

En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor

MISSIV

DATUM
2019-05-17
ERT DATUM
2018-08-30

DIARIENR
2018/168-5
ER BETECKNING
S2018/04692/FS
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Analys av ekonomiska styrmedel och begränsningar i marknadsföring för att främja hälsa

Statskontoret fick i augusti 2018 i uppdrag att utreda hur den offentliga styrningen för att främja hälsosamma matvanor kan stärkas. Regeringen har avgränsat uppdraget till ekonomiska styrmedel inom livsmedelsområdet och till begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor* (2019:10).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Tillförordnad utredningschef Annika Gustafsson och utredarna Henrik Elmefur, föredragande, Carl Holmberg och Karl Malm var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Henrik Elmefur

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	13
1.1	Utredda förutsättningarna för offentliga styrmedel som kan främja bra matvanor	13
1.2	Metod och genomförande	14
1.3	Rapportens disposition	18
2	Ohälsosamma matvanor utgör ett betydande folkhälsoproblem	19
2.1	Sammanfattning	19
2.2	Samhällsutvecklingen påverkar förekomsten av övervikt och fetma	20
2.3	Våra matvanor skiljer sig från rekommendationerna	22
2.4	Matvanor utgör ett prioriterat område inom folkhälsopolitiken	35
3	Ekonomiska styrmedel som används för att främja hälsa på livsmedelsområdet	43
3.1	Sammanfattning	43
3.2	Motiv för att påverka hushållens konsumtion med ekonomiska styrmedel	45
3.3	Regleringen av punktskatter och mervärdesskatt i Sverige	45
3.4	Ekonomiska styrmedel i Europa för förbättrade matvanor	52
3.5	Forskning om ekonomiska styrmedel för att förbättra matvanorna	57
3.6	Behov av ytterligare kunskap	69
4	Fördjupad analys av ett urval av ekonomiska styrmedel för livsmedelsområdet	71
4.1	Sammanfattning	71
4.2	Punktbeskattning av drycker med tillsatt socker	73
4.3	Punktbeskattning av sötsaker	83
4.4	Sänkt mervärdesskatt på frukt och grönsaker	89
4.5	Behovet av fortsatta analyser	95

5	Begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn	97
5.1	Sammanfattning	97
5.2	Lagstiftningen begränsar marknadsföring riktad till barn	99
5.3	Flera myndigheter utövar tillsyn	108
5.4	Näringslivet har kommit överens om regler	110
5.5	Reklammarknaden har förändrats	111
5.6	Åtgärder för att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn	118
6	Fördjupad analys av åtgärder för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn	123
6.1	Sammanfattning	123
6.2	Analys av åtgärden att införa ett särskilt förbud	125
6.3	Analys av självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn	135
6.4	Områden för bevakning i det fortsatta folkhälsoarbetet	144
	Referenser	149

Bilagor

Regeringsuppdraget	159
--------------------	-----

Följande bilagor finns att ladda ner på www.statskontoret.se (samtliga från Statens beredning för medicinsk och social utvärdering):

Reglering av sockerrika livsmedel
 Subvention av hälsosam mat
 Reglering av marknadsföring av ohälsosam mat och dryck till barn

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat hur den offentliga styrningen kan stärkas för att främja hälsosamma matvanor. Uppdraget har omfattat ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Vår kartläggning visar att problemen med ohälsosamma matvanor kräver sektorsövergripande angreppssätt och att ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn kan utgöra bidrag i ett sådant arbete.

Ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa

Ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige. Ohälsosamma matvanor och otillräcklig fysisk aktivitet ger också betydande samhällskostnader, bland annat för hälso- och sjukvården och för produktionsbortfall. Detta innebär att insatser som har förutsättningar att påverka våra levnadsvanor också är motiverade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Andelen personer med övervikt och fetma har ökat. Det beror bland annat på färre fysiskt aktiva yrken, färre transporter till fots och cykel, relativt lägre matpriser, större portionsstorlekar, ökad tillgänglighet till mat samt ett större utbud och marknadsföring av ohälsosam mat. I förhållande till rekommendationerna äter vi för lite grönsaker, frukt, fullkorn, vegetabiliska oljor, fisk och skaldjur. Samtidigt är konsumtionen av söta drycker, bakverk, feta mejerivaror, salt, rött kött och charkuteriprodukter för hög.

Användning av ekonomiska styrmedel kan ge effekt på konsumtion och hälsa

Statskontoret har sammanställt och analyserat kunskap om att använda ekonomiska styrmedel för att främja hälsa.

Punktskatt på dryck med tillsatt socker är det vanligaste ekonomiska styrmedlet

Det ekonomiska styrmedel som främst används i Europa är punktskatt på drycker med tillsatt socker. Vår juridiska analys visar att en sådan punktskatt kan vara förenlig med EU-rätten om den särskilt motiveras av hälsoskäl.

Forskningen visar att en skatt på drycker med tillsatt socker kan, om den utformas på ett ändamålsenligt sätt, ge positiva effekter på konsumtion och hälsa. Den kan skapa incitament för individer att välja mer hälsosamma produkter och för tillverkarna att minska sockerhalten i sina produkter. För att skatten ska bli effektiv bör den riktas brett mot drycker med tillsatt socker. En gradering som innebär att drycker med högre sockerhalt beskattas mer kan öka effektiviteten i åtgärden. Irland och Storbritannien har till exempel valt att använda två skattenivåer baserade på sockerhalt, samtidigt som drycker med mindre än 5 gram socker per 100 ml inte beskattas alls.

Forskningen visar att punktskatter på ohälsosamma livsmedel kan bidra till minskad ojämlikhet i hälsa. Hushåll med lägre utbildningsnivå och lägre inkomster konsumerar generellt mer ohälsosamma livsmedel, har högre andelar övervikt och fetma och ökad risk för hjärt-kärlsjukdom. Samtidigt visar forskningen att skatten riskerar att öka den ekonomiska ojämlikheten.

En bredare skatt på livsmedel med hög sockerhalt har betydande avgränsningsproblem

En skatt på drycker med tillsatt socker träffar en produktkategori som står för en liten del av befolkningens totala kaloriintag vilket begränsar de effekter som skatten kan få på befolkningens hälsa totalt sett. En bredare beskattning som omfattar fler sockerhaltiga livsmedel skulle därför vara att föredra ur ett hälsoperspektiv. Det finns också exempel på länder som beskattar andra ohälsosamma livsmedel. Exempelvis har Norge en skatt på choklad och vissa andra varor med mycket socker.

Men skatter på den typen av livsmedel har visat sig vara förenade med betydande avgränsningsproblem. Det beror på att det är svårt att undvika att varor som liknar varandra beskattas olika. Skatten riskerar då att

komma i konflikt med EU-rättens princip om fri rörlighet. Finland slopade exempelvis sin skatt på sötsaker och glass efter ett klagomål till EU-kommissionen om att likvärdigt ohälsosamma produkter inte beskattades på samma sätt.

Kunskapen om en sänkt mervärdesskatt på frukt och grönsaker är begränsad

Utifrån forskningsgenomgången bedömer vi att en minskad mervärdesskatt på hälsosamma livsmedel kan bidra till att öka konsumtionen av sådana livsmedel. Men samtidigt är det få länder som har prövat att subventionera frukt och grönsaker, vilket innebär att kunskapen om åtgärden är begränsad. I Sverige skulle det utan större lagändring vara möjligt att reducera mervärdesskatten på sådana livsmedel från 12 till 6 procent. Effekten av åtgärden beror bland annat på hur mycket priserna sjunker i konsumentledet.

Möjliga ekonomiska styrmedel behöver preciseras för att konsekvenserna ska kunna analyseras närmare

Statskontoret har utifrån den internationella forskningen analyserat möjliga effekter och konsekvenser av att använda skatter för att främja hälsosamma matvanor i Sverige. Vi vill betona att det finns betydande skillnader mellan olika länders problembilder, konsumtionsmönster och skattesystem. Det innebär att resultat från andra länder inte direkt kan översättas till svenska förhållanden. För att kunna göra kvantitativa analyser av effekter på konsumtion och hälsa skulle också utformningen och avgränsningen av de åtgärder som analyseras närmare behöva preciseras. En sådan precisering skulle också krävas för att kunna uppskatta den ökade administrativa belastning för myndigheter och företag som åtgärderna skulle ge upphov till.

Begränsningar av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel kan minska konsumtionen hos barn

Statskontoret har även sammanställt och analyserat kunskap om begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn.

Lagstiftning ger generellt sett bäst effekt

Den internationella forskningen visar att åtgärder som begränsar marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel kan minska konsumtionen av sådana livsmedel hos barn. Effektiviteten i åtgärden bedöms öka om den riktas brett mot de olika mediekanalerna och kombineras med andra åtgärder som främjar hälsosamma matvanor. Forskningen visar också att lagstiftning generellt sett är mer effektivt än branschgemensamma överenskommelser om självreglering.

Vår juridiska analys visar att det skulle kunna vara möjligt att införa ett nationellt förbud mot att marknadsföra ohälsosamma livsmedel till barn om det särskilt kan motiveras av hälsoskäl. Samtidigt visar analysen att ett alltför långtgående förbud riskerar att bedömas oproportionerligt i förhållande till EU-rättens grundprincip om fri rörlighet. Vår kartläggning visar också att det är få länder som har infört särskilda förbud mot att marknadsföra ohälsosamma livsmedel till barn. Det innebär att kunskapen om konsekvenserna för individer och för samhället är begränsade.

En fördel med förbud som branschen själv beslutar är att de är relativt enkla att utforma, administrera och kontrollera

Vi har särskilt analyserat det lagförslag om förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn som togs fram av den norska regeringen 2012. Förslaget antogs inte. I stället fick den norska livsmedelsbranschen möjlighet att själv reglera sådan marknadsföring. Den självreglering som har utformats i Norge har kommit till stånd efter dialog mellan regeringen och branschen utifrån förutsättningen att Norge kan komma att lagstifta i frågan om självregleringen inte ger resultat.

Överenskommelser om förbud inom branschen är ofta relativt enkla att utforma, administrera och kontrollera i jämförelse med förbud i lagstiftningen. Samtidigt bygger förbuden på frivillighet vilket kan begränsa resultaten av dem. Om inte alla företag följer förbuden blir också förutsättningarna olika för olika företag.

