

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

Slutrapport



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, 2024.

Livsmedelsverket 2024. Regeringsuppdrag att genomföra åtgärder för ett minskat saltintag och ett minskat intag av energitäta näringsfattiga livsmedel. Livsmedelsverket Uppsala.

Omslag: Livsmedelsverket

Inlaga: Ange fotograf för bilder i rapporten

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Uppdraget	7
Problembeskrivning.....	8
Salt och hälsa.....	8
Saltintag i befolkningen.....	9
Saltinnehåll i livsmedel.....	10
Salt i lunchrätter.....	11
Socker och hälsa	11
Sockerintag i befolkningen.....	12
Sockerinnehåll i livsmedel.....	12
Sötningemedel som ersättning för socker	13
Ungdomars konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel.....	13
Dialoger med livsmedelsbranschen	16
Branschföreningar för livsmedelsproducenter	16
Dagligvaruhandeln	16
Dialogmöten med andra delar av livsmedelsbranschen.....	16
Åtgärder för att främja hälsosamma matvanor.....	17
Saltminskning i livsmedelsbranschen.....	17
Tidigare och pågående saltsänkingsarbete.....	17
Frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning	18
Uppföljning av effekter av åtgärder för att sänka saltinnehållet i maten	23
Sockersänkning.....	25
Tidigare och pågående sockersänkingsarbete.....	25
Frivilliga branschöverenskommelser för sockersänkning.....	25
Uppföljning av effekter av frivilliga åtgärder för att sänka sockerinnehållet i maten.....	26
Andra åtgärder för att minska energitäta näringsfattiga livsmedel	27
Punktskatt/producentavgift på drycker med tillsatt socker	27
Skatt på annan ohälsosam mat.....	27
Subventioner genom sänkt moms	28
EU:s skolfruktstöd.....	28

Reglering av utbud	28
Regleringar som begränsar marknadsföring av ohälsosam mat	28
Krav inom offentlig upphandling.....	29
Framsidesmärkningar.....	29
Nudging	29
Informationskampanjer	30
Fördjupad analys av några utvalda styrmedel	30
Hur ser medborgare på olika typer av styrmedel?	31
Slutsatser	33
Frivilliga överenskommelser	33
Nyckelhålmärkning	35
Andra insatser för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion	35
Vägen framåt.....	36
Referenser	37

Sammanfattning

Ohälsosamma matvanor är, efter tobak, den livsstilsfaktor som bedöms orsaka mest ohälsa och förtida död i Sverige. Ett för högt salt- och sockerintag i befolkningen är en viktig orsak till denna matrelaterade ohälsa. Mot bakgrund av detta har Livsmedelsverket på uppdrag av regeringen undersökt om det finns förutsättningar att genom frivilliga överenskommelser i livsmedelsbranschen minska salt- och sockerhalten i livsmedel. I uppdraget ingick även att ta fram ett kunskapsunderlag om vilka åtgärder som har effekt på konsumtionen av energitäta näringsfattiga livsmedel.

I dialoger med branschrepresentanter framkommer att livsmedelsproducenter och dagligvaruhandel under en längre tid har arbetat med salt- och sockersänkning i många livsmedelskategorier, på frivillig väg. Befolkningens intag av salt och socker är dock fortfarande för högt, arbetet behöver därför intensifieras. Branschorganisationerna Livsmedelsföretagen, Kött- och Charkuteriföretagen, Sveriges bagare och konditorer samt Sveriges bryggerier har tagit fram en modell för hur frivilliga överenskommelser om salt och socker ska organiseras och genomföras i producentledet. Mål för arbetet ska formuleras under 2024. Enligt branschorganisationerna finns en vilja bland företag att ansluta sig till överenskommelserna.

Dagligvaruhandeln ingår inte i denna modell men har ett sedan tidigare etablerat samarbete inom handeln om att minska salt- och sockerhalten i livsmedel. Det finns en ambition att fortsätta det arbetet.

En fördel med den modell för frivilliga överenskommelser som har tagits fram för producentledet är att branschen själva har ägarskap för utformning och uppföljning av överenskommelsen. Modellen är väl förankrad i branschens förutsättningar och kan enklare justeras vid behov. Därtill kräver frivilliga överenskommelser mindre administration än reglering samt går snabbare att införa och anpassa till nya förhållanden. Frivilliga åtgärder har också visat sig vara framgångsrika när det finns en vilja i branschen och ett tryck från konsumenterna.

Livsmedelsverkets bedömning är att det finns en vilja bland producenter och handel att på frivillig väg sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, och att det finns goda förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning. Eftersom det ännu inte finns några mål för överenskommelserna går det dock inte att bedöma vilken effekt sådana överenskommelser kan få på befolkningens salt- och sockerintag. Inom Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma regeringsuppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion föreslås, som ett av sex delmål, att saltintaget ska minska

med 20 procent till 2035. Detta mål bör vara vägledande för de mål som sätts för såväl producentledets som dagligvaruhandelns saltsänkingsarbete. Arbetet behöver följas upp och kommuniceras regelbundet. Regeringen föreslås därför tilldela resurser till Livsmedelsverket för detta.

Bland livsmedelsgrossisterna pågår inget aktivt saltsänkingsarbete, men Livsmedelsverket avser att fortsätta dialogen med dem om en eventuell branschöverenskommelse eller liknande.

När det gäller restaurangbranschen saknas förutsättningar för gemensamma överenskommelser, enligt branschorganisationen Visita. Andra åtgärder behövs för att främja ett aktivt saltarbete inom branschen.

Den matrelaterade ohälsan i Sverige beror inte enbart på ett för högt salt- respektive sockerintag. En för låg konsumtion av hälsosamma livsmedel och en för hög konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel är också viktiga orsaker. Inom uppdraget har ingått att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska. Livsmedelsverkets sammanställning visar att ett stort antal länder både inom och utom Europa har infört olika typer av styrmedel för att påverka livsmedelskonsumtionen och därigenom förbättra hälsan i befolkningen. Styrmedel som avgifter/skatter på drycker med tillsatt socker eller annan ohälsosam mat, sänkt moms på hälsosam mat samt ekonomiskt stöd för att dela ut frukt i skolor kan ha effekt på konsumtionen. Även nudging, det vill säga olika sätt att puffa för de hälsosammare valen, kan ha effekt. Reglering av marknadsföring, utbud, priskampanjer och placeringen av livsmedel i butik används hittills endast i ett fåtal länder. Det behövs därför mer forskning för att kunna säga om, eller hur stor effekt den typen av styrmedel har.

Sammanfattningsvis är forskningen tydlig med att det krävs många olika typer av åtgärder för att minska förekomsten av den matrelaterade ohälsan. Många aktörer i samhället, både livsmedelsbranschen, offentliga aktörer och civilsamhället, behöver bidra till att skapa miljöer där hälsosamma livsmedel är det normala och det som är mest tillgängligt både fysiskt, socialt och ekonomiskt. Det finns också en önskan från befolkningen om ett tydligare stöd från samhället som underlättar hälsosamma val.

Uppdraget

Livsmedelsverket fick i november 2020 i uppdrag av regeringen att på tre olika sätt arbeta med åtgärder för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion. De centrala delarna av regeringsuppdraget var att undersöka, skapa förutsättningar för och främja frivilliga branschöverenskommelser inom livsmedelsbranschen om att sänka halterna av salt respektive socker i maten.

Den tredje delen av uppdraget var att ta fram ett kunskapsunderlag om vilka åtgärder som har effekt på konsumtionen av energitäta näringsfattiga livsmedel, särskilt hos barn och unga, i olika socioekonomiska grupper. Den kompletterar de delar i uppdraget som handlar om frivilliga överenskommelser och fokuserar därför på andra åtgärder som kan främja en hälsosam livsmedelskonsumtion.



Livsmedelsverket har tillsammans med Folkhälsomyndigheten arbetat parallellt med ett uppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion. Inom det uppdraget har förslag till nationella mål tagits fram, samt en beskrivning av hur samhällets olika aktörer kan bidra till att målen nås (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Problembeskrivning

Ohälsosamma matvanor är, efter tobak, den livsstilsfaktor som bedöms vara den största orsaken till ohälsa och förtida död i Sverige. En fjärdedel av svenskarna riskerar att bli sjuka eller dö i förtid av sjukdomar som hjärt- och kärlsjukdom, diabetes och cancer på grund av sina matvanor. Med bättre matvanor skulle hälften av all hjärt- och kärlsjukdom och vart tredje cancerfall kunna förebyggas (Global Burden of Disease Risk Factors Collaborators, 2020).

Sedan 1980 har förekomsten av fetma tredubblats hos vuxna och i dag har varannan vuxen svensk övervikt eller fetma. Även hos barn ökar förekomsten av övervikt, läsåret 2021/2022 hade nästan vart fjärde barn i lågstadieåldern övervikt eller fetma (Folkhälsomyndigheten, 2023). Kroniska sjukdomar står för en stor och ökande andel av sjukvårdskostnader och andra samhällskostnader. Enbart samhällskostnaden för fetma uppskattades 2017 till cirka 70 miljarder kronor per år. (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2017). Andelen i befolkningen med fetma har fortsatt öka sedan dess och en inflationsjusterad uppdatering av den tidigare skattade årliga samhällskostnaden för fetma landar på 125 miljarder år 2024 (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Livsmedelsverket har sedan länge råd om hållbara matvanor. Andra åtgärder, vid sidan av råd, behövs för att skapa förutsättningar i samhället som kan förändra livsmedelskonsumtionen i rätt riktning. Utbudet och tillgängligheten av ohälsosam mat har ökat kraftigt de senaste decennierna, vilket har försämrat förutsättningarna för befolkningen att äta hälsosamt.

Salt och hälsa

Ett högt intag av salt bedöms vara en av de enskilt största bidragande orsakerna till kostrelaterad ohälsa i Sverige. I salt finns natrium som är viktigt för olika funktioner i kroppen. Men för mycket natrium kan höja blodtrycket, och det i sin tur ökar risken för hjärtinfarkt, hjärtsvikt, stroke och njurskador. Idag har hälften av alla över 65 år i Sverige högt blodtryck (Folkhälsomyndigheten, 2023).

