelvis kampanjer för att förändra befolkningens beteende och att med andra medel påverka tillgängligheten och priset på hälsosamma livsmedel.

5.1.2. Skatt på ohälsosam mat

Sammanfattning

Antalet länder i Europa som infört en skatt på annan ohälsosam mat än drycker med tillsatt socker, exempelvis på socker, fett eller salt, är lägre jämfört med antalet länder som infört en skatt på drycker med tillsatt socker. Det är även relativt få studier som undersöker effekterna av sådana skatter.

En skatt på ohälsosam mat kan utformas på många olika sätt. Det kan exempelvis variera vilket livsmedel som beskattas. Det finns även svårigheter i att avgränsa varugruppen som ska beskattas. De studier som inkluderats i rapporten indikerar att skatter på ohälsosam mat kan ha en effekt på konsumtionen av de ohälsosamma livsmedel som beskattas.

Totalt inkluderades tio studier i sammanställningen om skatt på ohälsosam mat, varav sex litteraturoversikter, två modellstudier, en rapport och en kombinerad media-, litteratur- och intervjustudie.

Exempel på skatter på ohälsosam mat

Danmark och Ungern har särskilda punktskatter för sötsaker och Ungern beskattar även snacks med hög salthalt (Statskontoret, 2019). Åren 2011–2013 hade Danmark en skatt på mättat fett. Finland hade en punktskatt på sötsaker och glass fram till år 2017. Utanför Europa finns också exempel på länder som beskattar ohälsosam mat. Mexiko införde en skatt på livsmedel med höga halter av salt, socker och fett samt drycker med tillsatt socker år 2014. Norge hade fram till 2021 en skatt på choklad och sockerrika produkter, men har år 2022

endast kvar en skatt på socker (The Norwegian Tax Administration, 2022). Ett par länder⁴ har infört någon form av skatt på salt, men inget av dessa länder är höginkomstländer med förutsättningar som liknar Sverige (Dodd et al., 2020).

Flera faktorer spelar in i utformningen

Skatter som riktas mot ohälsosam mat kan utformas på olika sätt (Jensen och Smed, 2018). Flera delar spelar in:

- vilka produkter som omfattas (skatteobjektet)
- vem som betalar in skatten (skattesubjektet)
- vilken enhet som ska beskattas, till exempel per volym eller per produkt
- skattenivån
- de administrativa aspekterna av skatten för industrin och offentlig sektor
- att involvera och ta hänsyn till förslagen från relevanta intressenter och experter i utformningen av skatten.

Danmarks skatt på mättat fett introducerades som en del av en större skattereform år 2010 (Jensen och Smed, 2018). Syftet med skattereformen var att minska inkomstskatten och istället få in intäkter från skatter på sådant som hade en negativ hälsopåverkan. Utöver att skatten på fett introducerades höjdes även de redan existerande skatterna på produkter med socker, läsk, cigaretter och alkohol. Skatten på mättat fett baserades på vikten av mättat fett i livsmedel, i de fall det mättade fettets överskred 2,3 g per 100 g. Därmed blev all typ av mjölkdryck undantaget från beskattning. Livsmedel som skulle exporteras samt djurfoder var också undantaget från skatten. Skatten riktades mot producenter och importörer, men förväntades slå över på konsumentpriserna. Skattesatsen var 16 DKK (ca 2,15 euro) per kg mättat fett, vilket kompletterades med den generella momsens på 25 procent.

Behövs mer kunskap om skatternas effektivitet

Enligt en litteraturöversikt av Sacks et al. (2021) visar data att konsumtionen av ohälsosam mat och dryck minskar när priset på dessa varor ökar. Dock finns det indikationer på att konsumenter ersätter den beskattade ohälsosamma maten med ohälsosam mat som inte är beskattad. Pfänder et al. (2020) sammanställer litteratur som utvärderat effekterna av skatter på socker eller mat med tillsatt socker. Författarna identifierade endast en studie som uppfyllde deras urvalskriterium och menar att kunskap saknas för att kunna dra slutsatser om sådana skatters effektivitet.

WHO (2021) sammanställde resultaten av modellstudier som undersökt huruvida skatter på livsmedel är kostnadseffektiva. WHO konstaterar att de flesta studier undersöker punktskatt på

⁴ Ungern, Fiji, Mexiko, Tonga, Saint Vincent och Grenadinerna

drycker med tillsatt socker. Modellstudier som undersökt skatter på ohälsosam mat, eller kombinationer av skatter och subventioner, har funnit att deras modellerade scenarion varit kostnadseffektiva. Andra modellstudier visar att en skatt på skräpmat (Blakely et al., 2020) eller en skatt på salt (Dodd et al., 2020) kan förbättra hälsa och vara kostnadseffektiv. Fler studier behövs dock för att uppskatta de exakta effekterna. I studierna beskrivs inte heller hur kostnadseffektivitet definieras, om det exempelvis är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eller endast ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Effekterna på övervikt och energiintag i befolkningen till följd av en skatt på total mängd fett eller mättat fett har studerats, men i nuläget saknas det vetenskapligt belägg för att en sådan skatt har effekt (Lhachimi et al., 2020).

Studier har visat att skatten på mättat fett i Danmark ledde till att livsmedel med hög fetthalt ersattes med livsmedel med lägre fetthalt och att intäkterna till staten ökade (Jensen och Smed, 2018). Enligt Smed et al. (2016) bidrog skatten också till att minska intaget av mättat fett samt annat fett och till hälsosammare kosthållning generellt. Resultaten gällde för alla studerade kombinationer av åldersgrupper och kön. Det fanns dock indikationer på att saltintaget ökade bland äldre individer. Skatten på mättat fett i Danmark avskaffades år 2012 till följd av ett svagt politiskt stöd och ett motstånd från industrin och vissa nutritionsexperter (Vallgård et al., 2015). Kritikerna menade bland annat att skatten hade negativa eller inga effekter på hälsa. En kritik var exempelvis att skatten inte gjorde skillnad på magert och fett kött. Man menade att det kunde leda till att konsumenterna köpte det billigare och mer ohälsosamma köttet istället för magert kött. Först efter att skatten avskaffats kom studier som visade på att skatten hade effekter på konsumtionsmönstret.

Popkin et al. (2021) menar att interventioner oftast är mest effektiva när flera olika strategier kombineras, exempelvis skatter och subventioner. Vidare krävs det mer kunskap om effekterna. Författarna uppmärksammar även att effekter på exempelvis typ 2-diabetes och övervikt uppstår på lång sikt, vilket är viktigt att ha i åtanke när införda styrmedel ska utvärderas.

5.1.3. Sänkt moms på hälsosam mat

Sammanfattning

Det finns fler studier som undersökt effekterna på livsmedelskonsumtion av kombinationen av skatter och subventioner, än enbart effekter av subventioner. Det är några länder i Europa som subventionerar vissa livsmedel genom sänkt moms. Men subventionerna är inte enbart riktade mot hälsosamma livsmedel, även om frukt och grönsaker ofta ingår. Att sänka momsen för hälsosamma livsmedel skulle kunna vara ett alternativ i Sverige.

Eftersom subventioner av hälsosamma livsmedel är relativt ovanliga finns det få utvärderingar av subventionernas effekter. Det forskningen visar i nuläget är att prisförändringar, både höjningar och minskningar, kan ha en effekt på livsmedelskonsumtionen. Vidare indikerar forskningen att kombinationer av subventioner och skatter kan vara effektivt för att styra mot en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. De

flesta studier är dock modellstudier, så det saknas evidens från verkligheten om subventioners effekter.

Totalt inkluderades elva studier i sammanställningen om sänkt moms på hälsosam mat, varav fyra litteraturöversikter, tre rapporter, en tidsserieanalys, en modellstudie, en studie med mixad metod och en kombinerad litteraturöversikt och meta-analys.

Få länder har infört subventioner av hälsosamma livsmedel

Statskontoret (2019) konstaterar att det finns få exempel på länder som har infört subventioner av hälsosam mat eller dryck. Även enligt Röös et al. (2020) finns det få studier som har undersökt hur subventioner skulle kunna uppmuntra konsumenter att handla mer miljövänliga alternativ. Popkin et al. (2021) menar att det i många länder generellt saknas ekonomiska styrmedel för att styra konsumtionen mot hälsosammare livsmedel och uppmuntra hälsosamma matvanor.

Subvention genom att sänka momsen

I Sverige är den normala momssatsen 25 procent. Sverige har två reducerade momssatser på 12 respektive 6 procent. Medlemsstaterna i EU kan ha upp till två reducerade momssatser och den normala momssatsen får inte vara lägre än 15 procent. I Sverige är momsen på livsmedel 12 procent.

Statskontoret (2019) ger några exempel på länder som har lägre moms på olika livsmedel, inklusive frukt och grönsaker. Exempelvis har Lettland, Polen och Spanien en lägre moms på bland annat frukt och grönsaker än på övriga livsmedel och på Irland är de flesta livsmedel, inklusive frukt och grönsaker, helt undantagna från moms. Syftet med subventionerna framgår dock inte i rapporten. Eftersom fler livsmedel än frukt och grönsaker subventioneras är det inte självklart att ökad hälsa eller hållbarhet är syftet med den differentierade momsen i dessa länder. Djojosoeparto et al. (2022) lät en expertgrupp rangordna olika styrmedel som skulle kunna främja en hälsosam matmiljö på EU-nivå. Resultatet visade att en av de fem mest prioriterade policy-interventionerna på EU-nivå är att tillåta medlemsstater att införa en nollprocentig moms för all färsk frukt och grönsaker.

Statskontoret (2019) menar att det kan vara juridiskt möjligt att införa en skattemässig subvention av hälsosamma livsmedel i Sverige. Detta genom att sänka momsen på vissa varor från 12 till 6 procent. Författarna föreslår även att KN-varugrupper⁵ skulle kunna användas för att definiera vilka livsmedel som ska subventioneras. Exempelvis varugrupperna 07, som omfattar grönsaker samt vissa ätbara rötter och stam- eller rotknölar, och 08, som omfattar frukt. Vissa livsmedel som ingår i varugrupperna 07 och 08 kan dock klassas som ohälsosamma, så samtliga varor i varugrupperna bör inte omfattas av subventionen.

⁵ KN-nomenklaturen (Combined Nomenclature, CN) används av samtliga EU-länder i deras utrikeshandelsstatistik för varor och även i EU:s gemensamma tulltaxa. Källa: SCB. 2022. *Kombinerade nomenklaturen (KN)* [Online]. Tillgänglig: SCBs hemsida (<https://www.scb.se/>) [Hämtad 2022-06-23].

Exempelvis omfattar varugrupp 07 grönsaker samt vissa ätbara rötter och stam- eller rotknölar, men även potatischips.

Kombinationer av subventioner och skatter kan vara ett alternativ

Ofta studeras effekter av subventioner i kombination med andra styrmedel, exempelvis skatter. De studier som Statskontoret (2019) hittat undersöker subventioner bland grupper och i länder med lägre inkomst. Sammanfattat visar genomgången att:

- En subvention på frukt och grönsaker skulle kunna öka konsumtionen (Ni Mhurchu et al., 2015).
- En subvention i kombination med beskattning kan vara kostnadseffektiv (Niebylski et al., 2015).
- En avskaffning av moms på frukt och grönsaker i Finland skulle kunna sänka priserna och öka konsumtionen (Kotakorpi et al., 2011).
- En modellstudie visat att en subvention av livsmedel som innehåller fibrer i kombination med en ökad moms på mindre hälsosamma livsmedel ger en ökad fiberkonsumtion (Nordström och Thunström, 2011). Men kombinationen kan även ge en högre konsumtion av fett, salt och socker.

En metaanalys av Afshin et al. (2017) visade att en prisminskning med 10 procent på hälsosam mat kan ha en större effekt på konsumtionen jämfört med en prisökning med 10 procent på ohälsosam mat. Det finns emellertid problem med att jämföra effekterna av skatter och subventioner eftersom olika varugrupper träffas av interventionerna och olika studiedesigner har använts för att undersöka de olika interventionerna. Cornelsen et al. (2019) indikerar motsatsen, det vill säga att prisökningar har en större effekt på konsumtion än prisminskningar. I studien användes data från 26 799 hushåll i Storbritannien, insamlat över två års tid. Resultaten visade bland annat att förändringar i pris hade störst effekt på hushåll med låg socioekonomisk status. Temple (2020) menar att det finns en brist på forskning om subventioners effekt på livsmedelskonsumtion, men att det finns belägg för att högre priser på livsmedel minskar konsumtionen.

Statskontoret (2019) lyfter några osäkerheter kring effekterna av en subvention på vissa hälsosamma livsmedel. En subvention skulle kunna få effekter på konsumtionen av andra varor och det är osäkert hur det sammantagna kaloriintaget skulle påverkas. Effekterna är även osäkra eftersom det är svårt att uppskatta hur priserna i konsumentled kommer sjunka till följd av en subvention.

Lovhaug et al. (2022) menar att resultaten från tidigare studier om hur subventioner kan påverka livsmedelskonsumtion i olika socioekonomiska grupper är otillräckliga för att kunna dra någon slutsats. Några studier som inkluderas i litteratursammanställningen visar dock på att subventioner, ibland i kombination med skatter, kan bidra till hälsosammare livsmedelskonsumtion i grupper med lägre socioekonomisk position. Pinho-Gomes et al. (2021) undersökte kostnadseffektiviteten av att införa subventioner i kombination med kampanjer i sociala medier samt att införa subventioner riktade till hushåll med låg inkomst.

Resultatet visade att den riktade subventionen mest troligt är kostnadseffektiv och bidrar till mer jämlikhet.

Slutligen nämner flera studier att en kombination av skatter och subventioner kan vara effektivt för att påverka livsmedelskonsumtionen (WHO, 2021a, Afshin et al., 2017, Rööf et al., 2020, WHO, 2015). Kombinationen skulle kunna öka acceptansen för ekonomiska styrmedel och kan även innebära att nettoeffekten på konsumenternas kostnad för livsmedel blir lägre eller noll. Skatteintäkterna skulle därmed kunna bidra till att finansiera subventionen.

5.1.4. Skolfruktsstöd

Sammanfattning

Sverige är det enda medlemslandet i EU som inte använder skolfruktsstödet. EU:s skolfruktsstöd har funnits sedan 2008 och erbjuder ekonomisk ersättning till skolor som delar ut och undervisar kring grönsaker och frukt under skoltid. I Sverige är det ovanligt att svenska skolor erbjuder frukt, utöver den som kan finnas vid lunchen. Livsmedelsverket (2021a) menar att skolfruktsstödet skulle kunna användas för att öka möjligheterna för alla skolelever att äta mer frukt och grönsaker.