Ett systematiskt arbete med en självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn bör kunna ge förutsättningar för att begränsa barns exponering för sådana produkter. En sådan självreglering skulle behöva omfatta tydliga riktlinjer för vilken marknadsföring och

vilka livsmedel som inte får marknadsföras till barn samt en organisation som prövar marknadsföringen. Statskontoret bedömer bland annat att samverkan mellan staten och branschen, kännedomen hos allmänheten och legitimiteten för självregleringen har betydelse för vilka resultat som självregleringen kan uppnå. Eftersom självreglering ofta prövas som ett alternativ till lagreglering finns det också skäl för staten och näringslivet att gemensamt utveckla former för en oberoende utvärdering av åtgärden.

Områden som staten, kommunerna, näringslivet och andra aktörer kan uppmärksamma i det fortsatta folkhälsoarbetet

Statskontoret har identifierat några ytterligare områden som staten, kommunerna, näringslivet, vetenskapen och andra aktörer kan uppmärksamma och bevaka i det fortsatta folkhälsoarbetet med marknadsföring av livsmedel till barn. Dessa möjliga utvecklingsområden rör flera aktörers ansvar, vilket ger förutsättningar för dialog och samverkan.

- Bättre kunskap om förekomsten av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn skulle förbättra förutsättningarna för att närmare kunna analysera och beskriva problembilden samt vidta effektiva åtgärder.
- Barn behöver kunna aktivera ett kritiskt förhållningssätt när de kommer i kontakt med marknadsföring. Det kan motivera åtgärder som kan främja barns förutsättningar att identifiera, förstå, analysera och hantera marknadsföring.
- Berörda aktörer bör följa resultaten av att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel i det offentliga rummet. Till exempel har Londons borgmästare nyligen beslutat att inte upplåta annonsplats för marknadsföring av ohälsosam mat och dryck inom kollektivtrafiken.
- Det kan också vara befogat att analysera möjligheten av att på olika sätt verka för en exponering vid försäljningsställen, till exempel i butiker och vid ungdomstävlingar, som kan främja hälsosamma matvanor.

1 Uppdrag och genomförande

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur den offentliga styrningen för att främja hälsosamma matvanor kan stärkas. Regeringen har avgränsat uppdraget till ekonomiska styrmedel inom livsmedelsområdet och till begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn.¹

1.1 Utreda förutsättningarna för offentliga styrmedel som kan främja bra matvanor

Regeringens mål för folkhälsopolitiken är att skapa samhällseliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Ett delmål är *Ett samhälle som främjar ökad fysisk aktivitet och bra matvanor för alla*. Regeringen bedömer att offentliga styrmedel kan användas för att nå detta mål. Statskontorets utredning om ekonomiska styrmedel inom livsmedelsområdet och begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn ska utgöra ett underlag till stöd för ett möjligt fortsatt arbete på området.

1.1.1 Vår utredning ska komplettera en utredning av Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket

Inriktningen på uppdraget till Statskontoret är en följd av en utredning som Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket genomförde 2017. Myndigheterna lämnade då flera förslag till regeringen på åtgärder för att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet. De föreslog bland annat ett nationellt saltsänkingsprogram och nya former för målstyrning och samordning.²

¹ Regeringsbeslut S2018/04692/FS.

² Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017). *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*.

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket föreslog också att regeringen skulle utreda användningen av ekonomiska styrmedel rörande livsmedel och begränsningar av marknadsföring av ohälsosam mat till barn. Statskontorets utredning ska alltså komplettera myndigheternas utredning.

1.1.2 Två utredningsmoment på två områden

Statskontorets utredning ska omfatta följande delar:

- Vi ska sammanställa kunskap i Sverige och i andra jämförbara länder om användningen av ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och av begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn.
- Vi ska utifrån sammanställningen fördjupa analysen av åtgärder som bedöms kunna bidra till de folkhälsopolitiska målen utan opropor-tionerligt negativa sidoeffekter för samhället och individer.

Det ingår inte i uppdraget att vi ska lämna rekommendationer eller föreslå åtgärder. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Metod och genomförande

Vi har tolkat och tagit oss an uppdraget på följande sätt:

1. Vi beskriver övergripande sambanden mellan matvanor och hälsa.
2. Vi kartlägger användningen av och forskningen om ekonomiska styrmedel och begränsningar i marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn.
3. Vi fördjupar analysen av ett urval av åtgärder som vi bedömer skulle kunna bidra till de folkhälsopolitiska målen.

Den övergripande problembeskrivningen och kartläggningen utgör tillsammans underlag för urvalet av åtgärder för vår fördjupade analys.

1.2.1 Övergripande beskriva sambanden mellan matvanor och hälsa

Vi redovisar på en övergripande nivå den betydelse våra matvanor har för vår hälsa och de folkhälsopolitiska insatser som genomförs för att främja hälsosamma matvanor. Genom att identifiera den konsumtion som har

betydelse för vår hälsa och de åtgärder som genomförs i Sverige får vi ett underlag för att analysera nya åtgärder som kan vara möjliga att införa.

1.2.2 Kartlägga användningen av och forskningen om ekonomiska styrmedel och begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har bidragit i vår kartläggning av forskningen genom att söka och sammanfatta vetenskaplig litteratur om åtgärder på de områden vi ska utreda. Vi har utifrån underlaget från SBU analyserat relevant forskning för att belysa vilka resultat olika åtgärder har gett. Underlagen från SBU redovisas i bilagor på Statskontorets webbplats.³

Eftersom vi ska inrikta oss på offentliga styrmedel är det särskilt viktigt att analysera de juridiska förutsättningarna för att kunna vidta åtgärder. Därför har vi genomfört juridiska analyser av svensk skattelagstiftning på livsmedelsområdet och av reglerna för marknadsföring riktad till barn. Analyserna har också omfattat vissa jämförelser med lagstiftningen inom närliggande områden, till exempel alkoholskatten. Vi har också jämfört den svenska lagstiftningen med lagstiftningen i jämförbara länder, framför allt i Norge och Finland.

1.2.3 Fördjupa analysen av ett urval av åtgärder

Vi fördjupar analysen av åtgärder som vi utifrån kartläggningen bedömer skulle kunna bidra till de folkhälsopolitiska målen utan att ge oproportionerligt negativa sidoeffekter för samhället eller för individer. Vi har främst utgått från följande kriterier för att välja ut åtgärder för den fördjupade analysen:

- Åtgärden ska vara utvärderad med vetenskapliga metoder och en vanlig slutsats ska vara att den kan förbättra folkhälsan.
- Åtgärden skulle kunna fungera som en del i den svenska folkhälsopolitiken. Det innebär att åtgärden kan komplettera de övriga folkhälsopolitiska åtgärderna som har genomförts i Sverige och att den

³ www.statskontoret.se.

riktas mot en identifierad hälsorisk som är kopplad till konsumtionen av livsmedel i Sverige.

Vi analyserar åtgärderna dels utifrån hur de skulle kunna bidra till målet om en god och jämlik hälsa i hela befolkningen, dels utifrån vilka konsekvenser som de kan medföra på andra områden. Vi använder följande analysram:

- **Principer och utgångspunkter för åtgärdens utformning:** Vi analyserar centrala principer och utgångspunkter för att åtgärden ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt.
- **Legala förutsättningar:** Vi analyserar de legala förutsättningarna för att genomföra åtgärden i Sverige. Analysen syftar till att dels ge underlag för att bedöma om åtgärden kan genomföras i Sverige, dels beskriva vilka juridiska frågor som i så fall behöver hanteras.
- **Inverkan på konsumtion och hälsa:** Vi analyserar om åtgärden kan bidra till att förbättra matvanorna och därigenom hälsan hos befolkningen. Om det finns underlag analyserar vi också möjliga effekter för olika grupper av individer.
- **Behov av tillsyn, kontroll och administration:** Vi analyserar hur åtgärden kan påverka behovet av statlig tillsyn och kontroll och administrationen i myndigheter och företag.
- **Ekonomiska effekter:** Vi analyserar de möjliga ekonomiska effekterna av åtgärden för dels de offentliga finanserna, dels olika grupper av individer i samhället.
- **Inverkan på jämställdhet och miljö:** Om möjligt analyserar vi hur åtgärden kan påverka jämställdhet och miljö.

1.2.4 Samarbete och kontakter med myndigheter, organisationer och forskare

Vi har haft ett nära samarbete med och tagit del av kunskap och synpunkter från berörda expertmyndigheter. Vi har också haft kontakt med andra organisationer som har kunskap om eller synpunkter på ekonomiska styrmedel och marknadsföring av livsmedel till barn.

Tabell 1.1 Myndigheter och övriga organisationer som vi har haft kontakt med.

Myndigheter	Övriga organisationer
Folkhälsomyndigheten	Hälsa oberoende av storlek (HOBS)
Livsmedelsverket	Svensk Dagligvaruhandel
Skatteverket	Livsmedelsföretagen
Konsumentverket	Sveriges Bryggerier
Konkurrensverket	Sveriges Konsumenter
Myndigheten för press, radio och TV	Konsumentföreningen Stockholm
	Hjärt-Lungfonden
	Cancerfonden
	Generation Pep

Vi har också tagit del av kunskap från forskare. Jonas Nordström, docent vid Lunds universitet, har bidragit i delen som rör ekonomiska styrmedel. Gunilla Jarlbro, professor vid Lunds universitet, har bidragit i delen som rör marknadsföring av livsmedel riktad till barn.

1.2.5 Studieresa till Norge

Vi har besökt Norge för att ta del av deras erfarenheter. Norge har arbetat både med ekonomiska styrmedel och begränsningar i marknadsföring av livsmedel riktad till barn. Vid besöket träffade vi Folkhälsoinstitutet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Matbransjens Faglige Utvalg (MFU) och Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

1.2.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Henrik Elmefur (projektledare), Carl Holmberg och Karl Malm. Ola Norr har bidragit med underlag om WHO:s arbete med att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. En intern referensgrupp har varit knuten till arbetet. Referensgruppen har bidragit med synpunkter på rapportens innehåll och analys. Delar av ett utkast till rapporten har faktagranskats av Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket och Skatteverket. De två forskare som vi har anlitat har också bidragit i kvalitetssäkringen (avsnitt 1.2.4).