Redan 2013 rekommenderade WHO alla medlemsstater att försöka sänka befolkningens saltintag med 30 procent till 2025. Enligt WHO skulle 7 miljoner liv kunna räddas till 2030 om åtgärder införs för att minska saltmängden i mat. I nuläget är det endast fem procent av WHO:s medlemsstater som bedöms använda sig av tillräckliga strategier för att sänka saltkonsumtionen (World Health Organization, 2023). För Sveriges del har Institutet för Hälsa- och sjukvårdsekonomi gjort beräkningar som tyder på att var femte hjärtinfarkt och vart tionde strokefall i Sverige orsakas av för mycket salt. Sammanlagt drabbas över 40 000

svenskar årligen av hjärtinfarkt eller stroke, cirka 8 000 av dessa kan alltså kopplas till det höga saltintaget (Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE), 2021).

Inom Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma regeringsuppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion som presenterades i februari 2024 föreslås nationella mål för salt och för energitäta och/eller näringsfattiga livsmedel. För salt föreslås en minskning av saltintaget med 20 procent till 2035 (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

I Sverige är det genomsnittliga saltintaget betydligt högre än de högst 6 gram salt per dag som rekommenderas i de nordiska näringsrekommendationerna, NNR 2023. Enligt nationella matvaneundersökningar och andra studier om matvanor kommer en stor del av befolkningens intag av salt från kött- och charkuteriprodukter, bröd, ost, färdigmat och restaurangmat (Edwall Löfvenborg, 2023). För att göra det möjligt att minska på intaget av salt behöver därför salthalterna i dessa livsmedel sänkas. Uppdraget från regeringen handlar, när det gäller salt, om att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse med livsmedelsbranschen om ett generellt saltsänkingsprogram samt uppföljning av effekterna.

Jodberikat salt är utöver en källa till natrium en viktig källa till jod i Sverige. Ett tillräckligt intag av jod är nödvändigt för bildandet av sköldkörtelhormon, som reglerar kroppens ämnesomsättning. Hos foster kan jodbrist störa utvecklingen av nervsystemet, den fysiska utvecklingen och leda till psykiska utvecklingsstörningar. Vid en sänkning av intaget av salt är det därför viktigt att säkerställa att jodintaget inte blir för lågt, genom att främja att joderat salt används i alla delar av livsmedelsbranschen.

Saltintag i befolkningen

För att kunna sätta upp mål för saltsänkning och sedan kunna följa upp de insatser som görs behövs kunskap om dagens saltkonsumtion. Livsmedelsverket har därför sammanställt data över saltintaget i befolkningen och de största källorna till salt i kosten i Sverige (Edwall Löfvenborg, 2023).

Sammanställningen visar att det genomsnittliga intaget, beräknat utifrån deltagarnas egna registreringar av vad de äter, i samtliga åldersgrupper ligger över det rekommenderade intaget av högst 6 gram salt per dag. Pojkar och män har ett högre intag än flickor och kvinnor. Intaget skiljer sig även mellan olika åldersgrupper; bland pojkar ökar intaget med åldern och män i åldern 31–44 år rapporterar högst intag med ett genomsnitt på 10 gram per dag. Bland både kvinnor och män ses det lägsta intaget i den äldsta åldersgruppen, 65–80 år. I matvaneundersökningar där deltagarna själva rapporterar vad de äter finns dock flera osäkerheter då metoden inte fångar allt salt som en person konsumerar. Exempelvis varierar

saltinnehåll mellan olika recept och saltmängd som tillsätts vid bordet. Därför är det sannolikt så att saltintaget underskattas.

Ett mer objektivt sätt att undersöka saltintaget är att mäta utsöndringen av salt i urinen. I mätningar genomförda i samband med Livsmedelsverkets egna matvaneundersökningar samt undersökningen SCAPIS¹ indikerar analyser av natrium i urin² att saltintaget är högre än vad matvaneundersökningar visar, med ett genomsnitt på 7–10 gram per dag bland kvinnor och 9–12 gram per dag bland män. Bland ungdomar ses det högsta saltintaget hos pojkar på gymnasiet med ett genomsnitt på 11 gram per dag.

Saltinnehåll i livsmedel

Nästan all mat innehåller salt och bidrar därmed till det totala intaget av salt. Det mesta av saltet vi äter kommer från mat som vi köper i butik. De största källorna till salt är enligt Livsmedelsverkets matvaneundersökningar rätter med kött och chark samt bröd. För ungdomar är även pastarätter, pizza och liknande rätter betydande källor till salt (Edwall Löfvenborg, 2023).

Livsmedelsverket analyserar regelbundet livsmedel som är vanliga på den svenska marknaden i en så kallad matkorgsundersökning. Matkorgen undersöker den livsmedelskonsumtion som finns tillgänglig för hela Sveriges befolkning och baseras på Jordbruksverkets direktkonsumtionsdata, försäljningsstatistik och matvaneundersökningsdata. De livsmedel som bidrar med salt är huvudsakligen beredda livsmedel, eftersom obehandlade råvaror bara innehåller små mängder naturligt förekommande salt (natrium). Preliminära data från Livsmedelsverkets senaste matkorgsundersökning (Matkorgen 2022) visar att de livsmedelsgrupper som innehåller mest salt per kilo liksom tidigare är charkprodukter, följt av fet fisk och frysta pizzor/piroger. Saltet i fet fisk kommer framför allt från fiskprodukter såsom inlagd sill och rökta produkter. Om man tar hänsyn till hur mycket som äts av respektive livsmedelsgrupp bidrar kött (främst färdiga köttprodukter), spannmålsprodukter, charkprodukter och feta mejeriprodukter såsom ost mest till saltintaget. Det uppskattade medelintaget av salt från livsmedel som köps hem är 6 gram salt per dag. Eftersom det hushållssalt som tillsätts vid matlagning i hemmet inte ingår i matkorgsundersökningarna är saltintaget enligt dessa undersökningar en avsevärd underskattning av det totala saltintaget.

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

² De urinprover som insamlats är enstaka kasturinprov taget antingen som andra morgonurinen (SCAPIS) eller under valfri tid under dagen (Livsmedelsverkets matvaneundersökningar).

Preliminära data visar att den nedåtgående trenden i saltinnehåll som sågs i förra matkorgsundersökningen från 2015 fortsätter. Jämfört med år 2015 har saltinnehållet i spannmålsgruppen, frysta pizzor/piroger och charkprodukter minskat. Detta är i linje med information från branschföreträdarna som visar att salthalterna i bröd och charkprodukter minskat.

Salt i lunchrätter

Lunchrätter bedöms bidra i relativt hög grad till intaget av salt, men det har till viss del saknats aktuella data över saltinnehållet i olika typer av lunchrätter. Därför lät Livsmedelsverket i december 2021 analysera ett hundratal lunchrätter från restauranger, snabbmatsställen och livsmedelsbutiker vilka valts ut för att spegla utbudet på marknaden.

Resultaten visade sammantaget att saltinnehållet var alltför högt i förhållande till rekommendationer om saltintag i befolkningen. En portion snabbmat innehöll nästan hela den mängd salt som rekommenderas som högsta intag på en hel dag. Rätterna från butiker innehöll i genomsnitt 3,2 gram salt per portion medan restauranglunchen innehöll 4,8 gram salt per portion och snabbmaten 5,4 gram salt per portion. Samtidigt var det stora variationer i saltinnehåll, även för samma typ av rätt. Det visar att det är möjligt att saluföra rätter med mindre salt (Livsmedelsverket, 2022b).

Användningen av joderat salt inom industri och restaurang behöver öka

Användning av joderat salt undersöktes också. Ungefär hälften av lunch- och snabbmatsrestaurangerna uppgav att de använde joderat salt. Av färdigrätter inköpta i livsmedelsbutik innehöll färre än 5 procent joderat salt. Den låga användningen av joderat salt inom industri och restaurang kan leda till att konsumenter som äter mycket färdigmat, hemma eller på restaurang, riskerar att få i sig allt för lite jod. Detta är något som har tagits upp med både livsmedelsproducerande företag och restaurangbranschen. Restaurangbranschen har därefter gått ut med information till sina medlemmar om vikten av att använda joderat salt och att minska på saltet i den mat de serverar.

socker och hälsa

Ett högt intag av socker, särskilt i flytande form, har kopplats till ökad risk för typ 2-diabetes, hjärt- och kärlsjukdom och ohälsosam viktuppgång. Regelbundet och högt intag av livsmedel med socker ökar också risken för karies. En begränsning av intaget av fritt socker, som inte bidrar med någon näring men med många kalorier, är även viktigt för att kosten ska ge tillräckligt med vitaminer, mineraler och kostfibrer (Blomhoff et al., 2023), utan att samtidigt ge för stort energiintag.

Sedan 1980 har förekomsten av fetma tredubblats hos vuxna och i dag har varannan vuxen svensk övervikt eller fetma. Enligt en uppskattning från 2017 kostar fetma och övervikt samhället uppskattningsvis 70 miljarder kronor per år, i form av kostnader för sjukvård och produktionsbortfall (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2017). Andelen i befolkningen med fetma har fortsatt öka sedan dess och en inflationsjusterad uppdatering av den tidigare skattade årliga samhällskostnaden för fetma landar på 125 miljarder år 2024 (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Inom Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma regeringsuppdrag om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion som presenterades i februari 2024 föreslås inget specifikt mål om socker, utan ett mål om att minska intaget av energitäta och/eller näringsfattiga livsmedel med 50 procent till 2035 (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Sockerintag i befolkningen

Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning, Riksmaten ungdom 2016–17, visade att över hälften av barnen och ungdomarna i undersökningen rapporterade ett intag av tillsatt socker som låg över det rekommenderade maxintaget (högst 10 procent av energiintaget). Storkonsumenterna av läsk drack nästan en liter sockersötad läsk om dagen och de ungdomar som åt mest godis rapporterade att de åt över ett kilo godis per vecka (Warensjö Lemming, 2018).

Sockerinnehåll i livsmedel

De största källorna till tillsatt socker bland vuxna var enligt Riksmaten Vuxna 2010-11 sötade drycker, bullar, kakor och tårtor samt godis och choklad (Amcoff, 2012). För ungdomar var läsk och godis de största källorna, följda av sötade mejeriprodukter och bakverk (Warensjö Lemming, 2018).