Överlag visar forskningen att EU:s skolfruktsprogram har ökat intaget av frukt bland barn och unga. Även skolfruktsprogram utanför EU har visats vara effektiva för att få barn och unga att konsumera mer frukt. Det saknas belegg för att skolfruktsprogrammet även har effekt på intaget av grönsaker.

Det finns mycket forskning om olika interventioner i skolor för att påverka barns levnadsvanor eller matvanor. I avsnittet inkluderades enbart studier som undersökt hur utdelning av gratis frukt och grönsaker i skolan påverkar barns konsumtion av frukt och grönsaker. Totalt inkluderades 14 studier i sammanställningen om skolfruktsstöd, varav sex studier med någon form av experimentell interventionsdesign, fyra litteraturgenomgångar, två studier baserade på longitudinella data, en tvärsnittsstudie samt en rapport.

EU:s skolfruktsstöd används av alla medlemsländer utom Sverige

EU:s skolfruktsstöd har funnits sedan 2008 och erbjuder ekonomisk ersättning till skolor som delar ut frukt och grönsaker i skolan kombinerat med utbildningsinsatser om hälsosamma matvanor (European Commission, 2022). Sedan 2017 är skolfruktsstödet, tillsammans med skolmjölksstödet, en del av EU:s skolprogram för frukt, grönsaker och mjölk (på engelska school fruit, vegetables and milk scheme). Alla medlemsländer förutom Sverige använder både skolmjölksstödet och skolfruktsstödet. I Sverige används endast skolmjölksstödet. Syftet med skolmjölks- och skolfruktsstödet är att uppmuntra barn till hälsosamma matvanor och en hälsosam livsstil. Detta eftersom konsumtionen av frukt, grönsaker och mjölk inom EU är lägre än vad som rekommenderas i internationella eller nationella näringsrekommendationer, vilket bidrar till övervikt i befolkningen.

EU godkänner en lista på livsmedel som kan ingå i skolstödet för frukt, grönsaker och mjölk (European Commission, 2022). I skolfruktsstödet ska i första hand färsk frukt och grönsaker ingå, men avsteg kan göras i samråd med myndigheter i de EU-länder som ansöker om stödet. Generellt ska livsmedlen inte innehålla tillsatser av vare sig socker, salt, fett eller sötningsmedel.

Ovanligt att svenska skolor erbjuder frukt

Livsmedelsverket (2021a) visade att det är ovanligt att svenska skolor erbjuder frukt, utöver den som kan finnas vid lunchen. Drygt var tionde högstadieskola och gymnasieskola erbjuder frukt och grönsaker kostnadsfritt utöver lunchen. Nära hälften av högstadieskolorna och en fjärdedel av gymnasieskolorna uppmuntrar elever att ta med frukt eller grönsaker till skolan. Att främja frukt och grönsaker anges inte specifikt i skolans uppdrag, men att be föräldrar skicka med frukt har debatterats eftersom det kan strida mot skollagens krav på en avgiftsfri skola. Rapporten visar att högstadieskolor som har många elever med svaga socioekonomiska förutsättningar i lägre grad uppmuntrar eleverna att äta mer frukt och grönsaker. Det är vanligare att fristående gymnasieskolor både uppmuntrar eleverna att ta med frukt och/eller erbjuder gratis frukt, jämfört med kommunala skolor. Att skolor vars elever har starka socioekonomiska förutsättningar oftare uppmuntrar eleverna att ta med frukt riskerar att öka de socioekonomiska skillnaderna och kan på så sätt motverka skolans kompensatoriska arbete⁶.

Skolfruktsstödet har effekt på fruktintaget

Överlag visar forskningen att skolfruktsstödet ökar intaget av frukt bland barn och unga. Wolnicka et al. (2021) genomförde en enkätstudie mellan 2012 och 2015 med 85 slumpmässigt utvalda skolor i Polen där vissa deltog i skolfruktsstödet (interventionsgruppen) medan andra inte deltog (kontrollgruppen). Efter tre år med skolfruktsstödet hade fruktkonsumtionen ökat med 18 procent (30 g per dag) i interventionsgruppen, jämfört med 4 procent i kontrollgruppen. Resultatet visade ingen förändring i grönsakskonsumtion. Enligt studien ökade även interventionsgruppens kunskap om hälsofördelarna med att konsumera frukt och grönsaker. I skolorna med skolfruktsstödet serverades gratis färsk frukt och bär (till exempel äpplen, päron, jordgubbar och blåbär) och grönsaker (till exempel morötter, paprika, rädisor, kålrabi och körsbärstomater) till eleverna. Varje elev som deltog fick 2–3 portioner frukt och grönsaker per vecka i totalt 20 veckor under ett skolår.

Methner et al. (2017) undersökte om skolfruktsstödet i Tyskland påverkat barnens konsumtion av frukt och grönsaker. Konsumtionen av frukt och grönsaker mättes i en interventionsgrupp (åtta skolor) och en kontrollgrupp (två skolor) både innan skolfruktsstödet introducerades år 2010 och ett år efter introduktionen, år 2011. I interventionsgruppen ökade konsumtionen av frukt och grönt signifikant, även när författarna kontrollerade för ålder, kön och huruvida barnen åt lunch i skolan eller inte. Skolfruktsstödet ledde inte till en minskad

⁶ Skolans kompensatoriska arbete innebär att utbildningen ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov och sträva mot att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

konsumtion av frukt och grönsaker i hemmet. Resultatet visade att skolfruktsstödet hade effekt, men eftersom uppföljningen skedde redan ett år efter införandet kunde effekten på längre sikt inte studeras. Resultatet visade även att barnen var positivt inställda till skolfruktsstödet. I studien gjordes ingen distinktion mellan frukt och grönsaker, så resultatet visade inte eventuella skillnader i konsumtionen mellan de två kategorierna.

Även studier som inte undersöker EU:s skolfruktsstöd har indikerat att gratis distribution av frukt och grönsaker i skolan har en positiv effekt på barns konsumtion (Ismail et al., 2021). Författarna påpekar dock att det krävs fler studier för att bekräfta resultatet.

I Norge uppskattas fruktintaget ha ökat med i genomsnitt 0,36 portioner bland de barn som gått i en skola som erbjuder skolfrukt

Norge genomförde ett skolfruktsprogram under åren 2007–2014 som innebar gratis utdelning av frukt i landets grundskolor. Det var frivilligt för skolor att ansluta sig till programmet. Flera utvärderingar av programmet har genomförts (Bere et al., 2010, Hovdenak et al., 2019a, Ovrum och Bere, 2014). Studierna visar att interventionen ökade ungdomarnas fruktintag. Hovdenak et al. (2019a) fann inga skillnader i fruktkonsumtion beroende på kön, planerad framtida utbildningsnivå eller årskull. Författarna kunde inte se att en högre konsumtion av frukt resulterade i en lägre konsumtion av ohälsosamma snacks⁷.

Bere et al. (2010) uppskattade att skolfruktsprogrammet i Norge resulterade i ett ökat fruktintag med 0,49 portioner⁸ per dag i skolor som deltog i interventionen, jämfört med ett ökat intag med 0,18 portioner per dag i skolor som inte deltog. Sett till fruktintaget över ett dygn, det vill säga konsumtionen både i skolan och på fritiden, ökade portionerna per dag med 0,74 i skolor som deltog och med 0,16 i de skolor som inte deltog. Ingen signifikant ökning av grönsaksintag uppmättes. Ovrum och Bere (2014) visade att barn som får gratis skolfrukt i genomsnitt äter 0,36 fler portioner frukt dagligen jämfört med barn som inte fått skolfrukt. Studien indikerade även att föräldrar till barn som får gratis skolfrukt ökade sitt fruktintag med i genomsnitt 0,19 portioner per dag.

Indikationer på att skolfruktsstödet kan ha effekt på konsumtionen av söta och salta snacks

Brunello et al. (2014) undersökte om skolfruktsstödet har haft effekt på konsumtionen av söta och salta snacks, definierat som snacks som innehåller tillsatt socker och/eller mättat fett.⁹ Studien var avgränsad till lågstadieskolor i Rom i Italien. Genom att jämföra försäljningen av söta och salta snacks i livsmedelsbutiker inom 500 meter från de skolor som deltog i skolfruktsstödet och skolor som inte deltog, visar studien att konsumtionen av söta och salta snacks signifikant minskade i områden med högre socioekonomi. Sett till alla områden,

⁷ Författarna nämner att studier kan definiera snacks på olika sätt, och att de inte klustrade ihop olika livsmedel utan utvärderade varje "snacks-kategori" separat. Ett exempel på en snacks-kategori i studien är potatischips.

⁸ En portion definierades som i genomsnitt 80 gram, från 65 g (en morot) till 105 g (ett äpple/en apelsin).

⁹ Exempelvis chips och bakverk.

oavsett socioekonomi, var resultatet inte signifikant. Studien kunde inte visa att konsumtionen minskade i områden med låg socioekonomi, där en större andel människor med större risk för övervikt och fetma bor.

Skolfruktsstödet och grönsaksintag

Det finns studier som undersökt huruvida skolfruktsprogram även påverkar intaget av grönsaker. I EU:s skolfruktsprogram inkluderas både frukt och grönsaker. Pineda et al. (2021) och Evans et al. (2012) har undersökt om olika interventioner, bland annat utdelning av frukt och grönsaker i skolan, har effekt på barns intag av frukt respektive grönsaker. Resultatet visade att interventioner som involverar utdelning av frukt eller både frukt och grönsaker har en effekt på fruktintaget, men effekten på grönsaksintaget är inte statistiskt säkerställd. Även Verdonschot et al. (2022) visar att gratis utdelning av frukt eller grönsaker generellt bidrar till ett ökat intag av frukt, men att effekten på konsumtionen av grönsaker inte är lika stor. Författarna lyfter att det är ett problem att studier ofta undersöker konsumtion av frukt och grönsaker utan att separera de två. Författarna påpekar att positiva effekter på konsumtionen av frukt och grönsaker kan drivas av att fruktintaget ökar, snarare än att även grönsaksintaget ökar.

En förklaring till att grönsaksintaget inte ökar till följd av skolfruktsprogram som inkluderar utdelning av både frukt och grönsaker kan vara att fruktens söta smak tilltalar barnen mer samt att det är smidigare att konsumera och transportera frukt jämfört med grönsaker (Pineda et al., 2021). En annan förklaring, som inte nämns i studierna som inkluderats i föreliggande rapport, skulle kunna vara att det i större utsträckning erbjuds frukt, istället för grönsaker, i skolor med ett skolfruktsprogram.

De långsiktiga effekterna är inte säkerställda

Bere et al. (2014) har undersökt huruvida en extra frukt varje skoldag kan förebygga övervikt, men resultatet var osäkert och det gick inte att dra några slutsatser. Även Hovdenak et al. (2019b) och Øvrebø et al. (2022) har undersökt de långsiktiga effekterna av gratis skolfrukt, men kunde inte visa att skolfrukt under 1–2,5 år påverkar personers konsumtion av frukt, grönsaker eller ohälsosamma snacks i vuxen ålder.

5.2. Reglering och krav

Regleringar, bestämmelser eller krav kan användas för att korrigera marknaden. Dessa styrmedel kan påverka efterfrågan och utbudet av livsmedel och på så sätt kan en mer hälsosam livsmedelskonsumtion nås.

Exempel på regleringar kan vara lagar som begränsar utbudet av ohälsosam mat eller begränsar marknadsföring av vissa livsmedel. Det kan även handla om att reglera hur vissa livsmedel exponeras fysiskt i exempelvis butiker. Sveriges lagar kring hur alkohol och tobak får säljas och marknadsföras är exempel på regleringar. Andra exempel på regleringar är vilka krav som ska ställas vid offentlig upphandling eller vilken mat som får serveras inom offentligt finansierade verksamheter.

I följande avsnitt beskrivs fyra reglerande styrmedel; reglering av utbud, marknadsföring, priskampanjer och placeringar samt offentlig upphandling.

5.2.1. Reglering av utbud

Sammanfattning

Det finns många olika metoder för att reglera utbudet av livsmedel. Litteraturen som utvärderar nationella regleringar av utbud är begränsad. Sätt att reglera utbudet kan vara regleringar som syftar till reformulering av livsmedel, krav på eller förbud av ohälsosamma livsmedel eller att reglera storleken på förpackningar eller portionsstorlekar. Det finns några exempel där regleringens syfte specifikt är att få barn och unga att äta mer hälsosamt. Exempelvis regleringar som syftar till att öka näringsprofilen i barnmat och regleringar kring vilken mat som ska serveras i skolor. Andra regleringar är bredare och påverkar utbudet för hela befolkningen, inklusive barn och unga. I avsnittet beskrivs tre olika metoder som kan användas för att reglera utbud.

Totalt inkluderades tolv studier i sammanställningen om regleringar av utbud, varav sex litteraturoversikter, tre rapporter, en studie med mixad metod, en kvantitativ utvärdering och en policy brief.

Exempel på regleringar av utbud inom andra områden

Att på olika sätt reglera utbudet påverkar konsumtionen, eftersom regleringen påverkar vad som finns att köpa och i vissa fall även priserna. Går det inte att köpa vissa livsmedel så kommer dessa inte heller konsumeras. Regleringar av utbud har använts inom andra områden. Konsumentverket (2020) nämner utfasningen av glödlampor och bensin med alkylbly och matbutikers beslut att endast sälja miljömärkt fryst vildfångad fisk och miljömärkta jätteräkor som exempel på statliga respektive privata initiativ att bidra till mer hållbara konsumtionsmönster. Röö's et al. (2020) nämner Systembolaget som ett tydligt exempel på hur utbudet av alkohol begränsas.

Krav på reformulering av livsmedel

Regleringar som syftar till reformulering av livsmedel kan minska innehållet av fett, socker och salt i livsmedel. Hawkes et al. (2020) tar upp gränsvärden för transfett, socker, salt, mättat fett i förpackade livsmedel som ett av 42 förslag på åtgärder för en hälsosammare livsmedelskonsumtion. Österrike, Island och Schweiz är exempel på länder som infört gränsvärden för transfetter i livsmedel (Taylor et al., 2015) innan den gemensamma EU-lagstiftningen¹⁰ om transfetter infördes. Djojosoeparto et al. (2022) sammanställde expertutlåtanden om vilka interventioner som ska prioriteras för att nå en mer hälsosam

¹⁰ Commission Regulation (EU) 2019/649.

matkonsumtion i EU:s medlemsländer. En intervention som prioriterades av experterna var gränsvärden för tillsatt socker, salt och mättat fett för processad och ultraprocessad mat som säljs i restauranger och snabbmatsrestauranger. En annan intervention som prioriterades av experterna är att helt förbjuda transfett i all processad och ultraprocessad mat som säljs, istället för den gräns om 2 procent transfett som finns idag.