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi de övergripande sambanden mellan matvanor och ohälsa samt folkhälsopolitiska åtgärder för att främja hälsosamma matvanor.

Rapporten är därefter indelad i två delar utifrån de områden som vår utredning omfattar: ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet (kapitel 3 och 4) och marknadsföring av livsmedel till barn (kapitel 5 och 6).

I kapitel 3 redovisar vi kunskapssammanställningen om hur ekonomiska styrmedel används på livsmedelsområdet och i kapitel 4 vår fördjupade analys av åtgärder på detta område som skulle kunna främja hälsosamma matvanor.

I kapitel 5 redovisar vi kunskapssammanställningen om begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn och i kapitel 6 vår fördjupade analys av hur sådana begränsningar kan användas för att främja hälsosamma matvanor.

Vi inleder varje kapitel med en sammanfattning.

2 Ohälsosamma matvanor utgör ett betydande folkhälsoproblem

I detta kapitel redovisar vi övergripande sambandet mellan matvanor och hälsa, konsumtionen hos befolkningen och folkhälsopolitiska åtgärder som genomförs i syfte att främja hälsosamma matvanor.

2.1 Sammanfattning

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket framhåller i sin rapportering att ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige. De konstaterar också att ohälsosamma matvanor och otillräcklig fysisk aktivitet leder till stora samhällskostnader, bland annat för hälso- och sjukvården. Detta innebär att insatser som kan påverka våra levnadsvanor också kan motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁴

2.1.1 Ökad tillgänglighet till ohälsosam mat

Människors livsmiljö har ändrats betydligt under den senare delen av 1900-talet. Exempel är att tillgängligheten har ökat till mat, snacks och mellanmål, relativt lägre matpriser, ett större utbud och marknadsföring av ohälsosamma livsmedel, större portionsstorlekar, mindre fysiskt aktiva yrken och färre transporter till fots och cykel. Detta har bland annat inneburit att den totala konsumtionen av kalorier har ökat och även andelen personer med övervikt och fetma.⁵

2.1.2 Ohälsosamma matvanor ökar risken för sjukdom

Ohälsosamma matvanor höjer kraftigt risken för sjukdom och förtida död, samt riskerar att sänka livskvaliteten. I förhållande till rekommenderade

⁴ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 7–8.

⁵ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 7.

matvanor är bland annat konsumtionen av grönsaker, frukt, fullkorn och vegetabiliska oljor samt fisk och skaldjur för låg. Samtidigt är konsumtionen av söta drycker, bakverk, feta mejerivaror, salt, rött kött och charkuteriprodukter för hög.⁶ Men våra matvanor har också på flera sätt förbättrats. Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar exempelvis att andelen av den totala mängden kalorier som kommer från godis, kakor, snacks och läsk var lägre 2016 än den var 2003.⁷

2.1.3 Folkhälsopolitiken syftar till att minska de påverkbara hälsoklyftorna

Regeringen anser att en medveten politik kan förbättra villkoren för de grupper som är socialt och ekonomiskt mest utsatta och som därmed löper störst risk att drabbas av ohälsa och för tidig död. Statskontorets kartläggning visar också att det finns betydande sociala skillnader i matvanor, övervikt och hälsa i Sverige. Regeringen bedömer att folkhälsoarbetet kräver insatser från de flesta sektorer i samhället: från det offentliga, från det privata, från de ideella organisationerna och från individerna själva.

2.2 Samhällsutvecklingen påverkar förekomsten av övervikt och fetma

Samhällsutvecklingen har inneburit att det på flera sätt har blivit svårare för oss att balansera hur mycket kalorier vi får i oss mot hur mycket som vi förbrukar. Ökade inkomster i kombination med relativt lägre matpriser har gjort det möjligt att konsumera mer.⁸ Ytterligare förklaringar till obalansen är att tillgängligheten till och marknadsföringen av ohälsosam mat har ökat och att portionsstorlekarna har blivit större. Vi rör oss också

⁶ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 7.

⁷ Livsmedelsverket (2018 nr 14). *Riksmaten Ungdom del 1 – Livsmedelskonsumtion*, s. 11.

⁸ Se exempelvis Andersson, D och Fransson, A. *Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2011:3)*, s. 9–10.

mindre i vardagen, eftersom vi har mindre fysiskt aktiva yrken och går och cyklar mindre än tidigare.⁹

2.2.1 Andelen personer med övervikt och fetma har ökat

Statistiska centralbyråns och Folkhälsomyndighetens statistik visar att andelen med övervikt eller fetma i Sverige har ökat betydligt sedan 1980-talet.¹⁰ Hälften (51 procent) av befolkningen i åldern 16–84 år har i dag övervikt eller fetma.¹¹ Fler män (58 procent) än kvinnor (45 procent) har övervikt eller fetma. Det finns också ett samband mellan vikt och socio-ekonomiska faktorer. Andelen med övervikt och fetma är exempelvis lägre bland dem med eftergymnasial utbildningsnivå (44 procent) än bland dem med gymnasial (60 procent) och förgymnasial (65 procent) utbildning.¹²

2.2.2 Det finns även sociala skillnader i övervikt hos barn

Folkhälsomyndighetens uppföljningar av skolbarns matvanor visar att övervikt och fetma ökar med stigande ålder hos barnen och att andelen barn med övervikt och fetma har ökat över tid.¹³ Livsmedelsverkets undersökning av ungdomars matvanor under 2016–2017 visar att totalt 21 procent av ungdomarna som deltog i studien har övervikt eller fetma. Undersökningen visar också att övervikt och fetma är vanligare bland barn till föräldrar med kort utbildning och/eller lägre inkomst och bland barn som bor i glesbebyggda områden.¹⁴

⁹ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 7.

¹⁰ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/varannan-svensk-har-overvikt-eller-fetma/>. (2019-04-15)

¹¹ Statistiken om övervikt och fetma utgår från måttenheten Body Mass Index (BMI). BMI anger relationen mellan vikt och längd enligt beräkningen kroppsvikt (i kg) dividerat med kroppslängden i kvadrat. BMI mellan 25 och 29,9 räknas som övervikt och BMI över 30 räknas som fetma.

¹² Folkhälsomyndighetens statistikdatabas.

¹³ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), bilaga 3.

¹⁴ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 12.

Livsmedelsverkets undersökning är den första nationella studien som använder uppmätt längd och vikt i stället för självrapporterade uppgifter. Detta är ett säkrare dataunderlag samtidigt som det gör det svårt att jämföra resultaten med tidigare undersökningar. Några regionala svenska studier har visat att den kraftiga ökningen i förekomsten av övervikt hos barn i Sverige under de senaste decennierna kan ha avstannat. Men Livsmedelsverket bedömer att det krävs fler nationellt representativa studier med kontinuerlig uppföljning för att det ska bli möjligt att dra några definitiva slutsatser.¹⁵

2.3 Våra matvanor skiljer sig från rekommendationerna

Matvanorna bland vuxna i Sverige har på flera sätt förbättrats sedan slutet av 1900-talet. Men vi äter fortfarande för lite grönsaker, frukt, fullkorn och vegetabiliska oljor samt fisk och skaldjur jämfört med rekommendationerna. Samtidigt konsumerar vi för mycket söta drycker, bakverk, feta mejerivaror och salt, liksom rött kött och charkuteriprodukter.¹⁶

Livsmedelsverkets undersökningar av ungdomars matvanor visar att det finns betydande socioekonomiska skillnader i konsumtionen. Ungdomar vars föräldrar har kortare utbildning eller lägre inkomst äter mindre grönsaker och fisk och dricker mer läsk än ungdomar som har föräldrar med längre utbildning. Livsmedelsverket framhåller att ungdomar skulle behöva äta mer mat som innehåller mycket fiber och fullkorn och samtidigt konsumera mindre läsk, snabbmat och sötsaker.¹⁷

¹⁵ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 112.

¹⁶ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 7.

¹⁷ Livsmedelsverket (2018 nr 23). *Riksmaten Ungdom del 2 – Näringsintag och näringsstatus*, s. 11.

2.3.1 Konsumtionen skiljer sig från den rekommenderade

Befolkningens konsumtion av livsmedel skiljer sig från internationella rekommendationer och Livsmedelsverkets kostråd (tabell 2.1).¹⁸

Tabell 2.1 Konsumtion av livsmedel och näringsämnen av betydelse för befolkningens hälsa.

Livsmedel/ näringsämnen	Hälsopåverkan	Konsumtion ur ett folkhälso- perspektiv	Konsumtions- utveckling sedan 1980
Total konsumtion av kalorier	Hög konsumtion leder till övervikt och risk för hjärt- kärlsjukdom m.m.	För hög i relation till graden av fysisk aktivitet	Har ökat
Frukt och grönt	Innehåller viktiga näringsämnen. Skyddar mot olika typer av cancer, hjärt- kärlsjukdom och typ 2-diabetes	För låg	Har ökat
Fisk och skaldjur	Är källa till viktiga näringsämnen	För låg	Konsumtion av beredd och konserverad fisk har ökat ¹⁹
Fullkorn och fibrer	Innehåller viktiga näringsämnen. Minskar risken för typ 2-diabetes, hjärt- och kärlsjukdom och cancer	För låg	Konsumtionen av fibrer har ökat, uppgifter finns inte om fullkorn

¹⁸ Beskrivningen utgår framförallt från följande rapporter: Livsmedelverket (2012). *Riksmaten – vuxna 2010–11. Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige*. Livsmedelsverket (2018 nr 14). *Riksmaten Ungdom del 1 – Livsmedelskonsumtion*. Livsmedelsverket (2018 nr 23). *Riksmaten Ungdom del 2 – Näringsintag och näringsstatus*. Jordbruksverkets statistikdatabas.

¹⁹ Jordbruksverket har ingen statistik om totalkonsumtionen av fisk och skaldjur. Statistik finns enbart för konsumtionen av beredd och konserverad fisk.