För att bedöma effekten av tänkbara sockersänkningar i livsmedel har Livsmedelsverket gjort scenarioräkningar med utgångspunkt i data från Livsmedelsverkets undersökning Riksmaten ungdom 2016–17. Resultaten från dessa tyder på att en sänkning av sockerhalten i läsk skulle kunna få betydande effekt på socker- och kaloriintaget, i synnerhet bland de ungdomar (5 procent av pojkarna i årskurs 2 på gymnasiet) som har ett mycket högt intag av sockersötad läsk (nästan en liter om dagen). Scenarioräkningar har även gjorts för minskat sockernehåll i frukostprodukter, som flingor, sötad fil och yoghurt. En sänkning i denna typ av produkter ger också en viss effekt hos högkonsumenterna, men inte lika stor effekt som en sänkning av sockernehållet i läsk.

Sötningsmedel som ersättning för socker

WHO presenterade i maj 2023 en ny rekommendation för konsumtion av sötningsmedel. I den föreslår WHO att sötningsmedel inte bör användas för att undvika ohälsosam viktuppgång eller för att minska risken för sjukdomar som är kopplade till matvanor, eftersom de anser att det finns begränsat stöd för att sötningsmedel har långsiktiga fördelar för hälsan. Eftersom forskningen tydligt visar att drycker sötade med socker ökar risken för bland annat fetma, typ 2-diabetes och karies är Livsmedelsverkets bedömning att drycker sötade med sötningsmedel är ett alternativ för att minska på sockret, även om vatten är att föredra.

Precis som andra tillsatser godkänns sötningsmedel av den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) efter en noggrann säkerhetsbedömning. Det kan dock finnas andra effekter än de som Efsa granskar som konsumenter kan oroa sig över, såsom negativ inverkan på tarmflora, lägre mättnadskänsla och/eller ökat sötsug. Dessa effekter tas ofta upp av konsumenter i diskussioner om sötningsmedel. För att kunna ge relevant och evidensbaserad information om detta har Livsmedelsverket tagit fram ett vetenskapligt underlag om dessa potentiella effekter (Edwall Löfvenborg and Patterson, 2022).

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

Det som möjligen kan påverkas är tarmfloran men den samlade bilden i nuläget visar inget starkt och enigt stöd för att sötningsmedel kan ge sådan påverkan på tarmfloras sammansättning och/eller funktion som i förlängningen skulle medföra oönskade hälsoeffekter hos människa.

Ungdomars konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel

Livsmedelsverkets senaste matvaneundersökning bland ungdomar (Warensjö Lemming, 2018) visade att energitäta och näringsfattiga livsmedel bidrog till en betydande del av ungdomarnas totala kaloriintag – över en tredjedel. Livsmedelsverket har gjort en fördjupad analys av hur en hög konsumtion av sådana livsmedel påverkade ungdomarnas näringsintag, näringsstatus, fysisk aktivitet och viktstatus, skillnader mellan olika sociodemografiska grupper samt hur konsumtionen varierade med plats och veckodag (Patterson and Lindroos, 2024).

Livsmedelsverket har i denna analys definierat energitäta och näringsfattiga livsmedel som söta drycker (sötade med socker eller sötningsmedel), godis, kakor, bakverk, chips, efterrätter, glass, sylt, pommes frites, såser och röror, processat kött och andra livsmedel med stora mängder mättat fett eller tillsatt socker.

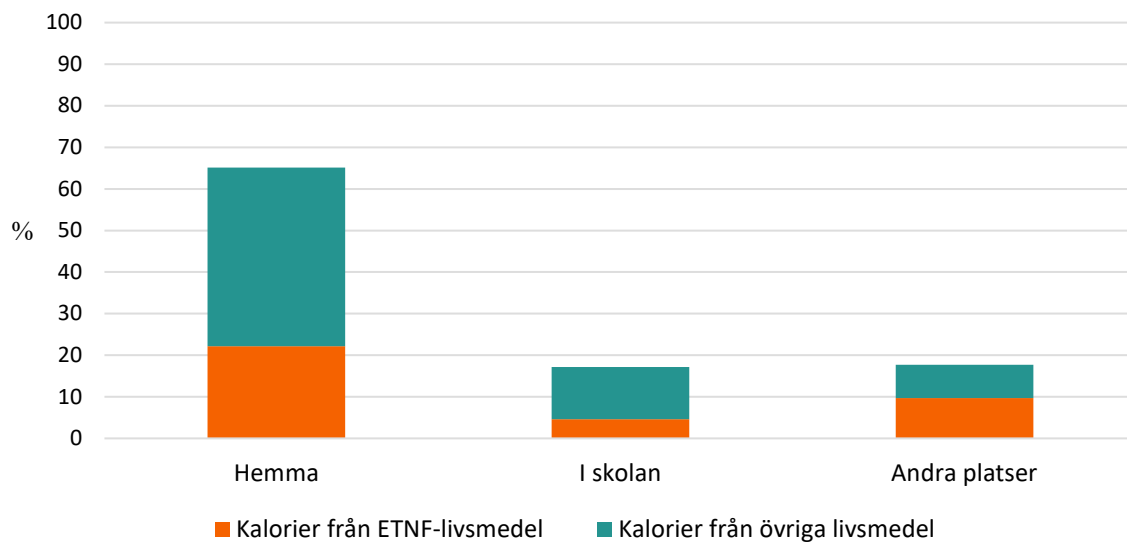
Ju äldre ungdomarna var desto mer ökade konsumtionen av den här typen av livsmedel. Den var något högre bland flickor och bland ungdomar som har föräldrar med kortare utbildning, men något lägre bland ungdomar med utländsk bakgrund.

De livsmedel som bidrog mest till energiintaget var godis och choklad; pajer, pizza, smörgåsar; sockersötade drycker; bakverk och kakor; chips och salta snacks. Sammantaget bidrog dessa livsmedel till 36 procent av ungdomarnas totala kaloriintag. För flickor kom en högre andel av energiintaget från dessa livsmedel än för pojkar, i alla åldersgrupper.

Som förväntat var konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel högst på helgdagar (fredag till söndag). Allra mest konsumerades på lördagar, då hälften av det totala energiintaget kom från denna typ av livsmedel.

Det finns risk för att energitäta och näringsfattiga livsmedel antingen tränger ut näringsriktigare alternativ, vilket leder till en näringsfattig kost, eller äts utöver näringsriktigare mat, vilket leder till ett överskott av energi med risk för övervikt som följd. Ungdomar som åt mer av dessa livsmedel hade en sämre kostkvalitet, enligt två kostindex, samt ett lägre intag av många vitaminer och mineraler. Ett högre intag av onyttig mat var kopplat till sämre folatnivåer i blodet, men inte till sämre nivåer av markörer för D-vitamin, järn, jod eller salt. Detta kan bero på att ungdomarna ändå åt tillräcklig av andra livsmedel som är viktiga källor till dessa näringsämnen. I några grupper fanns ett samband mellan konsumtionen av näringsfattiga livsmedel och graden av fysisk aktivitet eller kroppsvikt, men inte i alla. Riksmaten Ungdom är en tvärsnittsstudie och den här typen av studiedesign är inte optimal för att studera sådana kausala samband. Det är också möjligt att ungdomarna underrapporterat livsmedel som de uppfattar som onyttiga medan de överrapporterat nyttiga livsmedel. Dessutom är deltagarna unga och det kan ta många år för de fysiologiska konsekvenserna av en kost med sämre kvalitet att märkas.

Två tredjedelar av ungdomarnas totala kaloriintag kom från mat som äts i hemmet, varav en tredjedel kom från näringsfattiga livsmedel (figur Figur 1). Av maten som äts i skolan kom drygt en fjärdedel av kalorierna från näringsfattiga livsmedel. Resten konsumerades på olika typer av platser, på alla dessa platser kom minst hälften (51–64 procent) av kalorierna från näringsfattiga livsmedel. Det innebär att den mat som konsumerades utanför hemmet eller skolan i högre grad var näringsfattiga. Merparten av de ohälsosamma livsmedlen äts dock i hemmet. Det är mat som köps hem av ungdomarna själva eller deras föräldrar.



Figur 1: Andel av den totala mängden kalorier som ungdomarna konsumerar hemma, i skolan och på andra platser, uppdelat på energitäta och/eller näringsfattiga (ETNF) respektive övriga livsmedel.

Dialoger med livsmedelsbranschen

Av regeringsuppdraget framgår att Livsmedelsverkets arbete ska ske i nära samarbete med företrädare för livsmedelsföretag, handel, samt privata och offentliga restauranger och bygga på frivilliga insatser från branschen. Livsmedelsverket har genomfört en rad dialogmöten med aktörer i livsmedelssystemet i syfte att inhämta kunskap om deras syn på problemet och vad som görs inom branschen samt diskutera möjliga åtgärder och konsekvenser.

Branschföreningar för livsmedelsproducenter

Under projektets gång har Livsmedelsverket haft en regelbunden dialog med företrädare för branschföreningarna för livsmedelsproducenter om salt- respektive sockersänkning: Livsmedelsföretagen, Sveriges bagare och konditorer, Kött- och Charkuteriföretagen samt Sveriges Bryggerier.

Dagligvaruhandeln

Flera möten med branschorganisationen Svensk Dagligvaruhandel har ägt rum under projektets gång. Vid ett par tillfällen har även representanter för de stora livsmedelskedjorna deltagit. Dialogerna har handlat både om saltsänkning och om sockersänkning.

Dialogmöten med andra delar av livsmedelsbranschen

Under hösten 2022 genomförde Livsmedelsverket ett antal dialogmöten med representanter för servicehandel, livsmedelsgrossister och besöksnäring, som utöver producenter och dagligvaruhandel bedöms kunna spela en viktig roll i arbetet med salt- och sockersänkning.