Ett annat exempel på reformulering av livsmedel är rekommendationerna från WHO (2019) om åtgärder för att öka näringsprofilen i barnmat, exempelvis:

- Begränsa det totala sockerinnehållet i vissa snacks till ≤ 15 procent av energiinnehållet.
- Förbjud tillsatt socker i all barnmat.
- Begränsa mängden fett till max 4,5 g/100 kcal, undantaget vissa produkter med högt proteininnehåll.

Enligt en litteraturöversikt av Lovhaug et al. (2022) saknas kunskap om hur policys som ska förändra sammansättningen påverkar olika socioekonomiska grupper.

Krav på eller förbud för att servera viss mat

Ett exempel på hur krav kan användas för att främja hälsosam mat är skollagens krav på näringsriktiga skolmåltider som infördes 2011 (Livsmedelsverket, 2019b). Sedan skollagens krav infördes har skolmåltidernas kvalitet förbättrats, men det kan vara svårt att isolera effekterna från lagen och uppföljningen av den från andra faktorer (Patterson och Elinder, 2015). Konsumentverket (2020) nämner köttfria måndagar som ett exempel på hur offentlig sektor kan använda begränsade valmöjligheter för att stimulera till mer vegetariskt ätande i skolmatsalar.

Ett annat exempel är en förordning som infördes år 2006 i New York och som förbjöd restauranger att använda transfett i matlagningen (Gorski och Roberto, 2015). Förordningar som medför förbud eller krav har effekt, givet att aktörerna som berörs följer förbudet. Ett annat exempel är att ställa krav på att livsmedel ska vitaminberikas (Morris et al., 2020).

Studier som undersökt regleringar av utbudet genom exempelvis måltidspolicys har inte visat entydiga resultat på hur dessa åtgärder påverkar olika socioekonomiska grupper (Lovhaug et al., 2022). Eustachio Colombo et al. (2020) visade dock att skollunchen i Sverige kan ha en utjämnande effekt på matvanorna för elever med olika socioekonomisk bakgrund. Studien visade att barn vars föräldrar har kortare utbildning generellt äter mindre grönsaker än elever vars föräldrar har längre utbildning. Men i skolan äter eleverna ungefär lika mycket grönsaker, oavsett föräldrarnas utbildningsnivå.

Reglering av storleken på förpackningar

Att reglera storleken på förpackningar, och därmed till viss del sannolikt också portionsstorlekar, är ett exempel på en reglering av utbud (Röös et al., 2020). Enligt Steenhuis och Poelman (2017) har forskning visat att portionsstorlek har en effekt på energiintag. Kunskapen om interventioner som syftar till att förändra portionsstorlekar är däremot

begränsad. Det är inte heller klarlagt vilken typ av interventioner som är mest effektiva eller vilken målgrupp eller kontext som är aktuell.

De interventioner som har utvecklats och testats är främst av en mindre tvingande typ (Steenhuis och Poelman, 2017). Mest tvingande är interventioner som helt eliminerar eller begränsar valmöjligheter. Sådana typer av interventioner kan införas av staten. Ett exempel var förslaget att begränsa försäljningen av sockersötade drycker i restauranger till 473 ml i New York år 2012, men interventionen infördes inte.

5.2.2. Reglering av marknadsföring

Sammanfattning

Det finns flera länder och städer som infört olika typer av begränsningar av marknadsföring. I Sverige styrs lagstiftningen om marknadsföring och reklam i stor utsträckning av EU-direktiv, men det skulle kunna vara möjligt att införa en nationell reglering om det motiveras av hälsoskäl och följer EU-lagstiftningen. Det finns några länder som infört olika typer av regleringar som begränsar marknadsföring av ohälsosam mat till barn och unga. Det saknas dock studier av effekterna av dessa regleringar. Den forskning som finns på området visar att marknadsföring av mat påverkar barn och ungas matpreferenser och -konsumtion.

Totalt inkluderades fyra studier i sammanställningen om regleringar av marknadsföring, varav två litteraturöversikter, en studie med mixad metod och en rapport.

EU-lagstiftningen kan tillåta nationella förbud

Statskontoret (2019) sammanställer kunskapsläget om begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. I nuläget finns det inga regler i Sverige som särskilt begränsar marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Statskontorets juridiska analys visar att det skulle kunna vara möjligt att införa ett nationellt förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Det skulle dock krävas att ett sådant förbud motiveras av hälsoskäl samt går i linje med EU-lagstiftning. EU-direktiv styr i stor utsträckning Sveriges lagstiftning som rör reklam och marknadsföring, men Sverige har valt att gå längre i vissa fall. Det är exempelvis generellt, och inte bara för ohälsosam mat, förbjudet att rikta marknadsföring till barn i tv-sändningar från Sverige. Det finns också särskilda överenskommelser av näringslivet som ska komplettera marknadsföringslagen. I Sverige är alkoholreklam särskilt reglerat. Exempelvis får reklam eller marknadsföring för alkoholdrycker inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Att begränsa marknadsföring av livsmedel med ett högt innehåll av salt, socker, transfett eller mättat fett till barn och unga var även en av de fem mest prioriterade policy-interventionerna på EU-nivå, enligt en sammanställning av expertutlåtanden av Djojosoeparto et al. (2022).

Flera städer och länder har infört någon form av reglering av marknadsföring

Det finns flera städer och länder som infört någon typ av reglering av marknadsföring av ohälsosam mat och dryck, vissa specifikt riktade mot marknadsföring till barn och unga (Chung et al., 2022). Regleringarna utformas på olika sätt, exempelvis har London,

Amsterdam och Australiens huvudstadsområde (ACT) implementerat regleringar som förbjuder marknadsföring av ohälsosam mat och dryck i kollektivtrafiken. Chile och Quebec har gått steget längre och förbjudit all typ av marknadsföring som riktas till barn och unga, där marknadsföring av ohälsosam mat och dryck inkluderas. I Irland och Finland finns statliga riktlinjer för marknadsföring av ohälsosam mat och dryck i olika typer av kanaler, men dessa är frivilliga att följa.

Reglering av marknadsföring kan utformas på olika sätt

Ett förbud mot marknadsföring kan utformas på flera olika sätt. Förbudet kan riktas brett, mot all typ av marknadsföring till barn och unga, eller vara mer specifikt och förbjuda marknadsföring av utpekade produkter eller på särskilda platser. Det kan vara svårt att skilja marknadsföring i digitala kanaler från annat innehåll, exempelvis i sociala medier (Statskontoret, 2019). Marknadsföringen i digitala kanaler kan ofta riktas mot specifika målgrupper och barn har särskilt bedömts behöva skyddas från reklam eftersom de kan vara särskilt mottagliga för kommersiella budskap.

Chung et al. (2022) har sammanställt vad som kan hindra eller gynna implementeringen av regleringar av marknadsföring. Det som kan underlätta implementeringen är stöd från intressenter och allmänheten, stark politisk vilja och samstämmighet, effektivt samarbete mellan intressenter, att förespråka att regleringens syfte är att skydda barn samt redan existerande rättsliga ramverk. Identifierade hinder är att industrin motsätter sig regleringen, svårigheter att komma överens om definitioner av till exempel vad som är marknadsföring riktad till barn eller vad som klassas som ohälsosamma produkter, en uppfattning om att regleringen kan ha en negativ påverkan på statens intäkter, brist på politisk vilja, svag eller otydlig uppföljning samt otillräckligt stöd och efterfrågan av allmänheten. Författarna identifierade inga studier som undersökt effekterna av implementerade regleringar av marknadsföring.

Marknadsföring av mat påverkar barn och unga

Enligt Statskontoret (2019) visar internationell forskning att åtgärder som begränsar marknadsföringen kan minska konsumtionen av ohälsosamma livsmedel hos barn. Enligt Chung et al. (2022) finns dock inga studier som undersökt direkta hälso- eller ekonomiska effekter till följd av statliga regleringar av marknadsföring av ohälsosam mat och dryck. Författarna menar dock att det finns evidens för att marknadsföring av ohälsosam mat och dryck är allmänt förekommande i utemiljöer och i offentligt ägda fastigheter. Tidigare forskning visar att marknadsföring av mat påverkar barn och ungas matpreferenser och -konsumtion. Därför menar författarna att offentliga insatser är nödvändiga för att minska barn och ungas exponering för marknadsföring av ohälsosam mat. Slutsatserna gäller dock Australien och marknadsföring av livsmedel till barn och unga kan se annorlunda ut i Sverige.

En litteratursammanställning av Lobstein et al. (2020) visade att en begränsning av marknadsföring av ohälsosam mat till barn och unga kan vara ett kostnadseffektivt styrmedel. I kostnadseffektivitetsstudierna inkluderades kostnaderna för att implementera och upprätthålla interventionen och de besparingar som interventionen kan medföra inom hälso- och sjukvården. Det innebär att det finns samhällsekonomiska nyttor som inte har inkluderats

i beräkningarna, exempelvis ökad produktivitet till följd av förbättrad hälsa hos befolkningen. Författarna tar också upp exempel som indikerar att exponeringen och uppfattningen av marknadsföring kan variera i olika socioekonomiska grupper, vilket är en faktor som skulle kunna påverka vilka effekter en reglering har i olika socioekonomiska grupper.

Det finns flera olika sätt att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn och unga. Det kan handla om att begränsa marknadsföring i digitala miljöer, i offentliga miljöer eller att begränsa all typ av marknadsföring av ohälsosam mat i offentligt ägda verksamheter. Vilka effekter dessa regleringar har beror på flera faktorer, som exempelvis målgrupp, utformning och omfattning. En reglering som ger vissa effekter i ett annat land kanske inte skulle ge samma effekter i Sverige.

5.2.3. Reglering av priskampanjer och placeringar

Sammanfattning

Storbritannien planerar att införa en reglering som begränsar priskampanjer och placeringar för produkter som innehåller mycket fett, socker och salt (GOV.UK, 2022b). Syftet är att korrigera marknaden eftersom den nuvarande miljön i detaljhandeln med priskampanjer och exponering inte går i linje med de statliga kostråden samt gör det svårare för familjer att göra hälsosamma val när de handlar. Hälsosamma livsmedel väntas bli mer synliga och tillgängliga, vilket i förlängningen kan stödja befolkningen att leva mer hälsosamt. Detta givet att regleringen efterlevs av de aktörer som berörs.

Regleringen av placeringar gäller sedan den 1 oktober 2022, medan regleringen av priskampanjer ska införas under 2023 (GOV.UK, 2022a). Policyn kallas på engelska för “restricting promotions of products high in fat, sugar and salt by location and by price” (GOV.UK, 2021). I denna rapport översätter vi “price promotions” till priskampanjer.

Totalt inkluderades sex studier i sammanställningen om regleringar av priskampanjer och placeringar, varav två litteraturöversikter, en modellstudie, en rapport samt en online-rapport och en online-guide för implementering från Storbritanniens regering.

Både placeringar och priskampanjer regleras

I Storbritannien gäller begränsningen produkter med höga halter av fett, socker eller salt samt både placering och pris (GOV.UK, 2021). Små företag med färre än 50 anställda är helt undantagna från regleringen. Placeringsregleringen innebär att produkter med höga halter av fett, socker eller salt inte får placeras vid butiksingångar, exponeras på kortsidor, kassor och deras motsvarigheter online (startsidor, målsidor för andra varukategorier, varukorg, betalningssidor). Prisregleringen innebär att priskampanjer inte är tillåtna, till exempel “köp två betala för en”, “3 för 2” eller gratis påfyllnad av drycker med tillsatt socker efter att den första drycken konsumerats.

Förväntade effekter av regleringen

Det saknas i nuläget utvärderingar av effekterna till följd av regleringar av priskampanjer inom livsmedelssektorn, eftersom det inte införts tidigare.

Watt et al. (2020) har i en litteraturstudie sammanfattat kunskapsläget inför den reglering som ska införas i Storbritannien. Slutsatsen är att priskampanjer kan leda till signifikanta öknings i inköp, vilket i sin tur kan leda till ökad konsumtion och därmed även ökad överkonsumtion. Det saknas däremot forskning som bekräftar att ett förbud eller en begränsning av priskampanjer leder till minskad konsumtion. Författarna menar att bristen på kunskap inte borde utgöra ett hinder för att testa att införa begränsningen, med tillägget att logiken och rationaliteten i förslaget är tydlig.

Författarna drar dessa slutsatser baserat på sju litteraturstudier inom folkhälsoområdet som publicerats mellan 2014 och 2018 samt ett antal studier inom marknadsföringsområdet. De sju studierna inom folkhälsoområdet undersöker effekterna av priskampanjer på livsmedelskonsumtion eller näringsintag. Sammanfattat visar studierna att finansiella incitament kan påverka inköpsbeteende kopplat till livsmedelskonsumtion. Dock finns det inga studier som undersöker just begränsningar av priskampanjer. Sett till litteraturen inom marknadsföring brukar livsmedel inte kategoriseras som hälsosamma eller ohälsosamma, eftersom syftet inte är att undersöka påverkan på hälsa. Modellstudier har uppskattat att priskampanjer kan öka försäljningen av mat och dryck med 12–43 procent. En begränsning är att dessa studier har utförts i detaljhandeln, där det finns massvis med priskampanjer som kan styra konsumenternas inköp genom att påverka flera olika beteenden.

Generellt påverkar priskampanjer konsumenternas beteende genom tre olika reaktioner (Watt et al., 2020).

1. Byte av märke: konsumenten köper samma kvantitet men av ett annat märke. Detta har inte en så stor effekt på total konsumtion.
2. Ökade inköp: priskampanjen påverkar konsumenter att köpa sådant som den annars inte hade gjort, vilket ökar den totala konsumtionen.
3. Bunkring: konsumenten köper mer av varan till följd av priskampanjen för att undvika att spendera mer pengar på varan i framtiden. Detta behöver inte öka den totala konsumtionen, men det är möjligt att det gör det.

Vidare diskuterar författarna flera mekanismer som kan påverka effekterna av Storbritanniens kommande reglering. Följande mekanismer gör det svårt att i förväg uppskatta hur begränsningen kommer påverka konsumtionen:

- Priskampanjers effektivitet beror till stor del på att kampanjerna används kontinuerligt och upprepade gånger, vilket gör att konsumenter köper mer när det är nedsatt pris och mindre när det inte är det.
- Effekten av en prisökning är annorlunda än effekten av en prisminskning.
- Det har aldrig tidigare studerats hur en begränsning av alla priskampanjer för liknande varor påverkar konsumtionen.
- Effekten av begränsningen påverkas av hur dagligvaruhandeln agerar – kommer de sälja varorna till det som tidigare var ordinarie pris, eller kommer de sätta ett lägre ordinarie pris? Om det ordinarie priset sätts tillräckligt lågt kommer begränsningen eventuellt inte ha en så stor effekt.