Rött kött och charkuteri-produkter	Innehåller viktiga näringsämnen. För hög konsumtion av rött kött och charkuteri-produkter ökar risken för cancer	För hög	Konsumtionen av rött kött har ökat, konsumtionen av charkuteriprodukter har minskat
Socker	För högt energiintag leder till övervikt och fetma och risk för därtill relaterade sjukdomar	För hög	Relativt stabil
Salt	Medför risk för högt blodtryck vilket ökar risken för hjärt-kärlsjukdom	För hög	Osäkra statistik-uppgifter ²⁰
Fett	För hög andel mättat fett i förhållande till omättat fett medför risk för hjärt-kärlsjukdom	För låg andel fleromättat fett och för hög andel mättat fett	Ökad konsumtion av flytande matfetter och olja (som mest innehåller omättat fett) vid matlagning

I beskrivningen av konsumtionsutvecklingen använder vi Jordbruksverkets statistik om totalkonsumtion. Med totalkonsumtion menas den totala förbrukningen av olika råvaror för människors konsumtion.²¹ Detta innebär att svinn i olika led av produktionen och hos konsumenten ingår i statistiken. Svinnet är också olika för olika produkter, exempelvis bedöms svinnet vara stort för grönsaker och frukt.²² Totalkonsumtion är därmed ett mått på hur mycket som konsumeras, men inte på vad som faktiskt äts. Vi

²⁰ Jordbruksverkets statistikuppgifter anger att konsumtionen av salt har minskat. Men de framhåller också att statistikuppgifterna baseras på ett bristfälligt statistiskt material och därför är osäkra.

²¹ Statens jordbruksverk (2018). *Livsmedelskonsumtion och dess näringsinnehåll uppgifter t.o.m. 2017*, s. 54.

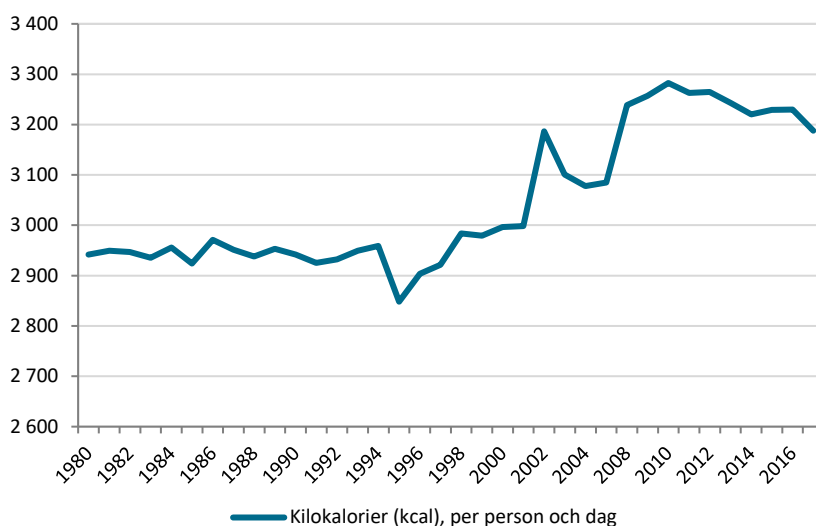
²² Naturvårdsverket (2012). *Matavfallsmängder i Sverige*. Eriksson, Mattias (2015). *Supermarket food waste Prevention and management with the focus on reduced waste for reduced carbon footprint*.

bedömer att måttet är värdefullt för att belysa utvecklingen över tid, tillsammans med övrig information.

2.3.2 Totalkonsumtionen av kalorier har ökat

I Sverige ökade den totala konsumtionen av kalorier per person och dag med cirka 8 procent mellan 1980 och 2017 (figur 2.1). Det är främst kalorier från protein som har ökat under perioden, vilket till stor del beror på att köttkonsumtionen har ökat.²³ Men under de senaste åren har energitillförseln minskat.

Diagram 2.1 Energitillförsel 1980–2017, kilokalorier (kcal), per person och dag.



Källa och kommentar: Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgiften för 2017 är preliminär.

2.3.3 För låg konsumtion av frukt och grönt

Det är viktigt att konsumera frukt och grönsaker eftersom det skyddar mot olika typer av cancer, hjärt- och kärlsjukdom och typ 2-diabetes. Livsmedelsverkets undersökningar visar att många äter för lite frukt och

²³ Statens jordbruksverk (2018), s. 1.

grönsaker. Genomsnittskonsumtionen bland vuxna är cirka 300 gram om dagen, vilket ligger under rekommendationen på 500 gram om dagen.²⁴

Resultaten från Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät visar att konsumtionen i åldern 16–84 år inte har förändrats i någon större utsträckning mellan 2004 och 2018, mätt i antalet tillfällen individerna konsumerar frukt och grönt per dag. Under 2018 åt 27 procent frukt och grönt högst 1,3 gånger per dag, 51 procent 1,3 till tre gånger per dag, 22 procent tre till fem gånger per dag och 7 procent mer än fem gånger per dag. Yngre och personer med kortare utbildning äter relativt lite frukt och grönt.

Livsmedelsverkets matvaneundersökningar innehåller information om trender för barn i årskurs 5, vilka har undersökts 2003, 2014 och 2016. Resultaten visar att barn numera äter mer grönsaker men mindre frukt. Färre än en av tio ungdomar når upp till rådet att äta 500 gram frukt och grönt per dag.²⁵ Folkhälsomyndighetens undersökningar av skolbarns hälsovanor 2017/18 bekräftar denna bild. När det gäller dagligt intag av grönsaker har matvanorna förbättrats sedan 2001/02 bland såväl flickor som pojkar. Däremot är det dagliga intaget av frukt oförändrat och det är få som äter frukt varje dag.²⁶

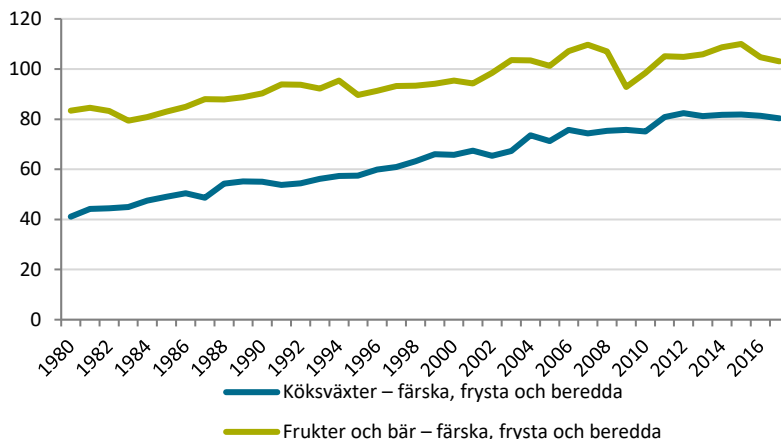
Jordbruksverkets statistik visar att totalkonsumtionen av grönsaker och frukt har ökat. Mellan 1980 och 2017 har totalkonsumtionen av köksväxter (vilket bland annat inkluderar tomat, gurka, sallad och kål) nästan fördubblats och totalkonsumtionen av frukt har ökat med 24 procent (figur 2.2). Men under de senaste åren har konsumtionen varit relativt konstant.

²⁴ Livsmedelverket (2012). *Riksmaten – vuxna 2010–11. Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige*, s. 147.

²⁵ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 82. Undersökningen visar att majoriteten av ungdomarna åt grönsaker och frukt varje dag och att flickor åt signifikant mer grönsaker och frukt i alla årskurser. Endast 7,5 procent av alla deltagare åt 500 gram eller mer av grönsaker eller frukt (5 procent årskurs 5, 8 procent årskurs 8 och 10 procent årskurs 2 på gymnasiet).

²⁶ Folkhälsomyndigheten (2018). *Skolbarns hälsovanor 2017/18. Grundrapport*, s. 61.

Diagram 2.2 Totalkonsumtion av köksväxter 1980–2017, frukt och bär, kilo per person och år.



Källa och kommentar: Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgiften för 2017 är preliminär.

2.3.4 För låg konsumtion av fisk och skaldjur

Fisk är en viktig källa till flera näringsämnen, till exempel fleromättade fetter, selen, jod, protein, D-vitamin och vitamin B12. Livsmedelsverkets uppföljningar visar att många äter fisk och skaldjur för sällan jämfört med rekommendationen som säger 2–3 gånger i veckan. I undersökningen om ungdomars matvanor uppger deltagarna att de äter fisk i genomsnitt 1,6 gånger i veckan.²⁷

Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät bekräftar den bilden. Under 2018 åt 28 procent i åldern 16–84 år fisk och skaldjur minst två gånger per vecka, 44 procent en gång per vecka och 27 procent mindre än en gång per vecka.²⁸

²⁷ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 82.

²⁸ Folkhälsomyndighetens statistikdatabas.

Jordbruksverkets har ingen statistik om den totala konsumtionen av fisk och skaldjur. De har däremot uppgifter som visar att konsumtionen av beredd och konserverad fisk och skaldjur har ökat.²⁹

2.3.5 För låg konsumtion av fullkorn och fibrer

Livsmedelsverkets uppföljningar visar att de flesta äter för lite fullkorn och fibrer.³⁰ Av Livsmedelsverkets undersökning av ungdomars matvanor framgår exempelvis att nästan alla äter för lite fiber och att över 90 procent av ungdomarna äter för lite fullkorn.³¹

Jordbruksverket har inga uppgifter om konsumtionen av fullkorn, däremot finns uppgifter som visar att konsumtionen av fibrer har ökat.³² Personer som äter mycket fullkorn och fibrer bedöms ha lägre risk att få typ 2-diabetes och hjärt- och kärlsjukdom.³³

2.3.6 För hög konsumtion av rött kött och charkuteriprodukter

Livsmedelsverkets undersökningar visar att många konsumerar mer rött kött som nöt och gris och charkuteriprodukter som korv och skinka än vad som rekommenderas. Kött är en källa till viktiga näringsämnen, till exempel järn. Men för mycket rött kött medför en ökad risk att drabbas av cancer i tjock- och ändtarm.³⁴

²⁹ Statens jordbruksverk (2018). *Livsmedelskonsumtion och näringsinnehåll. Uppgifter till och med 2017*, s. 7.

³⁰ Livsmedelsverket (2012), s. 143. Livsmedelsverket (2018 nr 23), s. 11.

³¹ Livsmedelsverket (2018 nr 23), s. 11 och 69.

³² Statens jordbruksverk (2018). *Livsmedelskonsumtion och dess näringsinnehåll uppgifter t.o.m. 2017*, s. 42.