Åtgärder för att främja hälsosamma matvanor

Matmiljön är det sammanhang där människor på olika sätt väljer vad de ska köpa, tillaga och konsumera. Det inkluderar både den fysiska, sociala och digitala miljön och handlar om tillgång och tillgänglighet till livsmedel, marknadsföring eller reglering av livsmedel, produkt- och säljegenskaper, pris och ekonomisk tillgänglighet till hälsosamma livsmedel. Många aktörer i samhället behövs för att skapa miljöer där hälsosamma livsmedel är det normala och det som är mest tillgängligt både fysiskt, socialt och ekonomiskt.

I detta regeringsuppdrag har fokus varit på att undersöka, skapa och främja förutsättningarna för frivilliga överenskommelser inom livsmedelsbranschen om att sänka salt- respektive sockerhalten i livsmedel. I uppdraget ingick även att ta fram ett kunskapsunderlag om metoder för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel som kan användas av samhällets olika aktörer. Nedan presenteras resultaten av arbetet i regeringsuppdraget.

Saltminskning i livsmedelsbranschen

Tidigare och pågående saltsänkingsarbete

Livsmedelsindustrin har sedan slutet av 90-talet arbetat med saltsänkning. Under 2011–14 drevs projektet ”Ökad kunskap om saltreduktion för stärkt konkurrensförmåga hos svenska företag” (finansierat av Jordbruksverket/Matlandet Sverige) i syfte att sprida information och bygga kunskap om saltsänkning. Samarbetet fortsatte under 2015–2022 i projektet ”ReduSalt”, vars inriktning var metodutveckling och innovation för saltsänkning i livsmedel (se nedan).

Branschorganisationerna Kött- och Charkuteriföretagen och Sveriges bagare & konditorer har kopplat till regeringsuppdraget under 2022–2023 kartlagt aktuella saltnivåer i charkprodukter respektive bröd i syfte att ta fram ett underlag för mål för saltnivåer i olika livsmedelskategorier. Kartläggningen visar att saltnivåerna har sänkts, då undersökta storsäljare av charkprodukter och genomsnittet för mjukt och hårt bröd ligger under Nyckelhålskriterierna.

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

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

salthalten i utvalda livsmedel. 2015 gick de stora livsmedelskedjorna samman för att sänka saltinnehållet i samtliga korvar och köttbullar i det egna varumärkessortimentet till nivån som gäller för att få märka produkter med hälsomärkningen Nyckelhålet⁴ eller lägre. Inom ett år hade sänkningen genomförts. Därefter har handeln sänkt saltet i flera andra kategorier.

ReduSalt – Saltreduktion i livsmedel

Livsmedelsverket har varit en aktiv part i det Vinnova-finansierade projektet ReduSalt. ReduSalt initierades av livsmedelsbranschen i samverkan med forskningsinstitutet RISE, inkluderade 16 parter (företag, branschorganisationer, myndigheter, institut och civilsamhälle) och leddes av RISE. ReduSalts mål var att utveckla och sprida metoder som hjälper livsmedelsbranschen att reducera salthalten i sina produkter för att bidra till sänkt saltkonsumtion hos den svenska befolkningen. Den del av projektet som hade i syfte att skapa ett nätverk för fortsatt arbete med saltsänkning efter projektets avslut, hösten 2022, leddes av Livsmedelsverket tillsammans med Livsmedelsföretagen. De tre branschorganisationerna Livsmedelsföretagen, Sveriges bagare och konditorer samt Kött och Charkuteriföretagen har med utgångspunkt från arbetet i ReduSalt gemensamt tagit fram en modell för frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning i livsmedel. En medlemsenkät som Livsmedelsföretagen genomförde 2021 visade att en majoritet av företagen var positiva till frivilliga branschöverenskommelser med fokus på sänkt salthalt. Livsmedelsverket har även haft en aktiv roll i den grupp som tillsammans med andra parter i ReduSalt ansvarat för att planera och samordna kommunikationsinsatser riktade till allmänheten. Dessa insatser handlade om att öka medvetenheten om behovet av att sänka saltintaget ur folkhälsosynpunkt och syftade till att skapa acceptans för en generell saltsänkning.

Frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning

Livsmedelsproducerande företag

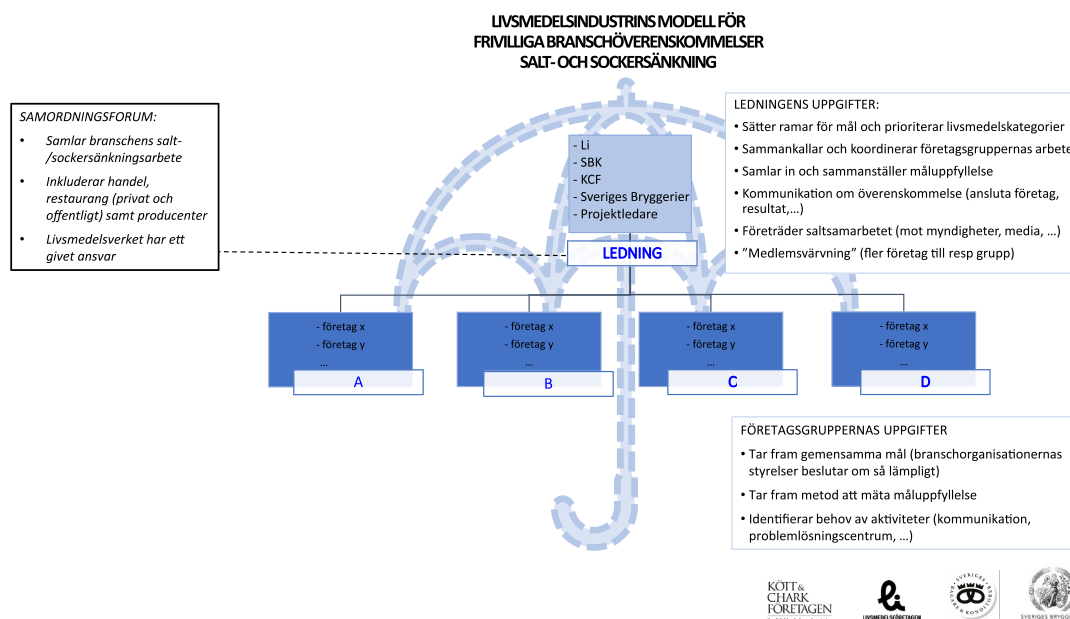
Under projektets gång har Livsmedelsverket haft en regelbunden dialog med företrädare för branschföreningarna för livsmedelsproducenter: Livsmedelsföretagen, Sveriges bagare & konditorer samt Kött- och Charkuteriföretagen. Branschföreträdarna för de livsmedelsproducerande företagen har tagit fram ett branschpassat förslag på modell för frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning.

⁴ Nyckelhålet är Livsmedelsverkets symbol för hälsosammare alternativ och får användas på produkter med mindre salt och socker och mer fibrer och fullkorn samt mindre eller nyttigare fetter. Olika kriterier gäller för olika livsmedelsgrupper. [Nyckelhålet \(livsmedelsverket.se\)](https://www.livsmedelsverket.se).

Branschföreningarnas modell

Så här beskriver branschföreningarna själva modellen:

Producentledets modell för branschöverenskommelse har tagits fram med utgångspunkt i den modell för frivillig branschöverenskommelse för saltsänkning som utarbetades inom ramen för projektet Redusalt. Modellen har förankrats hos företagen i livsmedelsindustrin och används både för salt- och sockersänkning. Modellen inkluderar dels en beskrivning av den organisation som leder och genomför arbetet (se figur 2), dels riktlinjer för arbetet t ex ramar för hur mål ska sättas (se figur 3). De fyra branschorganisationer inom livsmedelsproducentledet som varit aktiva i regeringsuppdraget (Livsmedelsföretagen, Kött- och Charkuteriföretagen, Sveriges bagare & konditorer samt Sveriges Bryggerier) leder arbetet genom att sätta riktlinjer för mål; prioritera, bilda och koordinera företagsgruppernas arbete samt samla in, sammanställa och informera om överenskommelsens arbete och måluppfyllelse. De deltagande företagen, organiserade i grupper kring prioriterade livsmedelskategorier, har i uppgift att ta fram branschgemensamt mål för respektive livsmedelskategori samt vilken metod som ska användas för att mäta måluppfyllelse. Respektive företagsgrupp har under 2023 startat arbetet, vilket fortsätter efter att aktuellt regeringsuppdrag avslutas och kommer under 2024 utmytna i fastställda mål för de livsmedelskategorier som företag ansluter sig till. Arbetet med att nå målen har i praktiken redan startat där även utbildningsinsatser genomförts.



Figur 2: Organisation för frivilliga branschöverenskommelser salt och sockersänkning

Modellen bygger på att företagen frivilligt ansluter sig till branschöverenskommelsen och dess mål. Anslutningen är formell och signeras av VD. Anslutet företag förbinder sig att avrapportera måluppfyllelse till respektive branschorganisation. De livsmedelskategorier som prioriteras och inkluderas i arbetet utgör de största källorna till intag av salt respektive tillsatt socker (enligt Livsmedelsverkets matvaneundersökning Riksmaten) men även andra kategorier välkomnas där företagsintresse finns. Mål inkluderar ett slutdatum (årtal) och är utformade på ett sätt som gör det möjligt att mäta måluppfyllelse. För salt skall målfokus vara salthalt i livsmedelsprodukter. För socker kan målfokus vara sockerhalt i produkt, portionsstorlekar, marknadsföringspolicy eller annat. Om målfokus är socker-/salthalt i produkter bör det relatera till Nyckelhålets socker-/saltkriterier om sådana finns för aktuell livsmedelskategori.

Enligt modellen är statens ansvar i överenskommelserna att samla de olika delarna av livsmedelsbranschen via ett samordningsforum för att stämma av och bidra till saltsänkingsarbetet i respektive del. Branschen har även förväntningen på att staten ökar satsningar på forskning och innovation och bidrar med viktiga faktaunderlag i det aktuella området.