En förstudie inför regleringen visade att kampanjer med hjälp av lockpriser och extrapriser gör produkter billigare och påverkar samtidigt konsumenter att köpa mer (Public Health England, 2015). Det är också vanligare med sådana kampanjer för produkter med högt sockernehåll. I Storbritannien beräknades det att 8,7 procent av den totala volymen socker som köptes hem var till följd av just kampanjer. Majoriteten av sockret som köptes hem till följd av priskampanjer, 6,1 procent, kom från produkter med högt sockernehåll, det vill säga sådana produkter som ska omfattas av regleringen av priskampanjer. Förstudiens resultat är inte direkt överförbara till Sverige, exempelvis är andelen livsmedel köpta till kampanjpris bland de högsta i världen i Storbritannien.

Även Public Health Scotland har genomfört en kunskapsöversikt om effekterna på konsumtion till följd av kampanjer av produkter med högt innehåll av fett, socker och salt (Martin et al., 2017). Rapportens slutsatser går i linje med Public Health England (2015) och författarna menar att kampanjer, både sett till priser och placeringar, kan öka konsumenternas inköp av ohälsosamma livsmedel.

En modellstudie baserad på inköpsdata från Skottland undersöker hur en reglering av kampanjer för drycker med tillsatt socker påverkar energi- och sockerintaget jämfört med den avgift på drycker med tillsatt socker som införts i Storbritannien (Dogbe och Revoredo-Giha, 2022). Resultatet visade att en reglering av kampanjer skulle kunna vara mer effektivt än en avgift, både sett till energi- och sockerintag och genomsnittlig vikt. Resultatet visade även att regleringen av kampanjers effektivitet varierade beroende på hushållens socioekonomi. Exempelvis minskade konsumtionen mer bland låginkomsttagare än höginkomsttagare sett till andel av utgifter, men sett till kvantitet minskade konsumtionen mer bland höginkomsttagare.

Storbritannien planerar att följa upp och utvärdera regleringen inom fem år.

5.2.4. Krav inom offentlig upphandling

Sammanfattning

Att ställa krav inom offentlig upphandling tas ofta upp som ett exempel på hur offentlig sektor kan bidra till minskad miljöpåverkan, exempelvis av Konjunkturinstitutet (2020) och Röös et al. (2020). Vi har inte hittat några studier som undersöker vilka effekter ökade krav på näring eller hälsosamma livsmedel i offentlig upphandling kan få i Sverige. Vi har inte heller hittat studier som undersöker på vilket sätt ändrade krav inom offentlig upphandling kan användas för att nå en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. Det finns lagkrav på att måltiderna som serveras i skolan ska vara näringsriktiga. Givet att skolor i Sverige följer skollagen så bör måltiderna i skolan vara näringsriktiga även utan förändrade krav inom upphandling. Skollagen nämner endast skolmåltider, vilket innebär en otydlig tolkning av vilka måltider i skolan som avses. Exempelvis skulle skrivningen kunna omfatta utbud i kafeterior och inte enbart skollunchen.

Den offentliga verksamhet som ska upphandla livsmedel eller måltidstjänster kan ställa upp den övergripande färdriktningen i ett kostpolitiskt program, till exempel en kostpolicy eller en måltidspolicy. Ett kostpolitiskt program kan användas för att styra vilka krav som ställs i

upphandlingar av livsmedel eller måltidstjänster. I dagsläget är det inte obligatoriskt att offentliga verksamheter ska ha ett sådant kostpolitiskt program.

Sammanställningen om krav inom offentlig upphandling utgår från en rapport om offentliga måltider, fakta om offentlig upphandling från Upphandlingsmyndighetens webbplats, en rapport om offentlig upphandling för att nå miljömässig hållbarhet samt ett ramverk från WHO som beskriver hur offentlig upphandling och offentliga måltider kan användas för att nå en hälsosam livsmedelskonsumtion.

Offentlig upphandling som verktyg

Offentlig upphandling är ett verktyg som redan används i Sverige få att nå en mängd olika mål. Exempelvis konstateras det i livsmedelsstrategin att den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö (2016/17:104). I strategin nämns inte specifikt hälsa kopplat till offentlig upphandling. I den nationella upphandlingsstrategin nämns djurskydds krav kopplat till upphandlingar av livsmedel. Det nämns även att miljöhänsyn ska beaktas i alla delar av upphandlingsprocessen och att krav på social hänsyn bör ställas när det är möjligt och lämpligt. Däremot nämns inte näring eller hälsa specifikt kopplat till offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

Konjunkturinstitutet (2020) har analyserat offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel. Ett medskick är att klimatpolitiska extrasteg via upphandling med klimathänsyn kostar, vilket också kan tänkas gälla vid upphandlingar med extra hänsyn till hälsomässiga effekter. Klimatpolitiska extrasteg innebär att upphandlaren tar klimathänsyn som inte är rent verksamhetsmässigt motiverat i den offentliga upphandlingen.

Krav på näringsriktiga måltider enligt skollagen

I skolan finns det redan lagkrav på att måltiderna som serveras ska vara näringsriktiga (Skollag 2010:800). Givet att skolor i Sverige följer skollagen så bör måltiderna i skolan vara näringsriktiga även utan förändrade krav inom upphandling. Det saknas uppföljning av lagen och därmed kunskap om till vilken grad lagen efterlevs. Skollagen nämner endast skolmåltider, vilket innebär en otydlig tolkning av vilka måltider i skolan som avses. Traditionellt har skollagens skrivning tolkats till att gälla skollunchen, men skulle även kunna omfatta utbud i kafeterior och liknande. Skollagens nuvarande krav på skolmåltider gäller enbart grundskolan. Därmed gäller inte lagen för exempelvis förskola och gymnasieskola. Livsmedelsverket (2021c) visade att ca åtta av tio kommuner har mål för livsmedelsinköp, det vanligaste är mål för inköp av ekologiska livsmedel. En majoritet av kommunerna har mål för måltidernas näringsinnehåll. En majoritet av kommunerna har även rutiner för att säkerställa näringsriktigheten och näringsberäkna den mat som serveras.

Kostpolitiska program för att styra mot hälsomässigt hållbar upphandling

Offentlig upphandling genomförs av fler offentliga aktörer än kommuner, exempelvis regioner och staten. Enligt Upphandlingsmyndigheten (2022b) bör den offentliga verksamhet som ska upphandla livsmedel eller måltidstjänster ställa upp den övergripande färdriktningen i

ett kostpolitiskt program, till exempel en kostpolicy eller en måltidspolicy. I dagsläget är det inte obligatoriskt att offentliga verksamheter ska ha ett sådant kostpolitiskt program. Det är även upp till de olika verksamheterna att bestämma vilka krav som ska ställas. En kartläggning av Livsmedelsverket (2018b) visade att strax över 80 procent av kommunerna hade en måltidspolicy för måltiderna i förskolan, grundskolan och på äldreboenden och ungefär 90 procent av dessa var politiskt beslutade.

Upphandlingsmyndigheten utvecklar och förvaltar hållbarhetskriterier till stöd för de upphandlande organisationer som vill ta hållbarhetskriterier i sin upphandling av livsmedel eller måltidstjänster (Upphandlingsmyndigheten, 2022a). Det gäller främst kriterier för att bidra till miljömässig hållbarhet. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en upphandlande myndighet har frihet att definiera och bestämma bland annat vad som ska upphandlas och vilka mervärden som ska premieras så länge som de grundläggande principerna för upphandling följs.

Enligt WHO (2021d) kan en policy om hälsosam offentlig upphandling gälla måltider och mellanmål som serveras i offentlig verksamhet, exempelvis skolor, sjukhus, förskolor, kriminalvårdsanläggningar och arbetsplatser. Det kan också gälla andra matställen, exempelvis kafeterior, varuautomater, sociala matlagningsprogram, möten och konferenser samt sportevenemang. En sådan policy ska fastställa näringskriterier för att öka tillgängligheten till mat och dryck som främjar en hälsosam konsumtion, eller begränsar tillgängligheten till ohälsosam mat och dryck. Sådana näringskriterier ska vara obligatoriska, specifika, verkställbara och tillämpbara på alla livsmedelsinköp och all mat och dryck som serveras eller säljs inom offentlig sektor.

Effekterna är inte utvärderade

Vi har inte identifierat några studier som utvärderat effekterna av krav inom offentlig upphandling på ett hälsosamt livsmedelsintag. WHO (2021d) menar dock att offentlig upphandling skulle kunna bidra till:

- ökad produktivitet och utbildningsnivå
- att skapa köpkraft, vilket kan öka efterfrågan på hälsosammare mat och minska kostnader inom exempelvis hälso- och sjukvården
- ökad jämlikhet i hälsa i befolkningen.

Få att nå effekter måste rimligtvis vissa kriterier vara uppfyllda, såsom att det finns leverantörer som kan tillgodose kraven, att kraven inte är så höga att endast en eller ett fåtal leverantörer har möjlighet att delta i upphandlingen samt att kraven är sådana att de, om uppfyllda, kan främja hälsa i befolkningen.

Storleken på effekterna till följd av utökade krav på hälsosamma livsmedel och måltidstjänster kan bero på till vilken grad offentlig sektor i nuläget bidrar till en hälsosam eller ohälsosam livsmedelskonsumtion. Data från Riksmaten ungdom indikerar att ett problem är att elever inte äter upp skollunchen, snarare än att det som serveras inte är näringsriktigt (Livsmedelsverket, 2020). En annan faktor som kan påverka effekterna är till vilken grad det

som serveras inom annan offentlig verksamhet än skolan, exempelvis inom hälso- och sjukvården, långsiktigt bidrar till hälsa eller ohälsa hos de som äter maten. Exempelvis äts maten inom hälso- och sjukvården oftast under en begränsad tid då en patient är inlagd, vilket eventuellt inte har en markant påverkan på dennes matrelaterade hälsa. WHO (2021d) menar att offentlig sektor har en unik möjlighet och ett ansvar att föregå med gott exempel. Det kan således finnas ett signalvärde i att servera näringsriktig och hälsosam mat i all offentlig verksamhet, men effekterna är inte utredda.

5.3. Information och beteende

Givet att aktören har fullständig information, kan denne göra ett mer medvetet – och kanske mer önskvärt – val. Information kan användas för att skapa en marknad där alla aktörer (konsumenter såväl som producenter) har samma information, samt full förståelse. Att aktörerna inte har all information eller bristande förståelse kan bero på informationsasymmetri, det vill säga att en av parterna i en transaktion har mer eller bättre information än den andra, eller att informationen är svår att förstå (Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket, 2017).

Information och utbildande verktyg används på flera olika sätt för att påverka människors beteende (Röös et al., 2020). I huvudsak används information för att bygga kunskap, öka medvetenhet, påverka attityder och stödja konsumenter att förändra matvanorna. Livsmedelsverkets kostråd är ett exempel på hur information används som en metod för att påverka människors matvanor. Information är även ett nödvändigt verktyg för att skapa acceptans vid införandet av andra styrmedel.

Livsmedelsverket (2018c) konstaterar att en grund i en fungerande demokrati är att alla människor ska ha tillgång till information och kunskap för att kunna fatta välinformerade beslut som rör deras liv och hälsa. Att exempelvis myndigheter förser befolkningen med opartisk, kvalitetsgranskad och beprövad kunskap kan därmed ses som en grundläggande förutsättning för att människor ska ha den möjligheten. Det är inte endast riktade informationsinsatser som kan påverka människor, även information via kanaler som webb, massmedia och sociala medier påverkar människors kunskap, motivation och beteende.

Bristande information kan åtgärdas genom olika informationsinsatser eller krav på ett visst informationsgivande från aktörer på marknaden. Till exempel kan det ställas krav på innehållsförteckningar på produkter. Det går även att upprätta speciella märkningar, likt Nyckelhålmärkning, för att signalera att en produkt är av en viss typ.

I följande avsnitt beskrivs tre informativa styrmedel. Två styrmedel som beskrivs, framsidesmärkning och informationskampanjer, kan åtgärda bristande information. Vidare beskrivs nudging, som kan användas för att påverka en valsituation så att ett visst beteende underlättas.

5.3.1. Framsidesmärkning

Sammanfattning

Regler för märkning kan både innefatta regler för näringsdeklarationer på förpackningar och negativ eller positiv framsidesmärkning. Avsnittet är avgränsat till framsidesmärkning.

Överlag saknas kunskap om hur stora effekter framsidesmärkning har på inköpsbeteende och huruvida framsidesmärkning kan förbättra hälsan och kosten hos befolkningen överlag. I Sverige används märkningen Nyckelhålet för att göra det enklare för konsumenter att välja nyttigare livsmedel. Det finns olika sätt att utforma märkning och konsumenter verkar föredra värderande märkning med färger. Enligt undersökningar kan märkning möjligtvis leda till reformulering av livsmedel, men det krävs mer forskning på området.

Det behövs även mer forskning för att bedöma hur märkning påverkar köpbeteendet i olika socioekonomiska grupper. Generellt har personer med högre inkomst ett större intresse av framsidesmärkning. Äldre personer och de med lägre inkomst eller utbildning har generellt svårare att tolka märkningen korrekt. Rimligtvis skulle personer med sämre hälsokunskaper och de som löper högre risk för matrelaterad ohälsa ha störst nytta av framsidesmärkning. Å andra sidan är det möjligt att de som lägger märke till framsidesmärkning är de som redan är medvetna och har kunskap.

Sammanställningen om framsidesmärkning baserades främst på två omfattande litteraturgenomgångar som publicerats av Europeiska Kommissionen, dels Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020) och dels en uppdaterad version av Nohlen et al. (2022). Därutöver inkluderades fem andra litteraturgenomgångar, två rapporter och en meta-analys.

Märkning i Sverige och andra länder

I Sverige används märkningen Nyckelhålet för att göra det enklare för konsumenter att välja nyttig mat (Livsmedelsverket, 2021d). Livsmedel som är märkta med Nyckelhålet innehåller mindre salt och socker, mer fullkorn och fibrer, och nyttigare eller mindre fett.

Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020) listar olika typer av framsidesmärkning som används i Europa:

- Nyckelhålet (används i Sverige, Danmark, Litauen, Island, Norge och Nordmakedonien¹¹)
- Nutri-Score (används i Frankrike och Belgien, Spanien, Tyskland, Nederländerna, Schweiz och Luxemburg)
- Hjärtmärket i Finland

¹¹ Nordmakedonien får enligt avtal med Livsmedelsverket använda Nyckelhålmärkningen, men det saknas rapporter om att märkningen används.