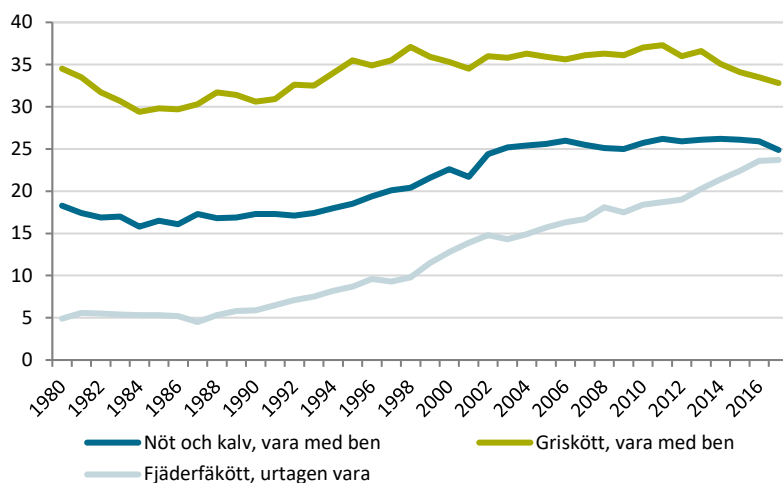
³³ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/kolhydrater/fullkorn>. (2019-04-15)
<https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/fibrer>. (2019-04-15)

³⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/kostrad-och-matvanor/rad-om-bra-mat-hitta-ditt-satt/kott-och-chark>. (2019-04-23)

Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att ungdomarna äter mer rött kött och chark än vad som rekommenderas. Men deras köttkonsumtion verkar minska. Undersökningen visar också att pojkarna äter mer kött ju äldre de är. På gymnasiet äter de dubbelt så mycket som flickorna, 140 gram per dag jämfört med drygt 70 gram.³⁵

Enligt Jordbruksverkets statistik har totalkonsumtionen av kött ökat sedan 1980, men varit i stort sett oförändrad de senaste åren. Konsumtionen av kött från fjäderfä står för den största delen av ökningen, men även konsumtionen av rött kött i form av nöt- och kalvkött har ökat (figur 2.3). Konsumtionen av rött kött i form av griskött har däremot varit relativt oförändrad mellan 1980 och 2016.

Diagram 2.3 Totalkonsumtion av nöt- och kalv, gris och fjäderfä 1980–2017, kilo per person och år.



Källa och kommentar: Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgiften för 2017 är preliminär.

Konsumtionen av charkuterivaror (skinka, kassler, korv och pastejer och andra charkuterivaror) har minskat mellan 1980 och 2017.³⁶

³⁵ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 11.

³⁶ Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgifterna gäller direktkonsumtion av skinka, kassler och andra oblandade charkuterivaror samt korv, pastejer och andra blandade charkuterivaror.

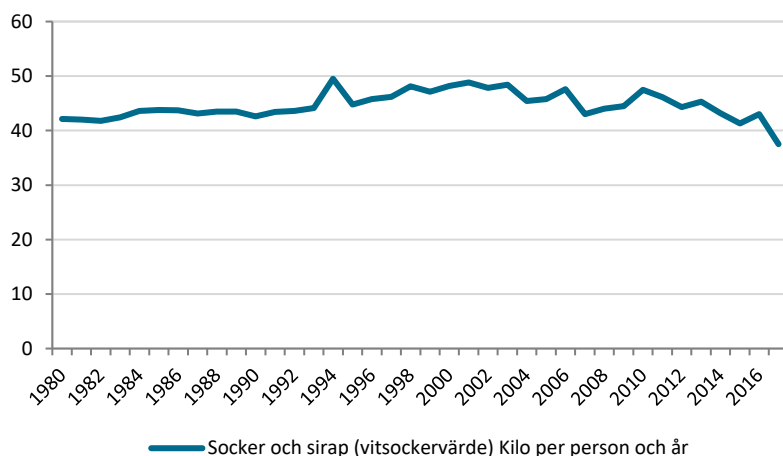
2.3.7 För hög konsumtion av socker

Livsmedelsverkets undersökningar visar att konsumtionen av socker är för hög. Rekommendationen är att högst 10 procent av kalorierna bör komma från tillsatt socker, vilket motsvarar ungefär 50–75 gram tillsatt socker per dag. Fyra av tio vuxna äter mer än så.³⁷

Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att andelen av den totala mängden kalorier som kommer från godis, kakor, snacks och läsk var lägre 2016 än den var 2003. Men fortfarande är konsumtionen hög. Hälften av ungdomarna äter för mycket socker och det mesta av sockret kommer från godis, kakor, läsk och glass.³⁸

Enligt Jordbruksverkets statistik har totalkonsumtionen av socker och sirap varit relativt stabil mellan 1980 och 2017 (figur 2.4).

Diagram 2.4 Totalkonsumtion av socker och sirap 1980–2017, kilo per person och år.



Källa och kommentar: Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgiften för 2017 är preliminär.

³⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/kolhydrater/socker>. (2019-04-15)

³⁸ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 11.

Det mesta av det socker som vi får i oss kommer från mat och dryck som läsk, saft, godis, glass, choklad, kakor och bullar. Livsmedelsverket lyfter särskilt fram riskerna med att konsumera drycker med tillsatt socker eftersom de mättar mindre än samma mängd kalorier från mat.³⁹ Ett högt energiintag ökar risken för övervikt och fetma som i sin tur är riskfaktorer för typ 2-diabetes⁴⁰ och flera cancerformer.⁴¹ Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att läskkonsumtionen varierar mycket. Pojkar på gymnasiet dricker mest läsk, och storkonsumenterna dricker nästan en liter per dag.⁴²

Sveriges Bryggerier har uppgifter om *försäljningen* av olika drycker i Sverige. Statistiken visar att försäljningen av läsk med tillsatt socker har minskat samtidigt som försäljningen av lightläsk har ökat. Statistiken för övriga drycker finns inte uppdelad på produkter med och utan socker. Försäljningen av energidryck och vatten har ökat medan försäljningen av stilldrinks (läskedrycker utan kolsyra) och sportdrycker varit relativt konstant (figur 2.5).⁴³

³⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/kolhydrater/socker>. (2019-04-15)

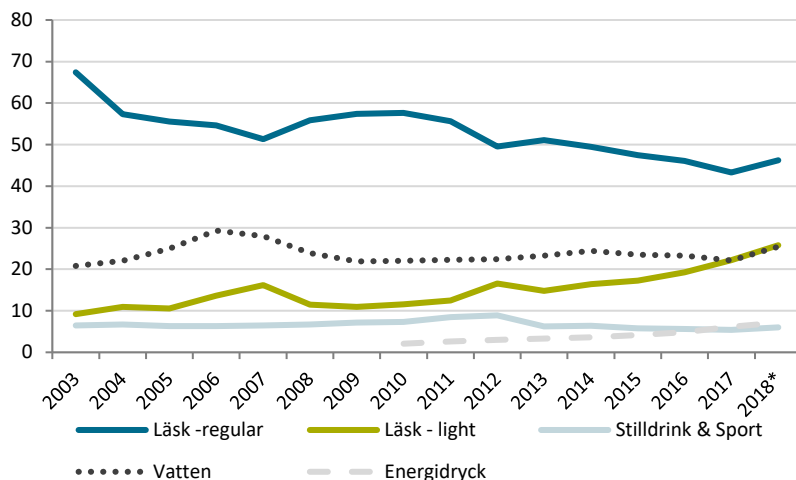
⁴⁰ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/kolhydrater/socker>. (2019-04-15)

⁴¹ <https://www.cancerfonden.se/livsstil/matvanor>. (2019-04-15)

⁴² Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 11.

⁴³ I kategorin läsk – regular ingår även steviasötad läsk. Sveriges bryggerier uppskattar att denna andel är liten, cirka 1-2 procent. I kategorin vatten ingår vatten med en sockerhalt på maximalt 4,5 procent.

Diagram 2.5 Den svenska försäljningen av några olika drycker 2003–2018, liter per person och år.



Källa och kommentar: Sveriges bryggerier. Statistiken för 2018 är preliminär. Energidrycker särredovisades inte före 2010.

2.3.8 För hög konsumtion av salt

Livsmedelsverkets beräkningar visar att intaget av salt särskilt avviker från rekommendationen. Ett högt intag av salt är en av de enskilt största orsakerna till kostrelaterad ohälsa i Sverige. Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten föreslår också ett saltsänkingsprogram i sin rapport från 2017.⁴⁴

Enligt rapporten är de största saltkällorna i Sverige vanliga livsmedel som kött- och charkprodukter, bröd, ost samt hel- och halvfabrikat.⁴⁵ Bland ungdomar kommer det mesta av saltet från ost, bröd, charkvaror, hamburgare och pizza. Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att de får i sig mer salt än vad som rekommenderas, och att detta gäller särskilt för pojkar.

⁴⁴ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 21.

⁴⁵ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 21.

2.3.9 Felaktig balans mellan olika typer av fett

Livsmedelsverkets undersökningar visar att vi äter för stor andel mättat fett i förhållande till omättat fett. Enligt de nordiska näringsrekommendationerna bör högst en tredjedel av allt fett vi äter komma från mättat fett. Det beror på att en mindre andel mättat fett kan minska risken för hjärt- och kärlsjukdomar om man samtidigt äter mer av omättade fetter (det vill säga enkelomättat och fleromättat fett).⁴⁶

Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att majoriteten av deltagarna får i sig för mycket mättat fett och att två av tre får i sig för lite fleromättat fett. Samtidigt väljer allt fler hushåll flytande matfetter och olja som mest innehåller enkelomättat och fleromättat fett i matlagningen. Livsmedelsverket bedömer att majoriteten har en konsumtion som överensstämmer med rådet om val av matfett i matlagningen.⁴⁷ Detta bekräftas också av Jordbruksverkets statistik som visar att konsumtionen av matolja har ökat betydligt.⁴⁸

2.3.10 Godis, glass och chips innehåller mycket kalorier men lite näring

Gemensamt för godis, choklad, glass och chips är att de innehåller mycket kalorier men lite näring.⁴⁹ Samma produkt kan innehålla både mättat fett, socker och salt.