LIVSMEDELSINDUSTRINS MODELL FÖR FRIVILLIGA BRANSCHÖVERENSKOMMELSER SALT- OCH SOCKERSÄNKNING

- Frivilligt att ansluta sig till branschöverenskommelsen och dess mål.
- Anslutet företag förbinder sig att avrapportera måluppfyllelse.
- Formell anslutning, VD signerar.
- Största källorna till intag av salt och tillsatt socker prioriteras (livsmedelskategorier) men även andra kategorier välkomnas där företagsintresse finns.
- Ramar för mål
 - sätt slutdatum (årtal)
 - måluppfyllelse ska kunna återrapporteras
 - mål för salt har fokus på salthalt i produkt
 - mål för socker kan ha fokus på sockerhalt i produkt, portionsstorlekar, marknadsföringspolicy eller annat
 - när målfokus är socker-/salthalt i produkter; relatera till nyckelhålets socker-/saltkriterier där sådana finns
 - om lämpligt sätt mål för undergrupper inom livsmedelskategorin (t ex chark; korv, köttbullar, falukorv)

Exempel

- Sockernivån i 50 % av företagets sortiment av frukostflingor ska år 2030 ligga på eller under nyckelhålets sockerkriterienivå*.
- Saltnivån i företagets samtliga falukorvar ska år 2025 ligga 10% under nyckelhålets saltkriterienivå*.
- Medelvärdet för saltnivån i företagets sortiment av hårt bröd ska 2025 ligga högst 20% över nyckelhålets saltkriterienivå.

* enligt LIVSFS 2021:1

Figur 3: Riktlinjer för frivilliga branschöverenskommelser

Producenternas analys av framgångsfaktorer och risker med frivilliga överenskommelser

Företrädare för de livsmedelsproducenter som utvecklat modellen har med hjälp av samlade erfarenheter från existerande branschöverenskommelser inom andra områden analyserat och identifierat framgångsfaktorer, utmaningar och risker med frivilliga överenskommelser. Ett tydligt syfte och mål som går att mäta och kommunicera bedöms vara centralt och att det finns ett tydligt ägarskap hos branschen. För företagen är det också viktigt med en förutsägbar policyutveckling, då de menar att nya åtgärder som förändrar förutsättningarna riskerar att rubba överenskommelsen. För att en överenskommelse ska få effekt är det avgörande att de stora företagen deltar, då det innebär att en betydande del av marknaden täcks. De utmaningar som identifierats är bland annat att små och stora företag har olika förutsättningar vad gäller ekonomi och kunskap, att kunna attrahera inte bara de redan engagerade företagen, att deltagande i en branschöverenskommelse är resurskrävande och att frågan är långsiktigt relevant för företagen.

I flera andra länder har staten en viktig roll i överenskommelserna om salt- och sockersänkning. De fyra branschorganisationerna som företräder livsmedelsproducenterna menar dock att samverkan med myndighet ger legitimitet, men att det inte är centralt, avgörande är i stället ett tydligt ägarskap hos branschen. Dock ser man att en dialog mellan stat/myndigheter och näringsliv är viktigt.

Dagligvaruhandeln

Dagligvaruhandeln har inte varit involverad i livsmedelsproducentledets arbete med att utveckla en modell för frivilliga överenskommelser. De har dock under många år på eget initiativ sänkt innehållet av salt och socker i många produkter i det egna varumärkessortimentet och har som mål att fortsätta med det arbetet. En av kedjorna har till exempel som mål att minska salt- och sockerhalten med 20 procent till 2025 och att inte ha med produkter med mycket salt eller socker i kampanjer. Samtliga kedjor uppger att de strävar efter att använda Nyckelhålmärkningen så mycket som möjligt. Nyckelhålet används som ledstjärna i produktutvecklingen.

Axfood föreslår i sin rapport Mat 2030, Axfoods förslag till en hållbar livsmedelsstrategi för Sverige 2023/2024 bland annat att Livsmedelsverket ska få i uppdrag att fastställa gränsvärden för salt och socker i olika livsmedel (Axfood, 2023). Det är ett förslag som de andra kedjorna ställer sig bakom. Man påpekar dock vikten av att ta hänsyn till produkttekniska aspekter och handelshinderproblematiken.

Restaurangbranschen

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

Ett möte med Visitas Contract Cateringgrupp, med medlemsföretag inom segmentet upphandlade måltidstjänster, har också ägt rum. I den sitter representanter för ISS, Compass Group, Coor, Nordrest, Sabis och Sodexo. Salt är inte någon stor diskussion bland deras medlemmar, men det finns gäster som klagat både på för mycket och för lite salt och företagen är rädda för att förlora gäster om de saltar för lite. I upphandling pekar man på de Livsmedelsverkets nationella riktlinjer för måltider inom vård, skola och omsorg (Livsmedelsverket, 2022a, Livsmedelsverket, 2019b, Livsmedelsverket, 2019a, Livsmedelsverket, 2016). Ett förslag som kom upp är att följa upp hur riktlinjerna följs i praktiken när det gäller salt.

Svenska Kockars förening berättade i ett annat möte att svenska kockar som tävlar internationellt måste minska på saltet med minst tio procent, eftersom de internationella domarna är vana vid en lägre salthalt. Detta är ett tecken på att svenska kockar, och därmed deras gäster, är vana vid en högre salthalt. De menade att ett sätt att få kockar att salta mindre skulle kunna vara att kändiskockar agerar ambassadörer och förebilder för andra kockar. Men det är en tuff tid i restaurangbranschen med ökade kostnader både för råvaror och för el, medan salt är en billig smakförstärkare så en sådan insats skulle antagligen inte upplevas som en prioriterad fråga.

Servicehandeln

En stor del av de livsmedel som säljs av Convenience Stores Sweden och Reitan Convenience Sweden, som är franchisegivare åt Pressbyrå och 7-Eleven i Sverige, är energitäta och näringsfattiga livsmedel. De har i nuläget inget övergripande arbete för att minska på detta utbud, det pågår produktutveckling och tester i mindre skala för mer hälsosamma alternativ. Områden som de fokuserar på är drycker med minskad sockerhalt, mindre portioner och mer mat från växtriket.

Grossisterna

Livsmedelsgrossisterna är en ung branschorganisation som ännu inte arbetat så mycket med salt- och sockersänkning. De menar att de kan ha möjlighet att påverka reformulering i rätt

riktning när det gäller de egna varumärkena och mindre lokala leverantörer, men att detta är svårare när det gäller större multinationella leverantörer. Det som krävs för att byta till ingredienser med mindre salt är att det finns en efterfrågan både från företagen och från kunderna. Grossisterna säljer även till hela den offentliga sektorn och där kan efterfrågan på mindre salt finnas.

Uppföljning av effekter av åtgärder för att sänka saltinnehållet i maten

För att kunna följa upp och utvärdera effekterna av åtgärder som görs för att sänka saltinnehållet i livsmedel behöver data samlas in. Dessa kan inkludera data över salthalten i livsmedel, de huvudsakliga källorna till salt i maten, befolkningens saltintag och förändring över tid, liksom befolkningens kunskap och beteenden vad gäller salt.

Saltinnehållet i produkter

För att följa effekter av reformulering behöver data över salthalten i livsmedel samlas in och följas över tid. De livsmedelsgrupper som bidrar mest till saltintaget och de specifika livsmedel i respektive grupp som har störst försäljningsandel, och därmed störst potential att förbättra folkhälsan, bör följas. För att få fram dessa uppgifter behöver försäljningsstatistik köpas in.

Uppgifter om saltinnehåll i olika produkter kan hämtas från kommersiella databaser. I nuläget finns ingen färdig lösning på plats för att inhämta data på detta sätt, men Livsmedelsverket har gjort förundersökningar och den skulle kunna byggas upp relativt snabbt och kostnadseffektivt.

Insamling av data kan också ske genom att de företag som ansluter sig till de livsmedelsproducerande branschorganisationernas modell bidrar med data. I Norge har man sedan 2015 ett samarbete mellan myndigheter och livsmedelsbransch, det så kallade saltpartnerskapet⁵ som nu fortsätter inom intensjonsavtalen⁶. I avtalen har företagen åtagit sig att bidra med data för uppföljning av saltsänkingsarbetet. Enligt föreslagen svensk modell ska företagen rapportera måluppfyllelse till relevant branschorganisation en gång per år.

De flesta metoder för uppföljning av intag har sina begränsningar och behöver därför kombineras för att öka tillförlitligheten (Skånberg and Öhrvik, 2022). Försäljningsuppgifter

⁵ [Saltpartnerskapet 2015–2021 - Helsedirektoratet](#).

⁶ [Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold - Helsedirektoratet](#)

kombinerade med av livsmedelsföretagen rapporterade salthalter är en metodik som till exempel Norge använder.

Matvaneundersökningar

Människors saltintag kan även mätas i matvaneundersökningar, där deltagarna får registrera allt de äter. Livsmedelsverkets kartläggningar av matvanorna i olika grupper i befolkningen genomförs regelbundet, men eftersom sådana undersökning är kostsamma genomförs de relativt sällan. När det gäller uppföljning av saltintag tenderar dock matvaneundersökning att underskatta saltkonsumtionen i befolkningen. Det beror på att metoden inte fångar allt salt som en person konsumerar, exempelvis variationer i saltinnehåll mellan olika recept och produkter. Dessutom tillkommer salt från det som tillsätts i matlagning och vid bordet, vilket är mycket svårt att uppskatta. I svenska matvaneundersökningar ombeds deltagarna oftast rapportera vad de ätit på en mer generell livsmedelsnivå, vilket gör det svårt att följa saltintaget från specifika produkter. För att resultaten ska bli så rättvisande som möjligt är det också av största vikt att Livsmedelsverkets livsmedelsdatabas regelbundet uppdateras med aktuella data.

Mäta saltintag genom urinprov

Vid sidan av matvaneundersökningar kan ett förändrat saltintag uppskattas genom att följa natriumutsöndringen i urin i befolkningen. Enligt WHO erhålls den mest korrekta uppskattningen av genomsnittligt saltintag i en befolkning genom att mäta natriumutsöndring i urin insamlat över 24 timmar, så kallad 24-timmarsurin (World Health Organization, 2020). Idag saknas en heltäckande nationell monitorering av natriumutsöndring i urin i Sverige, men det skulle kunna göras i samband med Livsmedelsverkets kommande nationella matvaneundersökningar med tillhörande biomonitorering. Den insats som krävs från deltagarna är dock stor, vilket gör att deltagandet kan bli lågt. Detta bekräftas av andra länders erfarenheter.