- "Little Heart"-märknings i Slovenien
- "Healthy Living"-logotypen i Kroatien
- Trafikljusmärkning i kombination med referensintag i Storbritannien
- "NutrInform Battery" (Italien)
- Choices (Tjeckien och Polen)

Framsidesmärkning kan möjliggöra informerade val

Framsidesmärkning kan förse konsumenterna med information som leder till att de kan ta informerade beslut om vilka förpackade livsmedel de vill köpa. Enligt WHO (2021b) exponeras konsumenterna generellt för kraftfull marknadsföring, framförallt av livsmedel som missgynnar en hälsosam livsmedelskonsumtion. Konsumenterna exponeras även för inkonsekvent och vilseledande näringsinformation. Utöver att möjliggöra för konsumenterna att göra ett informerat val, kan regler för märkning också förebygga märkning som är falsk, vilseledande eller som kan skapa ett felaktigt intryck av livsmedlets egenskaper. Enligt Gorski och Roberto (2015) är det primära målet att hjälpa konsumenterna att göra ett medvetet val, men en större effekt kan ligga i att producenterna ändrar sammansättningen i livsmedlet för att undvika den negativa märkningen.

En förutsättning för att framsidesmärkning ska leda till att konsumenterna aktivt börjar välja mer hälsosamma livsmedel är att konsumenten tidigare saknade kunskap och på grund av det konsumerade livsmedel som hen annars inte skulle gjort. Om konsumenterna ignorerar informationen, skulle framsidesmärkningen inte ha så stor påverkan på konsumtionen. Däremot skulle konsumtionen av hälsosam mat kunna öka om utbudet blir mer hälsosamt till följd av märkningen, även om konsumenterna ignorerar informationen.

Framsidesmärkning kan utformas på olika sätt

Rapporten Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020), publicerad av Europeiska Kommissionen, tar upp flera faktorer som kan påverka hur effektiv märkningen är. År 2022 publicerade Europeiska Kommissionen även Nohlen et al. (2022) som är en uppdatering av rapporten från 2020. Sett till utformning verkar konsumenterna föredra märkning med färger. Vilken information märkningen innehåller kan påverka olika konsumenterna på olika sätt. Exempelvis kan vissa konsumenterna uppskatta märkning som snabbt kan hjälpa dem att ta ett beslut. Andra konsumenterna kan reagera negativt på en märkning som talar om att produkten är hälsosam om märkningen inte kompletteras med näringsinformation. Det kan vara svårt att genomföra studier om vilken typ av märkning konsumenterna föredrar eftersom de självrapporterade preferenserna ofta skiljer sig från de faktiska, objektiva preferenserna.

Enligt Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020) varierar utformningen i de länder som infört framsidesmärkning. Framsidesmärkningen kan exempelvis vara utformad som

- upprepning av numerisk information som finns i näringsdeklarationen på förpackningen
- färgkodad näringsinformation

- markeringar som visar var produkten placeras på en skala utifrån ett poängsystem.

Färgkodade framsidesmärkningar verkar föredras av konsumenter

Att införa märkning kan endast ha effekt om konsumenterna förstår märkningen (Storcksdieck genant Bonsman et al., 2020). Experimentella studier har visat att framsidesmärkning, särskilt färgkodade märkningar, kan bidra till mer hälsomedvetna inköp och öka näringskvaliteten i konsumenters varukorgar. Det framgår dock inte vilka konsumenter som ändrar beteende, exempelvis om det är konsumenter som redan har god kännedom om hälsosam mat.

Det finns flera faktorer utöver märkning som påverkar inköp, vilket medför att det är svårt att uppskatta effekterna av enbart märkningen. Utbildnings- och informationskampanjer kan genomföras i kombination med framsidesmärkningen för att bidra till ökad medvetenhet och förståelse samt för att påverka inköpen.

Märkning kan leda till reformulering

Märkning kan möjligtvis leda till reformulering och innovationer mot ett mer näringsrikt utbud av livsmedel (Storcksdieck genant Bonsman et al., 2020). Dessa slutsatser är dock baserade på data som industrin själva har rapporterat in och författarna menar att det krävs fler objektiva studier för att kunna dra slutsatser om effekterna. Enligt Livsmedelsverket (2015) använder livsmedelsaktörer ofta Nyckelhålet som en ledstjärna i produktutvecklingen och man strävar efter att så långt som möjligt uppfylla kriterierna, även om man inte alltid väljer att gå hela vägen och fullfölja en nyckelhålmärkning.

Gorski och Roberto (2015) beskriver att transfetterna minskade i produkter som en följd av att det blev obligatoriskt att inkludera dessa i näringsdeklarationen i USA. Det finns även studier som visat att tillverkarna har minskat saltinnehållet i produkter till följd av märkning (Shangguan et al., 2019).

Svårt att mäta effekterna av framsidesmärkning

Det är framförallt effekterna av märkning på vuxna konsumenter som undersökts i studier. Märkning har endast en begränsad direkt effekt på barns matval och preferenser (Downs och Demmler, 2020). Seriefigurer på förpackningar har exempelvis visats ha en större påverkan på inköp än märkning.

Hur framsidesmärkning påverkar konsumenter mäts oftast i termer av uppmärksamhet, acceptans och förståelse (Storcksdieck genant Bonsman et al., 2020). Författarna tar upp en meta-analys som visat att framsidesmärkning kan öka antalet personer som väljer ett nyttigare livsmedel med ungefär 18 procent. Vissa studier har undersökt hur märkningen påverkar inköp med hjälp av exempelvis försäljningsdata. Slutsatserna utifrån empiriska studier är att effekten är liten, men också att det är svårt att mäta effekten. Även om framsidesmärkning kan öka konsumenternas förståelse för näringsinformation, är det inte klargjort huruvida det i sin tur påverkar konsumenternas vilja att köpa och inta mer näringsrik mat. Det kan bero på att det är många olika faktorer som påverkar valet av livsmedelsinköp, exempelvis priskampanjer, vana och smak. Nohlen et al. (2022) drar slutsatsen att data från

experimentella studier och modellstudier visar att framsidesmärkning kan associeras med ett ökat intag av vissa näringsämnen. Författarna menar dock att effekterna förväntas vara påtagligt mindre i verkligheten.

Även effekterna på hälsa är svåra att mäta. En meta-analys, som inkluderade 60 interventionsstudier, fann att märkning på livsmedelsprodukter effektivt reducerar konsumenternas totala intag av kalorier och fett samt ökar intaget av grönsaker (Shangguan et al., 2019). Å andra sidan menar Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020) att det saknas belägg för att framsidesmärkning direkt kan ge effekter på matintag, matvanor eller hälsa. Det beror till stor del på att det är svårt att genomföra den typen av studier och att påvisa ett orsakssamband mellan märkningen och exempelvis förbättrad hälsa. Det finns modellstudier som visat att framsidesmärkning kan användas för att skifta mot ett utbud av livsmedel med ett bättre näringsinnehåll. Det kan i sin tur tänkas bidra till att befolkningens intag av energität och näringsfattiga livsmedel minskar och att intaget av fullkorn och fibrer ökar.

Det finns en risk att märkning har oönskade effekter på konsumenters beteende. Något som lyfts fram av Storcksdieck genant Bonsman et al. (2020) är att konsumenternas förståelse kan försvagas om många olika framsidesmärkningar används samtidigt. Gillison et al. (2021) nämner att vissa typer av märkning, exempelvis sådan som indikerar lågt fettinnehåll, kan innebära en risk för ökad konsumtion eftersom konsumenterna kan uppfatta märkningen som en tillåtelse att inta mer av produkten.

Det saknas tillräckligt med forskning om hur märkning påverkar olika socioekonomiska grupper

Lovhaug et al. (2022) menar att det saknas tillräckligt med forskning om hur märkning påverkar olika socioekonomiska grupper. De studier som finns visar på negativa eller neutrala samband mellan märkning och ökad jämlikhet mellan socioekonomiska grupper. Lobstein et al. (2020) menar att framsidesmärkning med information kan hjälpa personer som redan söker efter hälsosamma livsmedel. Det skulle innebära att grupper med högre socioekonomiska position påverkas mer av märkningen. Det behövs mer forskning på området, men författarna tar ändå upp två studier som indikerar att negativ märkning, i form av exempelvis varningar, skulle kunna nå andra grupper än de som redan är hälsomedvetna.

Nohlen et al. (2022) menar att det krävs mer forskning för att kunna säga något om effekter av framsidesmärkning på köpbeteende i olika socioekonomiska grupper. Gällande intresse för framsidesmärkning menar författarna att hög inkomst generellt korrelerar med ett högre intresse. Sett till förståelse och tolkning av märkningen har äldre personer och de med lägre inkomst eller utbildning generellt svårare för att tolka framsidesmärkning korrekt. Flera studier som inkluderats i litteratursammanställningen, men inte alla, indikerar att framsidesmärkning kan hjälpa barn och personer med låg socioekonomisk position att göra mer hälsosamma val. Särskilt verkar trafikljusmärkningar och märkningen Nutri-Score kunna hjälpa de med lägre socioekonomisk position att göra mer hälsosamma livsmedelsval.

Även WHO (2021b) menar att kunskapen om effekterna av märkningspolicys på jämlikhet i hälsa är begränsad. Det kan finnas skillnader i befolkningens kunskap, förståelse och användning av framsidesmärkning, vilket kan leda till att jämlikhet mellan olika grupper i

befolkningen både kan öka och minska. WHO menar att de som mest troligt skulle ha nytta av framsidesmärkning är personer med sämre hälsokunskaper och personer som löper högre risk för matrelaterad ohälsa. Å andra sidan kan man argumentera för att de som lägger märke till framsidesmärkning är de som redan är medvetna, och att märkningen därför främst når de personer som redan har kunskap.

5.3.2. Informationskampanjer

Sammanfattning

Informationskampanjer kan utformas på många olika sätt och är nödvändigt för att komplettera andra styrmedel genom att öka acceptansen för styrmedlet hos allmänheten. Forskningen om effekter av informationskampanjer som syftar till att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion är mycket begränsad. Flera av de exempel på informationskampanjer som tas upp i litteraturen syftar till att mer generellt uppmana till beteendeförändringar som kan förbättra hälsan, snarare än att påverka livsmedelskonsumtionen specifikt. Det saknas dock vetenskapligt stöd för att informationskampanjer som enskild intervention ger långsiktiga effekter på befolkningens hälsomässiga beteende.

Totalt inkluderades tio studier i sammanställningen om informationskampanjer, varav sex litteraturoversikter, tre rapporter, en tvärsnittsstudie och en kohortstudie. Endast tre av studierna (Kraak et al., 2022, Mosdøl et al., 2017, Morley et al., 2018) undersökte specifikt informationskampanjer. Resterande studier hade ett avsnitt om informationskampanjer eller nämnde det i samband med andra styrmedel.

Informationskampanjer en vanlig metod för att öka medvetenhet, kunskap och uppmana till ett mer hälsosamt beteende

Enligt WHO (2022c) är den vanligaste interventionen på befolkningsnivå för att motverka övervikt nationella utbildnings- och medvetenhetskampanjer. Sådana kampanjer riktade mot matintag har använts i 81 procent av de europeiska medlemsländerna de senaste två åren, enligt en enkätundersökning utförd av WHO.

Gorski och Roberto (2015) tar upp några exempel på kampanjer som har genomförts i andra länder för att informera allmänheten om hälsorelaterade kroniska sjukdomar. En kampanj om sambandet mellan midjemått och risken för kroniska sjukdomar genomfördes år 2008 i Australien. Utvärderingen visade att allmänheten hade fått ökad kännedom om sambandet, men att kampanjen inte resulterade i ett förändrat intag av frukt och grönsaker eller fysisk aktivitet. En informationskampanj om kalorier i drycker med tillsatt socker genomfördes i Los Angeles år 2011. Syftet var att få allmänheten att minska intaget av kalorier från dryckerna och kampanjen var ett komplement till en strategi för att förebygga övervikt. En utvärdering visade på ökad kunskap och att den självrapporterade intentionen att minska intaget av sådana drycker hade ökat. Dock nämner författarna inget om rapporterade effekter på intaget av drycker med tillsatt socker.

Ett annat exempel är då Public Health England genomförde en nationell kampanj för att uppmana miljoner vuxna att kickstarta sin hälsa och minska risker för sjukdomar. Kampanjen var en del av Storbritanniens strategi mot övervikt och fetma (WHO, 2022c). WHO poängterar att informationskampanjer kan hjälpa till att upplysa om att övervikt är ett samhällsproblem, snarare än ett individansvar. Det kan alltså vara ett sätt att förändra hur allmänheten, privat sektor, politiker och beslutsfattare ser på ett problem. WHO poängterar även att beslut och beteenden kopplat till bland annat livsmedelsintag påverkas av ett flertal psykologiska, kulturella och strukturella faktorer. Dessa faktorer påverkar även hur personer uppfattar och agerar efter exempelvis informationskampanjer.

Informationskampanjer ett komplement till andra styrmedel

Utformningen av informationskampanjer kan variera, exempelvis sett till syfte och budskap, målgrupp, kanal och avsändare. Vissa informationskampanjer organiseras av offentlig sektor, medan andra organiseras av icke-statliga organisationer eller företag. Massmedia eller sociala medier kan användas för att kommunicera en informationskampanj.

Det finns flera teoretiska ramverk som försöker förklara beteenden kopplade till hälsa och identifiera de mest effektiva sätten att påverka dessa beteenden. Dessa teorier understryker att enbart information inte är tillräckligt för att påverka beteende (Mosdøl et al., 2017). Vidare uttrycks det i flera studier att informationskampanjer främst bör ses som ett komplement till andra styrmedel (Bandy et al., 2020, Downs och Demmler, 2020, Fernandez och Raine, 2019, Krieger et al., 2021). Exempelvis kan informationskampanjer underlätta införandet av punktskatter på drycker med tillsatt socker, genom att öka allmänhetens stöd för skatten och därmed öka den politiska viljan (Krieger et al., 2021, WHO, 2021a).

Informationskampanjer kan även användas i syfte att förändra allmänhetens syn på matrelaterad ohälsa, så som övervikt (WHO, 2022c). Enligt WHO visar vissa studier att kampanjer som undviker att nämna vikt, använder icke-stigmatiserande bilder och visar konkreta förslag på en positiv beteendeförändring tas emot mer positivt och ses som mer motiverande av allmänheten. Det är däremot inte utrett huruvida sådana kampanjer också leder till ett mer hälsosamt beteende.