Jordbruksverkets statistik visar att konsumtionen av glass har minskat. Konsumtionen av choklad och konfektyrvaror (godis) har ökat sedan 1980

⁴⁶ https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/fett?_t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCf%3d%3d&_t_q=fett&_t_tags=language%3asv%2csiteid%3a67f9c486-281d-4765-ba72-ba3914739e3b&_t_ip=192.36.195.218&_t_hit.id=Livs_Common_Model_PageTypes_ArticlePage/_9d7c3717-d8e1-4480-a56a-75327c3d0bfl_sv&_t_hit.pos=1. (2019-04-23)

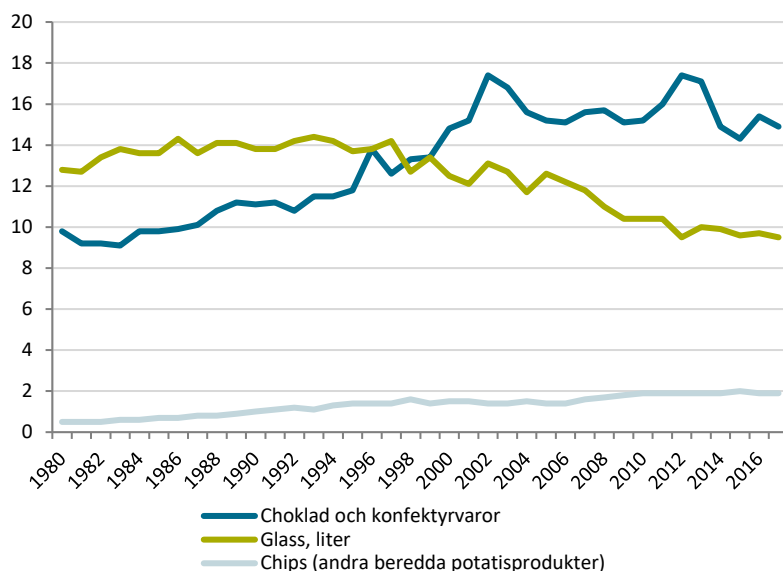
⁴⁷ Livsmedelsverket (2012), s. 150. Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 84.

⁴⁸ Jordbruksverkets statistik redovisar inte särskilt konsumtionen av olika typer av fett.

⁴⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/mat-och-dryck/godis-och-snacks>. (2019-04-15)

men minskat sedan 2003 (figur 2.6). Konsumtionen av chips har ökat sedan 1980 men varit relativt konstant sedan 2010.

Diagram 2.6 Konsumtion av choklad, konfektyrvaror, glass och chips 1980–2017, kilo per person och år.



Källa och kommentar: Jordbruksverkets statistikdatabas. Uppgiften för 2017 är preliminär.

Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att barn i årskurs 5 har minskat andelen kalorier från godis, kakor, snacks och läsk från 23 procent till 17 procent mellan 2003 och 2016. Andelen från livsmedel som pizza, paj, pirog, färdiga smörgåsar har däremot ökat från 4 procent till 11 procent.⁵⁰ Folkhälsomyndighetens undersökningar av skolbarns hälsovanor 2017/18 visar att andelen elever som dagligen äter godis och dricker läsk har minskat sedan 2001/02 i alla åldersgrupper utom för läsk bland 15-åriga flickor, där nivån är densamma.⁵¹

Om en stor andel av kalorierna kommer från godis, glass, läsk, snacks och kakor kan det medföra att mängden näringsämnen blir för låg.

⁵⁰ Livsmedelsverket (2018 nr 14), s. 91.

⁵¹ Folkhälsomyndigheten (2018), s. 65.

Livsmedelsverkets undersökning om ungdomars matvanor visar att över 90 procent av ungdomarna fick för lite fullkorn och två tredjedelar för lite omättat fett. Blodproven från Livsmedelsverkets undersökning bland ungdomar visar att nästan 30 procent av flickorna i årskurs 8 respektive årskurs 2 på gymnasiet hade låga järndepåer och därmed även risk för järnbristanemi. 10–15 procent av ungdomarna hade risk för brist på vitamin D.⁵²

2.4 Matvanor utgör ett prioriterat område inom folkhälsopolitiken

Det nationella målet för folkhälsopolitiken är att skapa förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Regeringen framhåller att en medveten politik kan förbättra villkoren för de grupper som är socialt och ekonomiskt mest utsatta och som därmed löper störst risk att drabbas av ohälsa och för tidig död. Ett särskilt delmål har också införts för att stärka det långsiktiga arbetet med matvanor och fysisk aktivitet: *ett samhälle som främjar ökad fysisk aktivitet och bra matvanor för alla*.⁵³

Världshälsoorganisationen (WHO) och Europeiska unionen (EU) prioriterar frågor om matvanor. WHO har tagit fram en handlingsplan för att förebygga och kontrollera icke-smittsamma sjukdomar och en strategi för nutrition.⁵⁴ EU har tagit fram en strategi för nutrition och överviktsrelaterade hälsofrågor samt en handlingsplan för arbetet mot övervikt hos barn under 2014–2020.⁵⁵

⁵² Livsmedelsverket (2018 nr 23), s. 71-72.

⁵³ Proposition 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*.

⁵⁴ WHO (2013). *Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases. 2013–2020*. WHO (2016). *Ambition and Action in Nutrition 2016–2025*.

⁵⁵ EU (2007). *White paper on: A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*. EU (2014). *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014–2020*.

2.4.1 Skäl för folkhälsopolitiska åtgärder

De främsta skälen till att genomföra politiska åtgärder för att motverka ohälsosamma matvanor är att de ökar risken för att bli sjuk och att de medför stora samhällskostnader.

Ohälsosamma matvanor ökar risken för sjukdom

Bra mat är viktigt för barns och ungdomars tillväxt, utveckling och hälsa. Att äta bra förebygger bristsjukdomar, fetma och karies och minskar på lång sikt risken för hjärtsjukdomar, cancer och stroke.⁵⁶ Ohälsosamma matvanor höjer kraftigt risken för att bli sjuk och även risken för sänkt livskvalitet och förtida död.⁵⁷

Ohälsosamma matvanor är en av de enskilt viktigaste riskfaktorerna när det gäller den totala sjukdomsbördan i Sverige och i övriga världen.⁵⁸ I en nyligen publicerad modellstudie uppskattas att 6 405 dödsfall skulle kunna förebyggas eller fördröjas i den svenska befolkningen under ett år om man följde de svenska näringsrekommendationerna.⁵⁹ Hälsosamma matvanor som inkluderar mycket fullkornsprodukter, grönsaker, baljväxter, frukt, nötter eller fisk minskar risken för att dö i förtid.⁶⁰

⁵⁶ Folkhälsomyndigheten (2018), s. 63.

⁵⁷ Schwingshackl, L, Schwedhelm, C, Hoffmann, G, Lampousi, AM, Knuppel, S, Iqbal, K, m.fl. Food groups and risk of all-cause mortality: a systematic review and meta-analysis of prospective studies. *Am J Clin Nutr.* 2017; 105(6):1 462–1 473.

⁵⁸ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 3. Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *Lancet* (London, England). 2016; 388(10053):1 659–1 724.

⁵⁹ Saha S, Nordstrom J, Gerdtham U-G, Mattisson I, Nilsson PM, Scarborough P. Prevention of Cardiovascular Disease and Cancer Mortality by Achieving Healthy Dietary Goals for the Swedish Population: A Macro-Simulation Modelling Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health.* 2019;16(5):890.

⁶⁰ Schwingshackl, L, Schwedhelm, C, Hoffmann, G, Lampousi, AM, Knuppel, S, Iqbal, K, m.fl. Food groups and risk of all-cause mortality: a systematic review and meta-analysis of prospective studies. *Am J Clin Nutr.* 2017; 105(6):1 462–1 473.

Det finns ett tydligt samband mellan matvanor, övervikt och fetma och sjukdomar som hjärt-kärlsjukdom och diabetes typ 2.⁶¹ Det finns också ett samband mellan matvanor och risken att drabbas av flera olika cancerformer, bland annat cancer i matstrupe, magsäck, tarm, munhåla och svalg. Dessutom minskar risken för flera ytterligare cancersjukdomar för den som kan undvika övervikt och fetma.⁶²

Uppföljningar av sjukdomsutvecklingen i Sverige visar att antalet nya fall av hjärt-kärlsjukdomar har minskat och att antalet nya fall av diabetes typ 2 har planat ut. Denna utveckling har bland annat bedömts bero på livsstilsförändringar och på bättre förebyggande åtgärder inom hälso- och sjukvården.⁶³

Det finns stora socioekonomiska skillnader i hjärt-kärlhälsan. Personer med endast grundskoleutbildning drabbas i betydligt högre utsträckning av högt blodtryck, hjärtinfarkt, stroke och diabetes än personer med eftergymnasial utbildning.⁶⁴

Ohälsosamma matvanor orsakar stora samhällskostnader

Ohälsosamma matvanor leder till stora samhällskostnader, bland annat för hälso- och sjukvården. Detta innebär att insatser som kan påverka våra levnadsvanor också är motiverade utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket uppskattar de direkta kostnaderna för övervikt och fetma i form av sjukvårdskostnader till 3,4

⁶¹ Schwingshackl, L, Hoffmann, G. Diet quality as assessed by the Healthy Eating Index, the Alternate Healthy Eating Index, the Dietary Approaches to Stop Hypertension score, and health outcomes: a systematic review and meta-analysis of cohort studies. *J Acad Nutr Diet.* 2015; 115(5):780–800 e5. Schwingshackl, L, Hoffmann, G, Lampousi, AM, Knuppel, S, Iqbal, K, Schwedhelm, C, m.fl. Food groups and risk of type 2 diabetes mellitus: a systematic review and meta-analysis of prospective studies. *Eur J Epidemiol.* 2017; 32(5):363–375.

⁶² <https://www.cancerfonden.se/livsstil/matvanor>. (2019-05-09)

⁶³ Hjärt-Lungfonden (2017). *Hjärtrapporten 2017*, s. 24 och 81. Riksstroke (Oktober 2018). *Stroke och TIA. Årsrapport från Riksstroke*, förord.