I vissa studier har insamling av enstaka urinprov använts för att uppskatta utsöndring av natrium. Eftersom innehållet av natrium beror på urinvolymen, vilken i sin tur kan variera mycket mellan individer och påverkas av kön, ålder, etnisk bakgrund, BMI och fysisk aktivitetsnivå, är detta dock en mindre tillförlitlig metod. Innehållet av natrium är inte heller konstant över dygnet vilket medför mätfel. WHO förespråkar därför insamling av 24-timmarsurin framför att samla in enstaka urinprov.

Sockersänkning

Tidigare och pågående sockersänkingsarbete

Arbetet med att sänka socker har till skillnad mot saltsänkning haft hjälp av konsumentefterfrågan på produkter med mindre/utan socker. Enligt uppgift från livsmedelsproducenterna har sockerinnehållet sänkts i många livsmedelskategorier och sockerfria alternativ har tagits fram.

På europeisk nivå samarbetar läskproducenterna inom branschorganisationen UNESDA. De europeiska läskproducenterna minskade sitt bidrag till sockerkonsumtionen med i genomsnitt 12 procent mellan 2002 och 2012 och hade ett gemensamt åtagande om ytterligare 10 procent sockerreduktion från 2015 till 2019. Resultatet blev en ytterligare minskning med i genomsnitt 15 procent. Det senaste åtagandet inom UNESDA är att minska med ytterligare 10 procent mellan 2019 och 2025. Målet ska uppnås genom receptförändringar, mindre förpackningar och fler sockerfria alternativ. Sveriges Bryggerier är anslutna till UNESDA:s åtagande och skärper dessutom målet 2019–2025 till 15 procent sockerreduktion.

I Sverige har bryggeribranschen satsat på ett ökat utbud och ökad försäljning av sockerfria produkter. Andelen av all läsk som säljs som är sockerfri ökade från 20 procent 2012 till 50 procent 2021. Samtidigt som den totala försäljningen av läsk har ökat har försäljningen av sockersötad läsk minskat⁷. Sockerhalten i de sockersötade produkterna har också i flera fall sänkts och ytterligare sänkningar planeras.

Inom dagligvaruhandeln har de stora kedjorna minskat på sockret i läsk i sina egna varumärken med 20–40 procent, utan att ersätta med sötningsmedel. Dagligvaruhandeln uppger att de främst strävar efter att minska på sötman, inte att ersätta sockret i produkterna med sötningsmedel. De har även minskat på innehållet av socker och salt i det egna sortimentet av bland annat frukostflingor och uppger att de planerar att fortsätta med detta arbete. En av kedjorna har som mål att minska sockerinnehållet med 30 procent på hela det egna varumärkessortimentet.

Frivilliga branschöverenskommelser för sockersänkning

När det gäller arbetet för att sänka sockerintaget från läsk och andra sockerrika livsmedel har Livsmedelsverket haft en löpande dialog med företrädare för Sveriges Bryggerier, Livsmedelsföretagen samt Sveriges bagare och konditorer.

⁷ [Statistik – Sveriges Bryggerier](#)

Den branschgemensamma modellen som beskrivs ovan (sid 19-20) används även i sockersänkingsinsatserna. Arbetet med att ta fram branschgemensamt mål för sockersänkning samt metod för att kunna mäta och avrapportera måluppfyllelse har påbörjats och fortsätter även efter att aktuellt regeringsuppdrag är slut. Enligt branschen kommer mål för livsmedelskategorierna som företag ansluter sig till att fastställas under 2024.

I den europeiska bryggeribranschen finns sedan 2002 överenskommelser om sockersänkning som den svenska bryggeribranschen följer, vilket beskrivits närmare ovan.

Livsmedelsproducenterna föredrar frivilliga överenskommelser framför producentavgifter eller skatter och menar att fokus på ekonomiska styrmedel urholkar förutsättningarna för frivilliga branschöverenskommelser.

Uppföljning av effekter av frivilliga åtgärder för att sänka sockerinnehållet i maten

Uppföljning av sockersänkning kan endast göras genom att följa sockerinnehållet i livsmedel eller via matvaneundersökningar, där sockerintaget kan beräknas. Det går däremot inte att mäta genom biologiska markörer, som det gör för saltintaget där natrium kan mätas i urin.

Sockerinnehållet i läsk är lätt att följa via näringsdeklarationer och produktdatabaser. Däremot kan det vara svårare att monitorera sockersänkning i andra livsmedel, eftersom mängden tillsatt socker inte behöver anges på förpackningen. Det som anges är andelen sockerarter, men i den ingår även sockerarter som förekommer naturligt i frukt, koncentrerad fruktjuice och mjölkprodukter. När sockerhalten sänks i godis och glass ersätts sockret ofta av andra ingredienser som bidrar med liknande egenskaper som sockret. Andelen sockerarter är ofta lägre i de produkter som har ett lägre innehåll av tillsatt socker eller är sockerfria, men om fruktkoncentrat används i stället för socker blir ofta andelen sockerarter lika hög som om socker används. Kaloriinnehållet är inte heller alltid lägre i produkter utan tillsatt socker jämfört med sockersötade.

Enligt den modell för frivilliga överenskommelser för sockersänkning som branschföreträdare för producentledet har tagit fram ska de företag som deltar rapportera måluppfyllelse till relevant branschorganisation en gång per år.

Andra åtgärder för att minska energitäta näringsfattiga livsmedel

Inom den del av regeringsuppdraget som innebar att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta näringsfattiga livsmedel kan minska har Livsmedelsverket gjort en litteraturgenomgång av en bred uppsättning styrmedel som använts i olika länder för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion och sammanställt vilka effekter de haft (Skogström, 2022). Den här delen kompletterar den del i uppdraget som handlar om att undersöka och skapa förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning. Kunskapsunderlaget fokuserar därför på andra åtgärder som kan ha effekt på konsumtionen av exempelvis energitäta och näringsfattiga livsmedel samt frukt och grönsaker.

Sammanlagt beskrevs elva styrmedel. Resultatet presenterades i rapporten Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. En kartläggande litteraturgenomgång (Skogström, 2022). En fördjupad analys av möjliga fördelar och nackdelar med fyra av dessa styrmedel presenterades i rapporten En nationalekonomisk analys av ett urval av styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. En övergripande teoretisk analys (Livsmedelsverket, 2023).

Sammanställningen visar att ett stort antal länder både inom och utom Europa har infört olika typer av styrmedel för att påverka livsmedelskonsumtionen och därigenom förbättra hälsan i befolkningen. Slutsatserna om respektive styrmedel presenteras kortfattat här nedan.

Punktskatt/producentavgift på drycker med tillsatt socker

I maj 2022 hade 85 av WHO:s 194 medlemsstater infört punktskatter eller en producentavgift på drycker med tillsatt socker. Det finns därmed relativt mycket forskning inom detta område jämfört med andra styrmedel som beskrivs i rapporten. Den samlade bilden är att skatt bidrar till att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker.

Skatt på annan ohälsosam mat

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 när det gäller att avgränsa vilka livsmedel som ska beskattas. De studier som beskrivs i rapporten indikerar att skatter på ohälsosam mat kan ha effekt på konsumtionen av de ohälsosamma livsmedel som beskattas.

Subventioner genom sänkt moms

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. Forskningen indikerar också 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

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

Efter att Livsmedelsverkets rapport om styrmedel publicerades fick Jordbruksverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa skolfruktsstödet i Sverige. Utredningen som presenterades nov 2023 visade att den administrativa kostnaden för att införa och administrera stödet är hög i förhållande till budgeten för skolfrukt. Så som EU-regelverket är utformat i dagsläget anser inte Jordbruksverket att skolfruktprogrammet är ett kostnadseffektivt sätt att nå målet att långsiktigt öka skolbarns konsumtion av frukt och grönsaker.

Reglering av utbud

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

Begränsningar av 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. 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. Statskontorets juridiska analys visar att det skulle kunna vara möjligt att införa ett nationellt förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn (Statskontoret, 2019). 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.

Krav inom offentlig upphandling

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 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. 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. Som stöd i det arbetet finns Livsmedelsverkets nationella riktlinjer för måltider i förskola och skola (Livsmedelsverket, 2019a, Livsmedelsverket, 2016).

Framsidesmärkningar

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. Över lag 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 fungerar även som en ledstjärna för livsmedelsindustrin i produktutvecklingen vilket kan öka utbudet av hälsosamma livsmedel.

Nudging

Nudging handlar om att designa en valsituation så det önskvärda beslutet blir det som är lättast att fatta utan att inskränka konsumenters valmöjligheter. Nudging har använts inom statligt arbete i några länder, men inte som officiellt styrmedel. Över lag visar slutsatser från flertalet systematiska litteraturöversikter och rapporter att nudging 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.

Informationskampanjer

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 uppmäna 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.

Fördjupad analys av några utvalda styrmedel

I en fördjupad analys studerades möjliga fördela och nackdelar med fyra av de elva styrmedel som beskrivs ovan: De styrmedel som analyserades var skatt/avgift på drycker med tillsatt socker, sänkt moms på frukt och grönsaker, skolfruktsstöd samt reglering av priskampanjer. Dessa styrmedel valdes ut eftersom de riktas mot de livsmedelsgrupper som särskilt nämns i regeringsuppdraget, är välanvända och utvärderade i andra länder och/eller eftersom det finns en tydlig beskrivning av utformningen av styrmedlen samt är styrmedel som inte redan används i Sverige idag. Analysen visar att vilken effekt ett styrmedel får på konsumtionen, och i förlängningen folkhälsan, i hög grad beror på hur det utformas, exempelvis vilka livsmedel som omfattas. För att bedöma om ett styrmedel är önskvärt att införa eller inte ur ett samhällsperspektiv räcker det dock inte att bedöma effekten. Även eventuella positiva och negativa konsekvenser av styrmedlet behöver vägas in. I rapporten belyses konsekvenser som omställningskostnader för företag, administrativa kostnader för offentlig sektor och sociala och miljömässiga konsekvenser.