Det saknas kunskap om informationskampanjers effekt på hälsa och livsmedelskonsumtion

En litteraturgenomgång av Kraak et al. (2022) undersökte effekterna av olika mediakampanjer som genomförts för att påverka konsumtion av drycker med tillsatt socker i USA. Resultatet visade att vissa kampanjer skulle kunna ge kortsiktiga positiva effekter på intag och inköp av hälsosamma drycker. Det gällde kampanjer som syftar till att öka kunskapen och medvetenheten hos allmänheten om skadliga effekter av konsumtion av drycker med tillsatt socker, eller fördelar med att välja andra typer av drycker. Det saknas dock studier på kampanjernas långsiktiga effekt på hälsoutfall. Författarna nämner även att det tar lång tid att förändra sociala normer och beteende, men att kampanjer kan ha en påverkan. Författarna menar även att kommersiella reklamkampanjer som förespråkar drycker med tillsatt socker ökar i USA. Detta skulle kunna motverka eventuella effekter från kampanjer som syftar till att öka medvetenheten och förändra attityden till drycker med tillsatt socker.

En studie från Australien jämförde självrapporterad konsumtion av drycker med tillsatt socker i två stater (Morley et al., 2018). I den ena staten (interventionsstaten) genomfördes en kampanj kallad "LiveLighter". I den andra staten, som användes som jämförelsestat, genomfördes ingen kampanj. Forskarna genomförde en enkätundersökning via telefon före och efter kampanjen i båda staterna. Resultatet visade att andelen vuxna som rapporterade att de regelbundet konsumerar drycker med tillsatt socker minskade med 9 procent i staten med kampanjen, jämfört med en minskning på 1 procent i jämförelsestaten. I studien fann man även att konsumtionen av vatten ökade något i staten med kampanjen. Det gick inte att verifiera att den förändrade konsumtionen var en effekt av kampanjen. Studien säger inte heller något om huruvida den eventuella effekten av kampanjen kan väntas kvarstå på längre sikt.

Det är inte heller klarlagt hur informationskampanjer påverkar olika socioekonomiska grupper. Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017) drar utifrån en litteraturgenomgång slutsatsen att policyer och ekonomiska styrmedel har potential att minska social ojämlikhet. Men interventioner som rör hälsoupplýsning och utbildning, exempelvis mediakampanjer, har en tendens att öka ojämlikheten.

Effekterna av informationskampanjer riktade mot vuxna etniska minoriteter har undersökts av Mosdøl et al. (2017). Det gällde kampanjer i massmedia som uppmanade till ett hälsosamt beteende, bland annat hälsosamma matvanor. I litteraturgenomgången fann författarna att forskningen inom området var begränsad, trots det stora intresset för informationskampanjer som verktyg för att främja hälsa. Utifrån de studier som fanns kunde författarna inte dra några slutsatser om kampanjer som riktas mot en specifik målgrupp är mer effektiva för beteendeförändringar inom målgruppen, jämfört med kampanjer som riktas mot hela befolkningen.

5.3.3. Nudging

Sammanfattning

Det finns många systematiska litteraturgenomgångar som sammanställer kunskapen om nudging generellt. Det finns exempel på länder som använt nudging i offentligt arbete. Sammanställningen visar att nudging för att påverka val av mat kan ha en effekt på valet och intaget av mat. Det är däremot svårt att avgöra hur stora effekterna är och om nudging kan användas för att påverka hälsoutfall.

Totalt inkluderades tretton studier i sammanställningen om nudging, varav nio litteraturgenomgångar, tre rapporter och en översiktsbeskrivning av nudging. Av de nio litteraturgenomgångarna var det fem som specifikt undersökte nudging för att nå en hälsosammare livsmedelskonsumtion. De resterande fyra litteraturgenomgångarna undersökte även andra typer av styrmedel.

Nudging kan användas för att påverka konsumenters beslut

Nudging handlar om att designa en valsituation så det önskvärda beslutet blir det som är lättast att fatta. Sunstein (2014) beskriver nudging som en liberal intervention som styr personer i en särskild riktning utan att inskränka på konsumenters valmöjligheter. Både offentlig och privat sektor har visat ett ökat intresse för nudging. Anledningen tros vara att metoden kostar lite samtidigt som den har potential att främja ekonomiska, hälsomässiga och miljömässiga mål. Oavsett intervention finns det alltid någon typ av social miljö som påverkar hur personer tar beslut. Att introducera nudging ersätter därför en redan existerande påverkan på val. Författaren poängterar att användning av nudging bör vara transparent och öppen. Särskilt bör statliga initiativ kunna granskas av allmänheten. Detta eftersom den principiella fördelen med nudging är att det inte är en tvingande intervention. En kritik mot nudging är enligt Konsumentverket (2020) att det inte går att vara säker på att de som använder nudging är välmenande och har den enskilde individens intresse och välbefinnande i åtanke.

Exempel på hur nudging kan utformas

Några exempel på nudging som kan användas för att ”knuffa” individer mot en mer hälsosam livsmedelskonsumtion är:

- Att använda standardalternativ som är bra för hälsan, det vill säga det som sker om inget aktivt val görs. Ett exempel från Konsumentverket (2020) är en färdigkomponerad meny, där standardvalet är vegetariskt och man får be om köttträtter.
- Att förenkla och rama in information. Exempelvis via märkning, läs mer om framsidesmärkning i avsnitt 5.3.1.
- Användning av sociala normer, det vill säga att betona vad ”de flesta människorna väljer”.
- Förändringar i den fysiska eller virtuella miljön. Exempelvis synliggöra hälsosamma livsmedel eller minska storleken på tallrikarna.
- Att informera folk om deras tidigare val och dess konsekvenser för exempelvis ekonomi eller hälsa.

Det går att läsa mer om hur nudging kan designas i en rapport av Mont et al. (2014). På uppdrag av Naturvårdsverket sammanställde författarna till rapporten den kunskap som finns om vilka effekter på konsumtion och miljö som kan uppnås med nudging, inom vilka områden nudging enligt forskningen kan få bäst effekt och om hur nudging bör tillämpas för att ge bäst effekt.

Nudging som statlig policy i andra länder

Mont et al. (2014) tar upp USA och Storbritannien som exempel på länder som använt nudging i statligt arbete. Exempelvis reviderades näringsrekommendationerna i USA från ”matpyramiden” till ”mattallrik” utifrån idén om att förenkla genom att förändra inramningen av information, vilket författarna beskriver som ett exempel på nudging. I Norge och Danmark finns oberoende organisationer som, med statligt stöd, främjar och stödjer användning av nudging. Även på EU-nivå har det funnits ett intresse för nudging, exempelvis

har insikter från beteendevetenskap använts i konsumentpolitik sedan 2009. Exempelvis såg man standardalternativens inflytande i direktivet om konsumenträttigheter och begränsade därför användandet av förmarkerade rutor i rutinmässiga avtal såsom för tilläggstjänster på hotell eller i bokning av paketresor.

Nudging kan påverka valet och intaget av mat, men storleken på effekterna är inte utredd

Det finns många systematiska litteraturgenomgångar som sammanställer kunskapen om nudging, både generellt och kopplat till specifika områden som exempelvis miljömässig hållbarhet eller livsmedelskonsumtion. Överlag visar slutsatser från flertalet systematiska litteraturöversikter och rapporter att nudging för att påverka val av mat kan ha en effekt på valet och intaget av mat (Bucher et al., 2016, Ensaff, 2021, Laiou et al., 2021, Ledderer et al., 2020, Mont et al., 2014, Torris och Mobekk, 2019, Wilson et al., 2016). Slutsatserna är även att det är svårt att avgöra hur stora effekterna är och om nudging kan användas för att påverka hälsoutfall. Det är särskilt oklart huruvida effekterna kan bibehållas på lång sikt (Temme et al., 2020). De långsiktiga effekterna kan exempelvis minska om konsumenterna vänjer sig vid förändringen och återgår till sitt tidigare inköpsmönster (Bucher et al., 2016). Några studier nämner att nudging skulle kunna fungera som komplement till andra styrmedel (Gillison et al., 2021, WHO, 2021d).

Några exempel på effekter av olika interventioner som tas upp i litteraturgenomgångarna är:

- Att antalet konsumenter som inhandlar hälsosam mat kan öka om nudging används i livsmedelsbutiker (Temme et al., 2020).
- Att olika former av nudging i cafeterior som serverar mat till barn och unga kan öka valet och intaget av den mat som interventionerna riktas mot (Downs och Demmler, 2020).
- Att det går att påverka valet av mat genom att förändra ordningen som maten presenteras i (Bucher et al., 2016). Exempelvis genom att lägga de nyttiga alternativen först i en buffé, att lägga onyttiga alternativ längre bort från konsumenten eller att ha ett nyttigt alternativ högst upp på menyn.

Det kan vara svårt att generalisera resultat från ett experiment till andra sammanhang eller en annan population (Mont et al., 2014). Det beror på att mänskligt beteende är komplext och det finns många faktorer som påverkar beteendet. Nudging bör därför främst användas som ett komplement för att förstärka andra politiska verktyg och för att riktas mot beteenden som inte nås av andra styrmedel. Författarna poängterar att nudging inte ska ses som en ersättning för andra typer av styrmedel. Det kan också finnas en viss risk för publiceringsbias kopplat till forskning om nudging, det vill säga att studier som uppvisar positiva resultat i högre grad publiceras (Konsumentverket, 2020).

6. Diskussion och slutsats

Rapporten beskriver styrmedel som har använts för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i olika länder samt att beskriver vilka effekter styrmedlen haft. Alla beskrivna styrmedel riktas inte direkt mot barn och unga, men kan tänkas ha en indirekt effekt på livsmedelskonsumtionen hos barn och unga. Exempelvis har föräldrarnas livsmedelskonsumtion stor betydelse för tillgängligheten till hälsosamma livsmedel i hemmet. Styrmedel som påverkar föräldrarnas konsumtion inverkar således även på barn och ungas livsmedelskonsumtion.

Optimala styrmedel och de styrmedel som beskrivs i rapporten

I rapporten beskrivs främst styrmedel som har testats och utvärderats i andra länder, med vissa undantag. Exempelvis har en reglering av priskampanjer inte införts och utvärderats i något land tidigare. I en studie som tas upp i avsnittet om Storbritanniens kommande reglering av priskampanjer menar författarna att bristen på kunskap inte borde utgöra ett hinder för att testa att införa begränsningen, med tillägget att logiken och rationaliteten i förslaget är tydlig (Watt et al., 2020). Slutsatsen är relevant eftersom de styrmedel som är testade och utvärderade inte nödvändigtvis är de styrmedel som är optimala och mest effektiva för att nå målet om en hälsosam livsmedelskonsumtion. Det kan finnas alternativa styrmedel som har samma eller högre effekt, kanske till en lägre kostnad.

Det finns styrmedel som inte har inkluderats i rapporten, till följd av rapportens syfte och avgränsningar. Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017) tar exempelvis upp flera styrmedel som kan användas inom specifika arenor, såsom digitala interventioner (exempelvis appar) inom mödrahälsovård, interventioner i förskola/barnomsorg och föräldrastöd. Sådana styrmedel eller arbetssätt ligger utanför avgränsningen i denna rapport, men kan ändå vara relevanta för att uppnå en hälsosam livsmedelskonsumtion bland barn och unga.

Det är inte heller säkert att ett styrmedel som införs i Sverige skulle utformas på exakt samma sätt som i ett annat land som infört samma styrmedel. Det kan exempelvis finnas andra lagar eller regler att ta hänsyn till. Att styrmedlet är utformat på ett sätt i ett annat land betyder inte heller att den utformningen är den bästa möjliga. Hur styrmedlet utformas kan givetvis påverka effekterna på konsumtionen.

Att utreda eventuella målkonflikter

Det finns få implementerade och utvärderade styrmedel som syftar till att både förbättra folkhälsan och miljön (Temme et al., 2020). Trots detta kan interventioner som införs utifrån ett hälsoperspektiv även bidra till minskad negativ miljöpåverkan och vice versa. Ett exempel på ett sådant styrmedel är köttskatt (Röös et al., 2020). Det kan även finnas styrmedel som främjar det ena perspektivet men har en negativ effekt på det andra. I denna rapport avgränsar vi sammanställningen till styrmedel som kan bidra till en mer hälsosam livsmedelskonsumtion och i förlängningen till en förbättrad folkhälsa. Givet att ett styrmedel skulle vara aktuellt att införa i Sverige är det viktigt att utreda hur styrmedlet i så fall bör

utföras med beaktande av såväl folkhälso- som miljömål. Om det uppstår målkonflikter kan det även bli aktuellt att prioritera bland målen. I teorin skulle det exempelvis kunna vara aktuellt att acceptera en negativ bieffekt inom ett område för att uppnå en stor positiv effekt inom ett annat.

Flera faktorer påverkar effekterna av styrmedel

Det finns flera faktorer som påverkar effekterna av olika styrmedel. Priskänsligheten för ohälsosamma respektive hälsosamma livsmedel spelar stor roll för effekten av styrmedel som påverkar relativpriset mellan olika varor. En hög priskänslighet innebär att en förändring i priset kan få stor effekt på konsumtionen. En låg priskänslighet innebär å andra sidan att en förändring i priset får liten eller ingen effekt på konsumtionen. För nötkött visade Säll et al. (2020) att det kan krävas en prishöjning med 20–30 procent för att uppnå en konsumtionsminskning på tio procent. Det indikerar att konsumenterna inte är så priskänsliga för prisförändringar på nötkött. Priskänsligheten för olika livsmedel kan variera mellan olika personer och olika socioekonomiska grupper.

Det är även viktigt att poängtera att flera faktorer påverkar människors beteende och därmed responsen på olika styrmedel. Exempelvis kan utbud, tillgänglighet, marknadsföring och sociala normer påverka beteende. Människors livssituation och förutsättningar, såsom socioekonomisk position, kan också förklara skillnader i livsmedelskonsumtion mellan olika grupper, se exempelvis Livsmedelsverket (2021b). Det innebär att styrmedel kan få olika effekt i olika grupper, vilket är viktigt att ta hänsyn till i utvärderingar av effekter.

Svårigheter med att definiera vilka varor som ska träffas av ett styrmedel

Flera av de styrmedel som presenteras i rapporten riktas mot en definierad varugrupp. Ett problem som nämnts i flera studier är svårigheten att definiera vilka varor som ska träffas av ett styrmedel, se exempelvis Statskontoret (2019). Gränsen mellan vad som kan klassas som ett hälsosamt livsmedel och ett ohälsosamt är inte tydlig. Exempelvis behöver inte konsumtion av ett ”ohälsosamt” livsmedel som godis leda till ohälsa när det konsumeras i en måttlig mängd. Just vilka livsmedel som träffas av ett styrmedel kan också påverka effekterna på konsumtionen. Blir en varugrupp dyrare till följd av en skatt, kan konsumenter leta efter alternativ att köpa istället. Även om konsumtionen av den specifika varugruppen minskar, kanske styrmedlet inte är så effektivt för att få en mer hälsosam total livsmedelskonsumtion. Det kan ske om de andra alternativen innehåller lika mycket socker eller kalorier som de livsmedel som konsumenterna byter ifrån. Exempelvis skulle en person kunna avstå från att köpa läsk till följd av en prisökning och istället köpa godis, vilket eventuellt skulle innebära att kaloriintaget är oförändrat trots att personens läskkonsumtion minskat.