⁶⁴ Hjärt-Lungfonden (2017). *Hjärtrapporten 2017*, s. 11.

miljarder kronor i 2016 års penningvärde. De indirekta kostnaderna för produktionsförluster uppskattas till cirka 14 miljarder kronor (2016). Myndigheterna anger också att dessa beräkningar sannolikt underskattar kostnaderna eftersom andelen i befolkningen med övervikt och fetma har ökat sedan de utfördes.⁶⁵

En hög konsumtion av ohälsosamma livsmedel leder alltså till ohälsa som i sin tur leder till externa kostnader. Att kostnaderna för ohälsosamma matvanor, förutom att hamna hos de enskilda individerna även hamnar hos samhället i stort, innebär att frågan inte enbart kan hänföras till individer och deras egna val. Detta kan utgöra motiv för statliga åtgärder, på liknande sätt som när det exempelvis gäller punktskatter på tobaksvaror.

Andra motiv för åtgärder utgår från att individer inte är fullt ut rationella i sina beslut om vilka livsmedel de ska konsumera. Exempelvis påverkas barns livsmedelskonsumtion av deras uppväxtmiljö och föräldrarnas konsumtion. Det kan också vara svårt för individer att informera sig om vad livsmedlen som de konsumerar innehåller och skapa sig en bild av hur de bör äta för att undvika ohälsa.⁶⁶

2.4.2 Folkhälsoarbetet kräver insatser från de flesta sektorer i samhället

Forskning visar att dagens folkhälsoproblem som har att göra med våra matvanor generellt inte har hanterats genom mer genomgripande samhällsbaserade åtgärder. I stället har folkhälsoinsatserna ofta fokuserat på att informera konsumenterna genom kostråd och märkning av livsmedel.⁶⁷

⁶⁵ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), bilaga 3.

⁶⁶ Andersson, D och Fransson, A., s. 11–12.

⁶⁷ Mozaffarian, D, Angell, S Y, Lang, T och Rivera, J A (2018). *Role of government policy in nutrition—barriers to and opportunities for healthier eating* och Dobbs, R, Sawers C, Thompson, F, Manyika, J, Woetzel, J, Child, P, McKenna, S och Spatharou, A (2014). *How the world could better fight obesity*.

Flera rapporter framhåller att enskilda åtgärder inte är effektiva utan att det behövs breda samordnade angreppssätt för att åstadkomma resultat.⁶⁸ Dessa strategier kan inkludera kommunikationsinsatser, skolbaserade insatser, insatser i primärvården och användning av regleringar och ekonomiska styrmedel.⁶⁹

Allt fler aktörer uppmärksammar att vår livsmedelskonsumtion påverkar både vår hälsa och vår miljö. Regeringen framhåller i handlingsplanen för Agenda 2030 att det finns en stor potential i att nationellt och globalt utveckla en hållbar och hälsosam livsmedelskedja. Regeringen framhåller att koordinering och samverkan mellan olika samhällssektorer och nivåer av styrning samt utvecklandet av nationella mål och indikatorer bör vara länkat till multisektoriella strategier.⁷⁰ En internationell forskargrupp har nyligen också beräknat hur vi bör äta för att både täcka näringsbehovet för jordens befolkning och hålla oss inom vad som är hållbart utifrån ett miljöperspektiv. Deras rapport visar att det kommer att krävas en mängd åtgärder inom många sektorer för att det ska bli möjligt att uppnå en sådan livsmedelskonsumtion.⁷¹

Regeringen framhåller i linje med detta att folkhälsoarbetet kräver insatser från de flesta sektorer i samhället – från det offentliga, från det privata, från de ideella organisationerna och från individerna själva.⁷² Flera aktörer är också inblandade i arbetet med hälsosamma matvanor.

Skolan är en viktig arena för det hälsofrämjande arbetet

Skolan är en viktig arena för arbetet med att främja hälsosamma matvanor i Sverige. Inte minst är skolmaten viktig. Genom lagstadgade krav ska skolhuvudmännen erbjuda alla elever kostnadsfria, näringsriktiga skol-

⁶⁸ Se exempelvis Mozaffarian, D, Angell, S Y, Lang, T och Rivera, J A (2018). *Role of government policy in nutrition – barriers to and opportunities for healthier eating* och Dobbs, R, Sawers C, Thompson, F, Manyika, J, Woetzel, J, Child, P, McKenna, S och Spatharou, A (2014). *How the world could better fight obesity*.

⁶⁹ OECD (2017). *Obesity Update 2017*.

⁷⁰ Regeringskansliet (Fi 2018:3). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*.

⁷¹ Willett, W. et al. (2019). *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*.

⁷² Proposition 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*.

måltider. I grundskolan är också hem- och konsumentkunskap ett obligatoriskt ämne. Genom undervisningen ska eleverna få möjlighet att bli medvetna om vilka konsekvenser valen i hushållet får, bland annat för deras hälsa och välbefinnande. Även elevhälsan har en viktig roll, både i det breda hälsofrämjande arbetet med att främja hälsosamma matvanor och i att stödja enskilda elever att förbättra sina matvanor.⁷³

Hälso- och sjukvården arbetar för att förebygga sjukdom

Hälso- och sjukvården har ett ansvar för att medicinskt förebygga sjukdomar (HSL 2017:30). Till stöd för det arbetet har Socialstyrelsen tagit fram nationella riktlinjer, vilka bland annat innehåller rekommendationer om rådgivning till patienter om matvanor.⁷⁴ Barnhälsovården och mödrahälsovården har också viktiga uppgifter när det gäller att främja goda matvanor. Arbeta med matvanor är också en del i att behandla sjukdomar, exempelvis diabetes.⁷⁵

Åtgärder för ökad kunskap

Livsmedelsverket har bland annat till uppgift att främja konsumenternas förutsättningar att göra medvetna val om hälsosam mat och att verka för att vården, skolan och omsorgen erbjuder bra måltider. Livsmedelsverket tar fram råd och informerar om matvanor och att välja livsmedel, undersöker befolkningens matvanor och ansvarar för nyckelhålmärkningen. Nyckelhålmärkningen är en oberoende märkning som är gratis att använda för de företag som har produkter som lever upp till reglerna. Dessa produkter innehåller mindre socker och salt, mer fullkorn och fibrer och nyttigare eller mindre fett.⁷⁶

Folkhälsomyndigheten arbetar bland annat med att sammanställa, analysera och förmedla kunskap för att stödja hälsofrämjande och förebyggande folkhälsoarbete, bland annat när det gäller hälsosamma matvanor.

⁷³ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 29-30.

⁷⁴ Socialstyrelsen (2018). *Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor. Stöd för styrning och ledning.*

⁷⁵ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), s. 28-29.

⁷⁶ Livsmedelsverket. <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/text-pa-forpackning-markning/nyckelhalet>. (20190415)

Samverkan mellan staten och livsmedelsbranschen

EU:s strategi för nutrition och överviktsrelaterade hälsofrågor betonar betydelsen av att staten och livsmedelsbranschen samverkar.⁷⁷ Som en del i EU:s arbete med strategin sker också en formaliserad samverkan med livsmedelsbranschen och andra aktörer.⁷⁸

I Sverige har Livsmedelsverket i samverkan med livsmedelsbranschen, utarbetat kriterier för märkning med Nyckelhålet. Livsmedelsbranschens arbete har bland annat omfattat frågor om att möjliggöra medvetna och hälsosamma val hos konsumenterna. Branschen har verkat för nyckelhålsmärkningen, som ett stöd för att utveckla sortiment och produkter utifrån ett hälsoperspektiv.⁷⁹

⁷⁷ EU-kommissionen (2007). *White paper on: A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*.

⁷⁸ EU platform for action on diet, physical activity and health.

https://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform_en. (2019-04-15)

⁷⁹ Svensk Dagligvaruhandel. *Dagligvaruhandelns fempunktsprogram för goda matvanor och god folkhälsa*. Livsmedelsföretagen (2014). *Mat för hälsa och välbefinnande*.

3 Ekonomiska styrmedel som används för att främja hälsa på livsmedelsområdet

I detta kapitel redovisar vi vår sammanställning av forskning om ekonomiska styrmedel som används för att främja hälsosamma matvanor. Sammanställningen avser olika former av skatter och subventioner vilka är de vanligaste förekommande styrmedlen på området. Vi beskriver hur ett antal europeiska länder har utformat skatt på och subventioner av vissa livsmedel samt de juridiska förutsättningarna för att använda sådana styrmedel i Sverige.

3.1 Sammanfattning

3.1.1 Flera länder använder ekonomiska styrmedel för att påverka konsumtionen

I Europa använder flera länder ekonomiska styrmedel för att främja hälsosamma matvanor. Det vanligast förekommande styrmedlet är punktskatter riktade mot drycker med tillsatt socker. Beskattning av det här slaget har tidigare ofta motiverats av fiskala skäl, det vill säga för att förstärka statsfinanserna. Men på senare år har flera länder infört punktskatter på drycker av hälsoskäl. Det finns också exempel på länder som beskattar andra ohälsosamma livsmedel eller som subventionerar frukt och grönsaker genom lägre mervärdesbeskattning.

3.1.2 Studierna visar att styrmedlen kan ge bättre matvanor och hälsa

Forskningsgenomgången visar att användning av punktskatter för att främja goda matvanor kan ha en positiv effekt på matvanor och hälsa. Genomgången visar att sådana skatter kan påverka konsumtionen samtidigt som det är mer osäkert om den ändrade konsumtionen i sin tur leder till påtagliga hälsoeffekter.

Merparten av studierna är modellstudier som uppskattar effekter av skatteinivåer som är betydligt högre än vad som har införts i verkligheten i olika länder. Studierna uppskattar därför större positiva effekter än vad som visats i verkligheten. Antalet studier som belyser effekterna av verkligt införda skatter är förhållandevis få. Dessa studier visar i regel små positiva effekter eller inga effekter på hälsan. Ett fåtal länder har en lägre mervärdesbeskattning av nyttiga livsmedel såsom frukt och grönsaker. Forskningen visar att denna typ av subventioner kan ge positiva hälsoeffekter, men resultaten är relativt osäkra.

Användning av skatter kan bidra till förbättrad hälsa genom förbättrade mat- och dryckesvanor, men kan också leda till oönskat utbyte av produkter hos konsumenterna (substitution). Denna substitutionseffekt kan vara stor om de varor som beskattas kan ersättas med liknande ohälsosamma produkter som inte beskattas. Hushållens känslighet för prisförändringar (priselasticiteten) på ohälsosamma respektive hälsosamma livsmedel är styrande för skatternas och subventionernas inverkan på konsumtionen.