Det som skulle vara särskilt aktuellt för alla styrmedel, utom skolfruktsstödet, är att definiera vilka livsmedel som skulle omfattas av styrmedlet. Vilka livsmedel som omfattas skulle påverka konsumtionen och de potentiella effekterna på folkhälsan. Även förutsättningar på marknaden såsom företagens egenskaper, utbudet, konsumenters priskänslighet och graden av konkurrens skulle kunna påverka effekterna och konsekvenserna av styrmedlen.

Det finns många andra styrmedel och åtgärder som kan användas för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion än de som beskrivits här. Många aktörer kan agera inom en rad insatsområden. Inom Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma uppdrag från regeringen om att ta fram förslag till mål och indikatorer för hållbar

livsmedelskonsumtion beskrivs olika insatsområden mer ingående (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Hur ser medborgare på olika typer av styrmedel?

I ett demokratiskt samhälle behöver politiska beslutsfattare ha medborgarna med sig i de beslut som fattas – det är viktigt både för att medborgarna ska lita på staten och de åtgärder staten vidtar och för att beslutsfattare ska kunna fatta beslut.

Hur medborgarna ser på olika styrmedel beror på flera faktorer. En sådan är vad styrmedlet är tänkt att påverka och om man uppfattar att åtgärden är effektiv. En annan faktor är i vilken grad styrmedlet ingriper i människors vardag. Undersökningen visar att människor har högst acceptans för mjukare styrmedel, exempelvis informations- och utbildningsinsatser som man själv kan välja hur man förhåller sig till, än för hårdare styrmedel som inskränker deras valfrihet mer påtagligt. Människor har också lättare att acceptera styrmedel som syftar till att ändra andras beteende, till exempel barns och ungas, än insatser som är riktade mot det egna beteendet. (Diepeveen et al, 2013)

Acceptansen för styrmedel kan förändras över tid. Det finns exempel på att viss lagstiftning kan öka acceptansen: acceptansen för restriktioner mot rökning ökade efter att förbud mot rökning införts på offentliga platser. Det kan bero på att människor, när de utför ett beteende som strider mot deras attityder, har en tendens att anpassa sin attityd till det nya beteendet för att undvika så kallad kognitiv dissonans. Kognitiv dissonans uppstår när vi agerar på ett sätt som strider mot våra attityder. En annan förklaring kan vara att människor uppskattar status quo – att saker och ting förblir som de är. (Diepeveen et al, 2013)

Det finns ett antal undersökningar om svenskarnas syn på styrmedel inom miljö- och klimatområdet, men få när det gäller synen på styrmedel som syftar till att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion. En undersökning från Cancerfonden och Hjärt-Lungfonden visar att en klar majoritet önskar ett tydligare stöd från samhället exempelvis genom offentliga styrmedel som underlättar hälsosamma val. Det finns ett starkt stöd för sänkt moms på hälsosamma livsmedel som frukt, grönsaker och obligatorisk märkning av hälsosam mat (nio av tio respektive sju av tio är positiva). Nära sju av tio är också positiva till en avgift på sockersötad dryck, sex av tio är positiva till att regeringen inför ett saltsänkingsprogram för livsmedelsindustrin (Jansson et al., 2024).

Livsmedelsverket genomförde under 2023 en så kallad medborgarpanel med drygt 60 deltagare från hela Sverige, som tillsammans försökt lösa uppgiften om hur det ska bli enklare att äta mer hållbart för hälsan och miljön på ett sätt som alla har råd med. Av de 52 förslag som överlämnades till Livsmedelsverket handlade de flesta om mer kunskap om hållbar mat,

reglering och ekonomiska styrmedel. Några förslag handlade till exempel om mer regler kring marknadsföring av onyttig mat och sänkt moms på frukt och grönt (Blom and Quetel, 2024).

Slutsatser

Frivilliga överenskommelser

Branschföreträdare för några av de livsmedelsproducerande företagen har utvecklat en modell för frivilliga överenskommelser om att sänka innehållet av salt och socker i sina produkter. Branschföreträdarna menar att förutsättningarna för att företag ska ansluta sig till överenskommelserna är goda. Dagligvaruhandeln omfattas inte av modellen, men arbetar parallellt med att sänka innehållet av salt och socker i sina egna varumärkesvaror.

Livsmedelsverket bedömer därför att det finns goda förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning.

I den modell som presenterats av branschföreträdarna finns ännu inga mål, därför kan Livsmedelsverket i nuläget inte bedöma vilka effekter överenskommelserna skulle kunna få. Branschen menar att ett tydligt syfte och mål som går att mäta och kommunicera är centralt för överenskommelserna, att vägen mot målet är företagsspecifik och att det finns ett tydligt ägarskap hos branschen. Det mål om att minska befolkningens intag av salt med 20 procent till 2035 som har tagits fram inom Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma regeringsuppdrag (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024) om insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion bör vara vägledande för de mål som sätts såväl inom producentledets arbete med frivilliga överenskommelser som inom dagligvaruhandeln. För socker föreslås inget motsvarande mål, istället föreslås ett mål om att minska intaget av energitäta och/eller näringsfattiga livsmedel med 50 procent till 2035. Även det målet bör vara vägledande för arbetet med sockersänkning.

En fördel med den modell för frivilliga överenskommelser som har tagits fram inom producentledet är att branschen själva har ägarskapet för utformning och uppföljning av överenskommelsen. De är väl förankrade i branschens förutsättningar och kan enklare justeras vid behov. De kräver därtill mindre administration än reglering samt går snabbare att införa och anpassa till nya förhållanden. Producentledet menar att frivilliga åtgärder skapar ett engagemang i branschen och kan få önskad effekt utan att riskera konkurrenskraften.

Frivilliga åtgärder har visat sig vara framgångsrika när det finns en vilja i branschen och ett tryck från konsumenterna. Det har skett till exempel i arbetet med att minska på transfetter i maten (Wallin et al., 2009) och att utarbeta och tillämpa åldersgränser för energidrycker (Livsmedelverket, 2018).

De livsmedelsproducerande företagen och handeln har också på frivillig väg redan påbörjat sänkningen av saltinnehållet i många produkter. De har även sänkt innehållet av socker i vissa

produkter. Likaså har bryggerierna ökat försäljningen av läsk med sötningsmedel och minskat försäljningen av sockersötad läsk, vilket bidragit till ett minskat intag av socker från läsk. Det här är en positiv utveckling som skulle kunna stärkas ytterligare genom frivilliga överenskommelser.

Ett tjugotal länder i Europa arbetar med olika typer av saltsänkingsprogram (Skånberg and Öhrvik, 2022). Utifrån deras erfarenheter har vi identifierat följande framgångsfaktorer:

- Samarbeten och gemensamma åtaganden mellan myndighet och livsmedelsbransch lyfts i många länder som avgörande för framgång. Den gemensamma mötesytan blir ett incitament för företagen att delta, eftersom kontakten med myndigheten ökar och samarbetet förbättras.
- Långsiktighet, det vill säga att förutsättningarna inte ändras under tiden programmet löper. Detta i sin tur underlättas av en bred politisk förankring av arbetet.
- Uppföljning av effekten, till exempel genom att följa saltinnehållet i livsmedel.

I Sverige har branschföreträdarna valt att själva utarbeta och driva arbetet med modellen för frivilliga överenskommelser eftersom deras bedömning är att företagens incitament att arbeta med frågan kan öka om initiativet drivs i den egna strukturen.

Branschföreträdarna för de livsmedelsproducerande företagen menar att en förutsägbar policyutveckling är en förutsättning för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning, till exempel att det inte införs maxhalter för salt eller producentavgifter på socker i läsk under pågående avtalstid. Livsmedelsverket har förståelse för deras behov av förutsägbarhet, samtidigt har företag som redan arbetat med salt- eller sockersänkning på frivillig väg en fördel om eventuella regleringar införs. Dagligvaruhandeln anser att eventuell statlig reglering bör vara likvärdig för hela marknaden. Det är viktigt att en reglering är vetenskapligt underbyggd och har en positiv effekt på folkhälsan.

Livsmedelsverkets förhoppning är att producentledet och handeln nu arbetar vidare med salt- och sockersänkning i sina produkter på frivillig väg. Livsmedelsverkets roll är att följa upp effekterna av det arbetet. Detta görs lämpligen genom att årligen sammanställa det deklarerade innehållet av salt och socker i olika livsmedel och att kommunicera resultaten från dessa sammanställningar både gentemot branschen och allmänheten. En viktig förutsättning för företag att vilja engagera sig i frivilliga överenskommelser, som lyfts av branschen, är att det finns en efterfrågan på salt- och sockersänkta livsmedel från konsumenterna.

För att minska befolkningens intag av salt och socker behöver användningen av salt och socker även minska i andra delar av livsmedelsbranschen. Särskilda satsningar behövs till

exempel för att få restaurangbranschen med i arbetet. Där bedöms överenskommelser inte vara de mest effektiva åtgärderna. Grossisterna skulle också kunna spela en viktig roll i salt- och sockersänkingsarbetet genom att efterfråga och saluföra produkter med mindre salt och socker. För detta krävs en fortsatt dialog framöver.

Nyckelhålmärkning

Nyckelhålmärkningen ägs av Livsmedelsverket i Sverige men finns numera också i Danmark, Norge och Island. För att ett livsmedel ska få märkas med Nyckelhålet ska produkten uppfylla kriterier om socker, salt, fullkorn, fibrer och fettkvalitet. Det är frivilligt för företag att använda Nyckelhålet och branschen arbetar med Nyckelhålmärkningen, dels genom att ta fram produkter som klarar samtliga kriterier som krävs för att få märka ett livsmedel med Nyckelhålet, dels genom att använda de olika kriterierna som ledstjärna i produktutvecklingen för livsmedel som inte klarar alla krav. Detta är mycket positivt. Ur hälsosynpunkt är dock Nyckelhålskriterierna för salt ännu inte tillräckligt stränga. Det beror på att produkter med hälsomässigt tolerabel salthalt inte skulle accepteras av konsumenterna. Den salta smaken är en vanesak, och svenskar är tillvanda vid en hög salthalt. Halterna behöver därför sänkas successivt och över hela utbudet, inte bara i de livsmedel som kan märkas med Nyckelhålet. Annars är risken stor att de Nyckelhålmärkta produkterna väljs bort. Ambitionen är att gradvis skärpa kraven för Nyckelhålet, parallellt med att branschen sänker salthalten även i det övriga utbudet.