Det kan även finnas anledning att ta hänsyn till att vissa varor kan vara komplement till varandra. Det betyder att om konsumtionen av en vara ökar, kommer även konsumtionen av den andra varan att öka. Ett exempel kan vara korv och korvbröd. Om priset på korv skulle öka, och konsumtionen därmed minska, är det rimligt att anta att även konsumtionen av korvbröd skulle minska. Sådana samband kan vara relevanta att utreda närmare ifall ett styrmedel som riktas mot en specifik varugrupp skulle införas.

Effekter kan uppstå på kort och lång sikt

Även tidsperspektivet är relevant att diskutera eftersom effekter kan uppstå på kort och lång sikt. Litteraturen visar att förändringar i konsumtion kan observeras på relativt kort sikt efter att ett styrmedel införts. Gemensamt för i princip alla styrmedel som beskrivits i rapporten är att effekterna på hälsa i befolkningen inte kunnat utredas.

Framförallt är det svårt att isolera effekterna av förändrad konsumtion på folkhälsa och att härleda effekterna från det specifika styrmedlet. En anledning är att hälsan påverkas av många andra faktorer. Att se eventuella effekter på befolkningens hälsa tar också längre tid jämfört med effekter på konsumtion, vilket kan vara en anledning till att studier inte hittat signifikanta samband mellan olika styrmedel och hälsoutfall. Det kan såklart vara så att styrmedlen faktiskt inte har en effekt på hälsoutfall, även om styrmedlet effektivt påverkar konsumtionen. Det är inte heller säkert att effekter som uppstår på kort sikt är varaktiga över tid. Ett exempel är informationskampanjer. Även om konsumenter tar till sig informationen och ändrar sitt beteende till följd av kampanjen, är det inte säkert att de ändrar sin konsumtion på lång sikt.

Det är det totala närings- och energiintaget som har betydelse

För att minska den matrelaterade ohälsan behöver det totala närings- och energiintaget vara hälsosamt. Att personer minskar intaget av vissa enskilda ohälsosamma livsmedel, exempelvis drycker med tillsatt socker, leder inte per automatik till en förbättrad hälsa. Effekten beror bland annat på vad dessa livsmedel ersätts av. Styrmedlen kan användas för att minska konsumtionen av ohälsosamma livsmedel och främja konsumtion av livsmedel som är mer hälsosamma. Däremot krävs det mer än enskilda styrmedel för att nå en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. Som Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017) kom fram till behöver insatserna för att nå en mer hälsosam livsmedelskonsumtion vara långsiktiga och inkludera flera olika komponenter som påverkar både individerna och deras sociala och fysiska miljö.

6.1. Slutsats

Sammanfattningsvis visar litteraturstudien att flera länder både inom och utom Europa har implementerat olika typer av styrmedel i syfte att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion och förbättra hälsan hos befolkningen.

Det finns styrmedel som har effekt på konsumtionen av livsmedel. Sammanställningen visar att de styrmedel som kan ha effekt på inköp och/eller intag av livsmedel är

- punktskatter på drycker med tillsatt socker
- skatt på ohälsosam mat
- subventioner av livsmedel med hjälp av sänkt moms
- skolfruktsstöd
- nudging.

Det krävs mer forskning för att fastställa effekterna på konsumtion till följd av

- olika typer av regleringar, till exempel regleringar av marknadsföring, utbud eller priskampanjer och placeringar
- krav inom offentlig upphandling
- framsidesmärkning
- informationskampanjer.

Samtliga styrmedel kan utformas på många olika sätt. Rapporten beskriver styrmedel som återkommer i litteraturen och som skulle kunna vara möjliga att införa i Sverige. Det kan finnas styrmedel som införts och utvärderats i andra länder som inte inkluderats i rapporten. Rapportens avgränsning innebär även att det finns metoder eller åtgärder som kan bidra till en hälsosammare livsmedelskonsumtion som inte diskuteras i rapporten.

7. Referenser

- 2016/17:104, P. En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. *In:* Näringsdepartementet (ed.). Stockholm.
- Afshin, A., Peñalvo, J.L., Del Gobbo, L., Silva, J., Michaelson, M., O'Flaherty, M., Capewell, S., Spiegelman, D., Danaei, G. & Mozaffarian, D. 2017. The prospective impact of food pricing on improving dietary consumption: A systematic review and meta-analysis. *PLoS One*, 12, e0172277.
- Allcott, H., Lockwood, B.B. & Taubinsky, D. 2019. Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 33, 202-227.
- Backholer, K., Sarink, D., Beauchamp, A., Keating, C., Loh, V., Ball, K., Martin, J. & Peeters, A. 2016. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutr*, 19, 3070-3084.
- Bandy, L.K., Scarborough, P., Harrington, R.A., Rayner, M. & Jebb, S.A. 2020. Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018. *BMC Med*, 18, 20.
- Bere, E., Hilsen, M. & Klepp, K.I. 2010. Effect of the nationwide free school fruit scheme in Norway. *Br J Nutr*, 104, 589-94.
- Bere, E., Klepp, K.-I. & Øverby, N.C. 2014. Free school fruit: can an extra piece of fruit every school day contribute to the prevention of future weight gain? A cluster randomized trial. *Food & Nutrition Research*, 58, 23194.
- Blakely, T., Cleghorn, C., Mizdrak, A., Waterlander, W., Nghiem, N., Swinburn, B., Wilson, N. & Ni Mhurchu, C. 2020. The effect of food taxes and subsidies on population health and health costs: a modelling study. *The Lancet Public Health*, 5, e404-e413.
- Brunello, G., De Paola, M. & Labartino, G. 2014. More apples fewer chips? the effect of school fruit schemes on the consumption of junk food. *Health Policy*, 118, 114-26.
- Bucher Della Torre, S., Moullet, C. & Jotterand Chaparro, C. 2021. Impact of Measures Aiming to Reduce Sugars Intake in the General Population and Their Implementation in Europe: A Scoping Review. *Int J Public Health*, 66, 1604108.
- Bucher, T., Collins, C., Rollo, M.E., McCaffrey, T.A., De Vlieger, N., Van der Bend, D., Truby, H. & Perez-Cueto, F.J. 2016. Nudging consumers towards healthier choices: a systematic review of positional influences on food choice. *Br J Nutr*, 115, 2252-63.
- Chaloupka, F.J., Powell, L.M. & Warner, K.E. 2019. The use of excise taxes to reduce tobacco, alcohol, and sugary beverage consumption. *Annual review of public health*, 40, 187-201.
- Chung, A., Zorbas, C., Riesenber, D., Sartori, A., Kennington, K., Ananthapavan, J. & Backholer, K. 2022. Policies to restrict unhealthy food and beverage advertising in outdoor spaces and on publicly owned assets: A scoping review of the literature. *Obes Rev*, 23, e13386.
- Cornelsen, L., Mazzocchi, M. & Smith, R.D. 2019. Fat tax or thin subsidy? How price increases and decreases affect the energy and nutrient content of food and beverage purchases in Great Britain. *Soc Sci Med*, 230, 318-327.

- Djojoseparto, S.K., Kamphuis, C.B.M., Vandevijvere, S., Murrin, C., Stanley, I., Romaniuk, P., Harrington, J.M. & Poelman, M.P. 2022. Strength of EU-level food environment policies and priority recommendations to create healthy food environments. *Eur J Public Health*.
- Dodd, R., Santos, J.A., Tan, M., Campbell, N.R.C., Ni Mhurchu, C., Cobb, L., Jacobson, M.F., He, F.J., Trieu, K., Osornprasop, S. & Webster, J. 2020. Effectiveness and Feasibility of Taxing Salt and Foods High in Sodium: A Systematic Review of the Evidence. *Adv Nutr*, 11, 1616-1630.
- Dogbe, W. & Revoredo-Giha, C. 2022. Industry levy versus banning promotion on soft drinks in Scotland: A distributional analysis. *Food Policy*, 106.
- Downs, S. & Demmler, K.M. 2020. Food environment interventions targeting children and adolescents: A scoping review. *Global Food Security*, 27.
- Ensaaff, H. 2021. A nudge in the right direction: the role of food choice architecture in changing populations' diets. *Proc Nutr Soc*, 80, 195-206.
- European Commission. 2022. *School scheme explained* [Online]. Tillgänglig: Europeiska kommissionens hemsida (<https://agriculture.ec.europa.eu/>) [Hämtad 2022-10-31].
- Eustachio Colombo, P., Patterson, E., Elinder, L.S. & Lindroos, A.K. 2020. The importance of school lunches to the overall dietary intake of children in Sweden: a nationally representative study. *Public Health Nutr*, 23, 1705-1715.
- Evans, C.E., Christian, M.S., Cleghorn, C.L., Greenwood, D.C. & Cade, J.E. 2012. Systematic review and meta-analysis of school-based interventions to improve daily fruit and vegetable intake in children aged 5 to 12 y. *Am J Clin Nutr*, 96, 889-901.
- Fernandez, M.A. & Raine, K.D. 2019. Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts. *Curr Nutr Rep*, 8, 333-339.
- Folkhälsomyndigheten. 2021. *Matmiljöns betydelse för vår hälsa*.
- Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket. 2017. *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*.
- Gillison, F., Grey, E., Verplanken, B., Barnett, J. & Baber, F. 2021. *A rapid review of the acceptability and impact of approaches to reduce the salt, fat and sugar content of people's diets on consumers and industry*.
- Gorski, M.T. & Roberto, C.A. 2015. Public health policies to encourage healthy eating habits: recent perspectives. *J Healthc Leadersh*, 7, 81-90.
- GOV.UK. 2021. *Restricting promotions of products high in fat, sugar and salt by location and by price: government response to public consultation* [Online]. GOV.UK. Tillgänglig: Storbritanniens informationswebbplats för den offentliga sektorn (<https://www.gov.uk/>) [Hämtad 2022-05-02].
- GOV.UK. 2022a. *Government delays restrictions on multibuy deals and advertising on TV and online* [Online]. Tillgänglig: Storbritanniens informationswebbplats för den offentliga sektorn (<https://www.gov.uk/>) [Hämtad 2022-07-04].
- GOV.UK. 2022b. *Restricting promotions of products high in fat, sugar or salt by location and by volume price: implementation guidance* [Online]. Tillgänglig: Storbritanniens informationswebbplats för den offentliga sektorn (<https://www.gov.uk/>) [Hämtad 2022-05-02].

- Haque, M., McKimm, J., Sartelli, M., Samad, N., Haque, S.Z. & Bakar, M.A. 2020. A narrative review of the effects of sugar-sweetened beverages on human health: A key global health issue. *J Popul Ther Clin Pharmacol*, 27, e76-e103.
- Hawkes, C., Walton, S., Haddad, L. & Fanzo, J. 2020. *42 policies and actions to orient food systems towards healthier diets for all*. London: Centre for Food Policy, City, University of London.
- Hovdenak, I.M., Bere, E. & Stea, T.H. 2019a. Time trends (1995-2008) in dietary habits among adolescents in relation to the Norwegian school fruit scheme: the HUNT study. *Nutr J*, 18, 77.
- Hovdenak, I.M., Stea, T.H., Twisk, J., te Velde, S.J., Klepp, K.-I. & Bere, E. 2019b. Tracking of fruit, vegetables and unhealthy snacks consumption from childhood to adulthood (15 year period): does exposure to a free school fruit programme modify the observed tracking? *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16, 22.
- Ismail, M.R., Seabrook, J.A. & Gilliland, J.A. 2021. Outcome evaluation of fruits and vegetables distribution interventions in schools: a systematic review and meta-analysis. *Public Health Nutr*, 24, 4693-4705.
- Itria, A., Borges, S.S., Rinaldi, A.E.M., Nucci, L.B. & Enes, C.C. 2021. Taxing sugar-sweetened beverages as a policy to reduce overweight and obesity in countries of different income classifications: a systematic review. *Public Health Nutr*, 24, 5550-5560.
- Jain, V., Crosby, L., Baker, P. & Chalkidou, K. 2020. Distributional equity as a consideration in economic and modelling evaluations of health taxes: A systematic review. *Health Policy*, 124, 919-931.
- Jensen, J.D. & Smed, S. 2018. State-of-the-art for food taxes to promote public health. *Proc Nutr Soc*, 77, 100-105.
- Konjunkturinstitutet. 2020. *Miljö, ekonomi och politik 2020: Upphandling med klimathänsyn*.
- Konsumentverket. 2020. *Metoder för att ändra kostvanor: Fokus på insatser för att minska konsumtionen av animalier*.
- Kotakorpi, K., Härkänen, T., Pietinen, P., Reinivuo, H., Suoniemi, I. & Pirttila, J. 2011. The welfare effects of health-based food tax policy. *Available at SSRN 1959273*.
- Kraak, V.I., Consavage Stanley, K., Harrigan, P.B. & Zhou, M. 2022. How have media campaigns been used to promote and discourage healthy and unhealthy beverages in the United States? A systematic scoping review to inform future research to reduce sugary beverage health risks. *Obes Rev*, 23, e13425.
- Krieger, J., Bleich, S.N., Scarmo, S. & Ng, S.W. 2021. Sugar-Sweetened Beverage Reduction Policies: Progress and Promise. *Annu Rev Public Health*, 42, 439-461.
- Laiou, E., Rapti, I., Schwarzer, R., Fleig, L., Cianferotti, L., Ngo, J., Rizos, E.C., Wetle, T.F., Kahlmeier, S., Vigilanza, A., Tsilidis, K.K., Trichopoulou, A., Serra-Majem, L., Brandi, M.L. & Ntzani, E.E. 2021. Review: Nudge interventions to promote healthy diets and physical activity. *Food Policy*, 102.
- Ledderer, L., Kjaer, M., Madsen, E., Busch, J. & Fage-Butler, A. 2020. Exploring the use of nudging in public health lifestyle interventions: A literature review. *European Journal of Public Health*, 30, ckaa165. 1187.