När det gäller Nyckelhålskriterierna för socker innebär de att konsumenterna till exempel kan få mindre söta frukostflingor och sötade mejeriprodukter genom att välja Nyckelhålmärkta alternativ. Här är det önskvärt att en större andel av utbudet utgörs av produkter som klarar kraven för Nyckelhålmärkning.

De nordiska länderna planerar för en revidering av Nyckelhålskriterierna baserat på de Nordiska Näringsrekommendationerna 2023.

Andra insatser för att främja en hälsosam livsmedelskonsumtion

Ohälsosamma matvanor är, efter tobak, den livsstilsfaktor som bedöms vara den största orsaken till ohälsa och förtida död i Sverige (Global Burden of Disease Risk Factors Collaborators, 2020). En fjärdedel av svenskarna riskerar att bli sjuka eller dö i förtid på grund av sjukdomar kopplade till matvanorna, som hjärt- och kärlsjukdom, diabetes och cancer. Ohälsan beror dock inte enbart på ett högt salt-respektive sockerintag, och kan därför inte lösas enbart med frivilliga överenskommelser inom livsmedelsbranschen om att sänka

salt- och sockerhalten i livsmedel. En stor del av ohälsan beror på en för låg konsumtion av hälsosamma livsmedel, som frukt, grönsaker, baljväxter, fisk och fullkorn, samt en för hög konsumtion av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

Den samlade forskningen är tydlig med att det krävs många olika typer av åtgärder för att minska förekomsten av den livsstilsrelaterade ohälsan. Enligt undersökningar av befolkningens attityd till olika åtgärder finns en önskan om ett tydligare stöd från samhället exempelvis genom offentliga styrmedel som underlättar hälsosamma val (Rogers et al., 2023, Jansson et al., 2024). Många aktörer i samhället behöver bidra till att skapa miljöer där hälsosamma livsmedel är det normala och det som är mest tillgängligt både fysiskt, socialt och ekonomiskt.

Vägen framåt

Livsmedelsverket bedömer att det finns goda förutsättningar för frivilliga överenskommelser om salt- och sockersänkning. Arbetet har redan påbörjats, men behöver intensifieras. Detta kan underlättas genom den modell som har tagits fram av företrädare för de livsmedelsproducerande företagen. För att frivilliga överenskommelser ska vara framgångsrika är tre faktorer avgörande: branschens långsiktiga engagemang, konsumenternas efterfrågan och kontinuerlig uppföljning.

Livsmedelsverkets roll i sammanhanget är framför allt att följa upp insatserna. Detta är något som även branschen önskar. Uppföljningen av branschöverenskommelser kan göras med olika metoder, som insamling och bedömning av näringsdeklarationer och försäljningsdata samt analyser av utvalda livsmedel. Uppföljningen behöver göras regelbundet under ett flertal år. Regeringen föreslås därför ge Livsmedelsverket i uppdrag att löpande följa upp arbetet med frivilliga branschöverenskommelser.

Livsmedelsverket behöver också fortsätta dialogen med livsmedelsbranschen och andra intressenter om socker- och saltsänkning. Vi ser särskilda möjligheter med satsningar inom grossistledet, exempelvis skulle en branschöverenskommelse eller liknande kunna vara nästa steg för att få en god effekt i arbetet.

Som angetts ovan är den samlade forskningen tydlig med att det krävs många olika typer av åtgärder för att minska förekomsten av den livsstilsrelaterade ohälsan. I Livsmedelsverkets och Folkhälsomyndighetens gemensamma regeringsuppdrag ”Insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion” presenteras förslag på nationella mål för en livsmedelskonsumtion som är hållbar för hälsan och miljön vilka föreslås antas av regeringen, samt en beskrivning av hur olika aktörer kan bidra inom ett antal insatsområden (Folkhälsomyndigheten and Livsmedelsverket, 2024).

Referenser

- Amcoff, E., Edberg, A., Enghardt Barbieri, H., Lindroos, A.K., Nälsén, C., Pearson, M. & Warensjö Lemming, E. 2012. *Riksmaten vuxna 2010-11. Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige*. Livsmedelsverket. Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<https://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Axfood. 2023. *Mat 2030. Axfoods förslag till en hållbar livsmedelsstrategi för Sverige. 125 förslag till näringslivet och politiken*. Tillgänglig: Axfoods webbplats (<https://www.axfood.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Blom, I. & Quetel, A. K. 2024. *Medborgarpanel om hållbar livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverket har testat ett nytt arbetssätt för att få in konsumenternas perspektiv*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie L-2024 nr 01) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<http://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Blomhoff, R., Andersen, R., Arnesen, E. K., Christensen, J. J., Eneroth, H., Erkkola, M., Gudaviciene, I., Halldorsson, T. I., Høyer-Lund, A., Lemming, E. W., Meltzer, H. M., Pitsi, T., Schwab, U., Siksnas, I., Thorsdottir, I. & Trolle, E. 2023. *Nordic Nutrition Recommendations 2023*. Nordic Council of Ministers: Copenhagen.
- Edwall Löfvenborg, J. 2023. *Hur mycket salt äter vi i Sverige? En uppskattning av befolkningens saltintag från befintliga data*. (Livsmedelsverkets PM 2023) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<http://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Edwall Löfvenborg, J. & Patterson, E. 2022. *En kunskapsgenomgång om sötningsmedel. Effekter på tarmflora, mättnadskänsla, sötsug och totalt energiintag*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie L-2022 nr 20) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<https://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Folkhälsomyndigheten. 2023. *Statistik om övervikt och fetma hos barn 6-10 år*. [Webbsida]. Tillgänglig: Folkhälsomyndighetens webbplats (<https://www.folkhalsomyndigheten.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Folkhälsomyndigheten & Livsmedelsverket. 2017. *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*. Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<https://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Folkhälsomyndigheten & Livsmedelsverket. 2024. *En hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion – återredovisning av regeringsuppdrag*. Tillgänglig: Folkhälsomyndighetens webbplats (<https://www.folkhalsomyndigheten.se>) [Hämtad 2024-02-07].
- Global Burden of Disease Risk Factors Collaborators (2020). Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990-2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *Lancet*, 396, 1223-1249. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30752-2
- Institutet För Hälso- Och Sjukvårdsekonomi (Ihe). 2021. *Kopplingen mellan levnadsvanor och hjärt-kärlsjukdom i Sverige*. (IHE Rapport 2021:5).
- Jansson, A., Schönning, B. & Areskog, M. 2024. *Handlingsplan för hälsosamma matvanor. En rapport från folkhälsa för alla*. Cancerfonden & Hjärt-Lungfonden.
- Livsmedelsverket. 2016. *Nationella riktlinjer för måltider i förskolan*. Version: 2023. ISBN: 978-91-7714-247-8.
- Livsmedelsverket. 2019a. *Nationella riktlinjer för måltider i skolan*. Version: 2023. ISBN: 978-91-7714-266-9.

- Livsmedelsverket. 2019b. *Nationella riktlinjer för måltider i äldreomsorgen*. Version: 2023. ISBN: 978-91-7714-262-1.
- Livsmedelsverket. 2022a. *Nationella riktlinjer för måltider på sjukhus*. Version: 2023. ISBN: 978-91-7714-272-0.
- Livsmedelsverket. 2022b. *Så mycket salt innehåller lunchen - Salt och jod i lunchrätter från livsmedelsbutiker, lunch- och snabbmatsrestauranger*. (Livsmedelsverkets rapportserie L2022 nr 17) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<https://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Livsmedelsverket. 2023. *En nationalekonomisk analys av ett urval av styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. En övergripande teoretisk analys*. L-2023 nr 5) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (www.livsmedelsverket.se) [Hämtad 2024-02-08].
- Livsmedelverket. 2018. *Riskhanteringsåtgärder för att hålla nere intaget av energidrycker/koffein bland barn och unga. Regeringsuppdrag*. Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<http://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Patterson, E. & Lindroos, A. K. 2024. *Hur mycket, när och var konsumerar ungdomar söta drycker och energitäta, näringsfattiga livsmedel? Data från Riksmaten ungdom 2016-17*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie L-2024 nr 02).
- Rogers, N. T., Cummins, S., Forde, H., Jones, C. P., Mytton, O., Rutter, H., Sharp, S. J., Theis, D., White, M. & Adams, J. (2023). Associations between trajectories of obesity prevalence in English primary school children and the UK soft drinks industry levy: An interrupted time series analysis of surveillance data. *PLoS Med*, 20, e1004160. DOI: 10.1371/journal.pmed.1004160
- Skogström, L. 2022. *Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. En kartläggande litteraturgenomgång*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie L-2022 nr 19) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<https://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Skånberg, E. & Öhrvik, V. 2022. *Andra länders insatser för att minska befolkningens intag av salt. Kartläggning av andra länders erfarenheter*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie L-2022 nr 2) Tillgänglig: Livsmedelsverkets webbplats (<http://www.livsmedelsverket.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Statskontoret. 2019. *En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor*. (Statskontoret 2019: 10) Tillgänglig: Statskontorets webbplats (<https://www.statskontoret.se>) [Hämtad 2024-01-31].
- Wallin, L., Wretling, S. & Matisson, I. 2009. *Transfettsyror i kakor/kex och chips - märkning och halter. Riksprojekt 2008*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie nr 18/2009).
- Warensjö Lemming, E., Moraeus, L., Petrelius Sipinen, J. & Lindroos, A. K. . 2018. *Riksmaten ungdom 2016-17. Näringsintag och näringsstatus bland ungdomar i Sverige*. Livsmedelsverket. (Livsmedelsverkets rapportserie nr 23 2018).
- World Health Organization. 2020. *Accelerating salt reduction in Europe. A country support package to reduce population salt intake in the WHO European Region*. WHO Regional Office for Europe: Copenhagen.
- World Health Organization. 2023. *WHO Global Report on Sodium Intake Reduction*. World Health Organization: Geneva. ISBN: 978-92-4-006998-5.