- Lhachimi, S.K., Pega, F., Heise, T.L., Fenton, C., Gartlehner, G., Griebler, U., Sommer, I., Bombana, M. & Katikireddi, S.V. 2020. Taxation of the fat content of foods for reducing their consumption and preventing obesity or other adverse health outcomes. *Cochrane Database Syst Rev*, 9, CD012415.
- Livsmedelsverket. Ipsos, Hedengren, M. & Wassenius, M. 2015. *En kvalitativ undersökning om Nyckelhålets påverkan på produktutvecklingen av livsmedel över 25 år*. Livsmedelsverkets rapportserie, extern rapport.
- Livsmedelsverket. Sepp, H., Höijer, K. & Wendin, K. 2016. *Barns matvanor ur ett sensoriskt och pedagogiskt perspektiv*. Livsmedelsverkets rapportserie nr 11 2016, extern rapport.
- Livsmedelsverket. 2018a. *2018 nr 14: Riksmaten ungdom 2016-17 - Livsmedelskonsumtion bland ungdomar i Sverige*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. 2018b. *2018 nr 25: Fakta om offentliga måltider*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. Fristedt, R. & Sandberg, H. 2018c. *Att kommunicera mat- och levnadsvanor i dagens medielandskap: Myndighetskommunikation i det offentliga*. Livsmedelsverkets rapportserie nr 2 2018, extern rapport.
- Livsmedelsverket. 2019a. *Matvanor och tobak fortfarande största riskfaktorerna för ohälsa i Sverige* [Online]. Tillgänglig: Livsmedelsverkets hemsida (<https://www.livsmedelsverket.se/>) [Hämtad 2022-07-07].
- Livsmedelsverket. 2019b. *Nationella riktlinjer för måltider i skolan*.
- Livsmedelsverket. 2020. *Skolmåltiden gör skillnad!* [Online]. Tillgänglig: Måltidsbloggen (<https://maltidsbloggen.se/>) [Hämtad].
- Livsmedelsverket. 2021a. *2021 nr 07: Matutbudet i ungdomars vardag*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. 2021b. *2021 nr 17: Kunskapsunderlag med förslag på mål och indikatorer som styr mot miljömässigt-, socialt- och ekonomiskt hållbar livsmedelskonsumtion*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. 2021c. *2022 nr 01: Fakta om offentliga måltider*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. 2021d. *Nyckelhålet* [Online]. Tillgänglig: Livsmedelsverkets hemsida (<https://www.livsmedelsverket.se/>) [Hämtad 2022-06-27].
- Lobstein, T., Neveux, M. & Landon, J. 2020. Costs, equity and acceptability of three policies to prevent obesity: A narrative review to support policy development. *Obes Sci Pract*, 6, 562-583.
- Lovhaug, A.L., Granheim, S.I., Djojoseparto, S.K., Harrington, J.M., Kamphuis, C.B.M., Poelman, M.P., Roos, G., Sawyer, A., Stronks, K., Torheim, L.E., Twohig, C., Vandevijvere, S., van Lenthe, F.J. & Terragni, L. 2022. The potential of food environment policies to reduce socioeconomic inequalities in diets and to improve healthy diets among lower socioeconomic groups: an umbrella review. *BMC Public Health*, 22, 433.
- Martin, L., Bauld, L. & Angus, K. 2017. *Rapid evidence review: The impact of promotions on high fat, sugar and salt (HFSS) food and drink on consumer purchasing and consumption behaviour and the effectiveness of retail environment interventions*. Edinburgh: NHS Health Scotland.

- Methner, S., Maschkowski, G. & Hartmann, M. 2017. The European School Fruit Scheme: impact on children's fruit and vegetable consumption in North Rhine-Westphalia, Germany. *Public Health Nutr*, 20, 542-548.
- Mont, O., Lehner, M. & Heiskanen, E. 2014. *Nudging: Ett verktyg för hållbara beteenden?* : Naturvårdsverket.
- Morley, B.C., Niven, P.H., Dixon, H.G., Swanson, M.G., McAleese, A.B. & Wakefield, M.A. 2018. Controlled cohort evaluation of the LiveLighter mass media campaign's impact on adults' reported consumption of sugar-sweetened beverages. *BMJ Open*, 8, e019574.
- Morris, S.S., Barquera, S., Sutrisna, A., Izwardy, D. & Kupka, R. 2020. Perspective: Interventions to improve the diets of children and adolescents. *Global Food Security*, 27.
- Mosdøl, A., Lidal, I.B., Straumann, G.H. & Vist, G.E. 2017. Targeted mass media interventions promoting healthy behaviours to reduce risk of non-communicable diseases in adult, ethnic minorities. *Cochrane Database Syst Rev*, 2, Cd011683.
- Ni Mhurchu, C., Eyles, H., Genc, M., Scarborough, P., Rayner, M., Mizdrak, A., Nnoaham, K. & Blakely, T. 2015. Effects of health-related food taxes and subsidies on mortality from diet-related disease in New Zealand: an econometric-epidemiologic modelling study. *PLoS One*, 10, e0128477.
- Niebylski, M.L., Redburn, K.A., Duhaney, T. & Campbell, N.R. 2015. Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. *Nutrition*, 31, 787-795.
- Nohlen, U., Bakogianni, I., Grammatikaki, E., Ciriolo, E., Pantazi, M., Dias, J., Salesse, F., Moz Christofolletti, M.A., Wollgast, J., Bruns, H., Dessart, F., Marandola, G. & van Bavel, R. 2022. *Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence. Addendum to the JRC Science for Policy report "Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review.*
- Nordström, J. & Thunström, L. 2011. Economic policies for healthier food intake: the impact on different household categories. *The European Journal of Health Economics*, 12, 127-140.
- Ovrum, A. & Bere, E. 2014. Evaluating free school fruit: results from a natural experiment in Norway with representative data. *Public Health Nutr*, 17, 1224-31.
- Patterson, E. & Elinder, L.S. 2015. Improvements in school meal quality in Sweden after the introduction of new legislation-a 2-year follow-up. *Eur J Public Health*, 25, 655-60.
- Patterson, E., Wärnberg, J., Poortvliet, E., Kearney, J. & Sjöström, M. 2010. Dietary energy density as a marker of dietary quality in Swedish children and adolescents: the European Youth Heart Study. *European journal of clinical nutrition*, 64, 356-363.
- Perez-Cueto, F.J.A. 2019. An Umbrella Review of Systematic Reviews on Food Choice and Nutrition Published between 2017 and-2019. *Nutrients*, 11, 2398.
- Pfinder, M., Heise, T.L., Hilton Boon, M., Pega, F., Fenton, C., Griebler, U., Gartlehner, G., Sommer, I., Katikireddi, S.V. & Lhachimi, S.K. 2020. Taxation of unprocessed sugar or sugar-added foods for reducing their consumption and preventing obesity or other adverse health outcomes. *Cochrane Database Syst Rev*, 4, CD012333.
- Pineda, E., Bascunan, J. & Sassi, F. 2021. Improving the school food environment for the prevention of childhood obesity: what works and what doesn't. *Obesity Reviews*, 22, e13176.

- Pinho-Gomes, A.C., Knight, A., Critchley, J. & Pennington, M. 2021. Addressing the low consumption of fruit and vegetables in England: a cost-effectiveness analysis of public policies. *J Epidemiol Community Health*, 75, 282-288.
- Popkin, B.M., Barquera, S., Corvalan, C., Hofman, K.J., Monteiro, C., Ng, S.W., Swart, E.C. & Taillie, L.S. 2021. Towards unified and impactful policies to reduce ultra-processed food consumption and promote healthier eating. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*, 9, 462-470.
- Public Health England. 2015. *Sugar Reduction: The evidence for action Annexe 4: An analysis of the role of price promotions on the household purchases of food and drinks high in sugar*. Public Health England.
- Röös, E., Larsson, J., Resare Sahlin, E., Jonell, M., Lindahl, T., André, E., Säll, S., Harring, N. & Persson, M. 2020. *Styrmedel för hållbar matkonsumtion - en kunskapsöversikt och vägar framåt*.
- Sacks, G., Kwon, J. & Backholer, K. 2021. Do taxes on unhealthy foods and beverages influence food purchases? *Current Nutrition Reports*, 10, 179-187.
- Scarborough, P., Adhikari, V., Harrington, R.A., Elhussein, A., Briggs, A., Rayner, M., Adams, J., Cummins, S., Penney, T. & White, M. 2020. Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis. *PLoS Med*, 17, e1003025.
- SCB. 2022. *Kombinerade nomenklaturen (KN)* [Online]. Tillgänglig: SCBs hemsida (<https://www.scb.se/>) [Hämtad 2022-06-23].
- Shangguan, S., Afshin, A., Shulkin, M., Ma, W., Marsden, D., Smith, J., Saheb-Kashaf, M., Shi, P., Micha, R., Imamura, F., Mozaffarian, D. & Food, P.P. 2019. A Meta-Analysis of Food Labeling Effects on Consumer Diet Behaviors and Industry Practices. *Am J Prev Med*, 56, 300-314.
- Skollag 2010:800.
- Smed, S., Scarborough, P., Rayner, M. & Jensen, J.D. 2016. The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: an econometric and comparative risk assessment evaluation. *Eur J Clin Nutr*, 70, 681-6.
- Statskontoret. 2019. *En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor*.
- Steenhuis, I. & Poelman, M. 2017. Portion Size: Latest Developments and Interventions. *Curr Obes Rep*, 6, 10-17.
- Storcksdieck genannt Bonsman, S., Marandola, G., Ciriolo, E., Van Bavel, R. & Wollgast, J. 2020. *Front-of-pack nutrition labelling schemes: a comprehensive review*. EUR 29811 EN, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Sunstein, C.R. 2014. Nudging: A very short guide. *Consumer Pol'y*, 37.
- Säll, S., Moberg, E. & Röös, E. 2020. Modeling price sensitivity in food consumption—a foundation for consumption taxes as a GHG mitigation policy. *Swedish University of Agricultural Science, Department of Economics*, 1.
- Taylor, A.L., Schmidt, L.A. & Parento, E. 2015. The Increasing Weight of Regulation: Countries Combat the Global Obesity Epidemic. *Indiana Law Journal*, 90.

- Temme, E.H.M., Vellinga, R.E., de Ruiter, H., Kugelberg, S., van de Kamp, M., Milford, A., Alessandrini, R., Bartolini, F., Sanz-Cobena, A. & Leip, A. 2020. Demand-Side Food Policies for Public and Planetary Health. *Sustainability*, 12.
- Temple, N.J. 2020. A comparison of strategies to improve population diets: government policy versus education and advice. *Journal of Nutrition and Metabolism*, 2020.
- Teng, A.M., Jones, A.C., Mizdrak, A., Signal, L., Genç, M. & Wilson, N. 2019. Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis. *Obes Rev*, 20, 1187-1204.
- The Norwegian Tax Administration. 2022. *Duty on chocolate and sugar products* [Online]. Tillgänglig: Skatteetatens hemsida <https://www.skatteetaten.no/> [Hämtad 2022-10-31].
- Torris, C. & Mobekk, H. 2019. Improving Cardiovascular Health through Nudging Healthier Food Choices: A Systematic Review. *Nutrients*, 11.
- Upphandlingsmyndigheten. 2022a. *Hållbarhetskriterier för livsmedel och måltidstjänster* [Online]. Tillgänglig: Upphandlingsmyndighetens hemsida (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/>) [Hämtad 2022-10-31].
- Upphandlingsmyndigheten. 2022b. *Upphandling av livsmedel och måltidstjänster* [Online]. Tillgänglig: Upphandlingsmyndighetens hemsida (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/>) [Hämtad 2022-10-31].
- Vallgård, S., Holm, L. & Jensen, J.D. 2015. The Danish tax on saturated fat: why it did not survive. *Eur J Clin Nutr*, 69, 223-6.
- Verdonschot, A., Follong, B.M., Collins, C.E., de Vet, E., Haveman-Nies, A. & Bucher, T. 2022. Effectiveness of school-based nutrition intervention components on fruit and vegetable intake and nutrition knowledge in children aged 4-12 years old: an umbrella review. *Nutr Rev*.
- Watt, T.L., Beckert, W., Smith, R.D. & Cornelsen, L. 2020. Reducing consumption of unhealthy foods and beverages through banning price promotions: what is the evidence and will it work? *Public Health Nutrition*, 23, 2228-2233.
- WHO. 2015. *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2019. *Improving the nutritional quality of commercial foods for infants and young children*. Köpenhamn: WHO Regional Office for Europe.
- WHO. 2021a. *Implementing fiscal and pricing policies to promote healthy diets - a review of contextual factors*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2021b. *Implementing nutrition labelling policies: a review of contextual factors*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2021c. *Implementing policies to restrict food marketing: a review of contextual factors*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2021d. *Public food procurement and service policies for a healthy diet*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. 2022a. *Fiscal policies to promote healthy diets: policy brief*. Geneva: World Health Organization.

- WHO. 2022b. *Sugar-sweetened beverage taxes in the WHO European Region: success through lessons learned and challenges faced*. Köpenhamn, Danmark.
- WHO. 2022c. *WHO European regional obesity report 2022*. Köpenhamn: WHO Regional Office for Europe.
- Wilson, A.L., Buckley, E., Buckley, J.D. & Bogomolova, S. 2016. Nudging healthier food and beverage choices through salience and priming. Evidence from a systematic review. *Food Quality and Preference*, 51, 47-64.
- Wolnicka, K., Taraszewska, A.M. & Jaczewska-Schuetz, J. 2021. Can the School Fruit and Vegetable Scheme Be an Effective Strategy Leading to Positive Changes in Children's Eating Behaviours? Polish Evaluation Results. *Int J Environ Res Public Health*, 18.
- World Bank. 2020. *Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences*. World Bank.
- World Cancer Research Fund. 2021. *Nourishing* [Online]. Tillgänglig: Nourishing policydatabas (<https://policydatabase.wcrf.org/>) [Hämtad 2022-10-31].
- Øvrebo, B., Stea, T.H., Bergh, I.H., Bere, E., Surén, P., Magnus, P., Juliusson, P.B. & Wills, A.K. 2022. A nationwide school fruit and vegetable policy and childhood and adolescent overweight: A quasi-natural experimental study. *PLOS Medicine*, 19, e1003881.

Syftet med den här litteraturstudien är att beskriva styrmedel som har använts för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion i olika länder samt att beskriva vilka effekter styrmedlen haft. Ohälsosamma matvanor är en av de främsta orsakerna till ohälsa och för tidig död i Sverige. För att förändra matvanorna i rätt riktning krävs åtgärder som ökar förutsättningarna för en hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion.

Livsmedelsverket har i uppdrag av regeringen att under 2020–2023 tillsammans med livsmedelsbranschen undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse om att sänka salthalten i livsmedel, samt att ta fram kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska.

Litteraturstudien är en del av kunskapsunderlaget och kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet. De delar av rapporten som handlar om andra länders sockersänkingsarbete kommer även att användas i dialoger om hur ett sockersänkingsprogram i Sverige skulle kunna se ut och vilka förutsättningarna för ett sådant sockersänkingsprogram är.

Livsmedelsverket är Sveriges expert- och centrala kontrollmyndighet på livsmedelsområdet. Vi arbetar för säker mat och bra dricksvatten, att ingen konsument ska bli lurad om vad maten innehåller och för bra matvanor. Det är vårt recept på matglädje.