3.1.3 Punktskatt är att föredra framför skatt som baseras på prisnivå

En vanlig rekommendation från forskningen är att beskattningen bör utformas så att den i stor utsträckning träffar den onyttiga ingrediensen. Det är också vanligt att länder använder olika nivåer för skatten där högre skatt tas ut för produkter med ett högre innehåll av den onyttiga ingrediensen. Det skapar incitament för konsumenter att välja mer hälsosamma alternativ och för producenterna att ersätta eller minska den onyttiga ingrediensen. Beskattningen bör inte baseras på prisnivån eftersom priset delvis speglar en högre kvalitet i produkterna.

3.1.4 Punktskatter har olika inverkan beroende på socioekonomiska förhållanden

Vissa studier belyser särskilt skillnader i effekter av punktskatter för olika socioekonomiska grupper. Dessa studier visar i regel att grupper med lägre inkomster eller lägre utbildning drabbas mer i ekonomiskt hänseende av skatter på ohälsosamma livsmedel. Det beror på att dessa grupper ofta har en högre konsumtion av ohälsosamma livsmedel i förhållande till inkomsten. Samtidigt visar forskningen att en punktskatt på ohälsosamma livs-

medel kan bidra till att öka jämlikheten i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper.

3.2 Motiv för att påverka hushållens konsumtion med ekonomiska styrmedel

I kapitel 2 beskriver vi bakgrunden till att kaloriintaget har ökat såväl i Sverige som i många andra länder och varför detta kan vara ett problem. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan en för hög konsumtion av ohälsosamma livsmedel innebära att det finns ett marknadsmisslyckande med negativa externa effekter i form av bland annat ökade kostnader för sjukvård och produktionsbortfall. En så kallad *pigouskatt* kan bidra till att vrida de ekonomiska incitamenten rätt, genom att ta hänsyn till den snedvridning som de negativa externa effekterna innebär för samhället.⁸⁰ En subvention av hälsosamma livsmedel kan också ha en positiv effekt i detta avseende. WHO framhåller att det finns allt tydligare vetenskapligt stöd för att skatter och subventioner påverkar inköpsbeteendet på sådant sätt att de kan bidra till bättre matvanor, förebygga sjukdom och leda till mindre sjukvårdskostnader.⁸¹

Det finns i princip två sätt att påverka hushållens mat- och dryckesvanor med ekonomiska styrmedel, med skatt eller subventioner. Målet med beskattning av vissa ohälsosamma livsmedel är att höja priset så att konsumenterna väljer att minska konsumtionen. Målet med en subvention är i stället att sänka priset för att öka konsumtionen av nyttiga livsmedel, som frukt och grönsaker.

3.3 Regleringen av punktskatter och mervärdesskatt i Sverige

Skatter kan grovt delas in i *direkta* skatter och *indirekta* skatter. De direkta skatterna betalas in av samma skattesubjekt som är tänkt att slutligen bära

⁸⁰ Andersson, D och Fransson, A. *Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2011:3)*, s. 123.

⁸¹ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 23-24. WHO (2017). *Taxes on sugary drinks: Why do it?*

kostnaden. Det tydligaste exemplet är inkomstskatten där alla som har en inkomst också betalar skatten till staten.

En *indirekt* skatt betalas av vissa personer men bärs av andra. Kostnaden för skatten övervältras alltså, ibland i flera led, på den person som slutligen får bära kostnaden. Både punktskatt och mervärdesskatt är indirekta skatter.

3.3.1 Punktskatt

I Sverige finns ett tjugotal punktskatter, exempelvis skatt på reklam, spel, energi, kemikalier, flyg, alkohol och tobak.⁸² Skatt på alkohol och tobak syftar till att minska konsumtion av hälsofarliga produkter och är därför särskilt intressanta för vår fortsatta redovisning.

De olika punktskatterna regleras separat och på olika sätt. Vi använder lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1563) om tobaksskatt som exempel för att visa hur punktskatter med konsumtionshämmande motiv fungerar och vilka regleringar som krävs för att urskilja de produkter som ska träffas av skatten. Både dessa skatter bygger på EU-direktiv.

Även lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter kan tjäna som exempel. Denna lag har inte några regler om beskattning på EU-nivå. Det innebär att medlemsstaterna kan införa och utforma sådan beskattning så länge de inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater samt följer de generella unionsrättsliga reglerna om proportionalitet och likabehandling.⁸³

KN-nummer kan användas för att definiera punktskattepliktiga varor

Ett sätt att definiera punktskattepliktiga varor är att använda kategorierna i den så kallade kombinerade nomenklaturen (KN). KN är en varuindelning som bygger på gemensamma regler i EU med syftet att ha en harmonise-

⁸² 3 kap. 15 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁸³ Proposition 2017/18:187. *Beskattning av elektroniska cigaretter och vissa andra nikotinhaltiga produkter*, s. 29.

rad tulltaxa och att kunna föra statistik över medlemsländernas utrikes-handel.⁸⁴

KN-numren bygger på sifferkombinationer med upp till åtta positioner. De fyra första positionerna avser gruppen i stort. KN-numret 2204 avser till exempel den större varugruppen *vin av färska druvor*. Positionerna fem till åtta beskriver varugruppen närmare. KN 2204 1011 avser *Champagne med skyddad ursprungsbeteckning*, 2204 1013 avser *Cava, med skyddad ursprungsbeteckning*, osv. KN-numren kan användas för att fastställa varugrupper och kategorier vid utformningen av en skatt, det vill säga vilka grupper som ska beskattas och inte.⁸⁵ KN-klassificeringen är dock ett trubbigt verktyg och endast ett av flera medel som kan användas för att bestämma skattebasen. Det kan därför finnas behov av andra kriterier än varugrupp i avgränsningen för beskattningen.

Punktskatterna tas ut på olika sätt

Alkoholskatten tas alltid ut per liter alkoholhaltig produkt. De skattepliktiga varorna avgränsas bland annat med hjälp av KN-nummer, men även alkoholhalten ligger till grund för beräkningen av skattesatsen.

Tobaksskatten tas ut på ett annat sätt, i huvudsak med ett visst antal kronor per styck för cigaretter eller cigarrer. Röktobak, snus och tuggtobak beskattas per kilo. Denna punktskatt baseras alltså på hela varan. Andra nikotinprodukter beskattas per liter vätska eller per kilo.⁸⁶ Även här används KN-numren för klassificering.⁸⁷

Både alkoholskatten och tobaksskatten regleras genom miniminivåer i EU:s regelverk som lämnar det fritt för medlemsstaterna att bestämma

⁸⁴ Artikel 1, Rådets förordning (EEG) 2568/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

⁸⁵ EU-domstolens avgörande C499/16 (AZ mot Minister Finansów), punkt 25.

⁸⁶ 3–4 §§ lag (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

⁸⁷ 2 § lag (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, 1 § lag (1994:1563) om tobaksskatt.

specifika skattesatser.⁸⁸ Nivåerna kan därför vara olika höga i olika EU-länder.

Förfarandet för alkoholskatten är harmoniserat

Kretsen av personer som är skyldiga att betala alkoholskatt är vid. Några exempel är godkända upplagshavare eller godkända varumottagare, den som säljer eller tar emot skattepliktiga varor till Sverige genom distansförsäljning, den som för in eller tar emot beskattade alkoholvaror från ett annat EU-land, den som tillverkar skattepliktiga varor utanför ett skatteupplag samt i vissa fall även innehavare.⁸⁹

Uppbörderna av punktskatterna för alkoholhaltiga varor är administrativt väl utbyggt och kräver omfattande administrativ kontroll. Skatteverket godkänner efter ansökan de aktörer som får agera inom det så kallade *uppskovsförfarandet*, till exempel upplagshavare eller varumottagare. Uppskovsförfarandet innebär att skattepliktiga varor kan tillverkas, bearbetas, förvaras och flyttas mellan medlemsstaterna inom ramen för ett system med skatteupplag, utan att det medför några beskattningskonsekvenser.

Kraven för att få hantera varor inom uppskovsförfarandet är höga. Det kräver att aktören bedriver verksamhet av viss art och att aktören är lämplig med hänsyn till exempelvis ekonomiska förhållandena för att bli godkänd av Skatteverket. Det finns en rik domstolspraxis om både godkännande och återkallelse.⁹⁰

Skattskyldighetens inträde regleras särskilt för varje kategori av skattskyldig.⁹¹ Skyldigheten inträder vid olika tidpunkter beroende på kategori. För en upplagshavare finns fyra händelser som utlöser skattskyldigheten. Dessa är när skattepliktiga varor tas ut från ett skatteupplag, när varorna tas emot på en direkt leveransplats, när varorna tas i anspråk i skatteupplaget

⁸⁸ Se t.ex. Rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker (92/84/EEG).

⁸⁹ 8 § lag (1994:1564) om alkoholskatt.

⁹⁰ Skatteverkets rättsliga vägledning.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2019.2/322041.html>. (2019-04-16)

⁹¹ 19 § lag (1994:1564) om alkoholskatt.

eller då lagerbrister uppkommer samt då ett godkännande av skatteupplaget återkallas.

Liknande förfaranden är reglerade även för punktskatterna på tobak och nikotinvaror, men inte lika ingående.⁹²

3.3.2 Mervärdesskatt

Mervärdesskatten betalas in av de näringsidkare som deltar i produktion och distribution av skattepliktiga varor och tjänster. I varje led betalar näringsidkarna in mervärdesskatt i förhållande till det mervärde de tillför i sin produktion.⁹³ Den som slutligen säljer varorna eller tjänsterna till konsumenterna tar ut mervärdesskatten utöver priset på varan. Det innebär att kostnaden för skatten övervältras på konsumenterna.

Uppbörd av mervärdesskatten bygger på ett utbyggt administrativt system med registrering av mervärdesskattepliktiga aktörer. Dessa aktörer redogör för sin in- och utgående moms i mervärdesskattedeklarationen.

Beskattningsgrundande händelser

Mervärdesskatt ska betalas till staten vid *omsättning* av varor eller tjänster, vid *import* eller vid *unionsinterna förvärv*.⁹⁴

Med omsättning menas främst situationen att en vara överlåts mot ersättning, det vill säga genom försäljning, eller att en tjänst utförs, överlåts eller på annat sätt tillhandahålls mot ersättning. Omsättning kan också ske genom att en vara tas i anspråk genom uttag, det vill säga att en näringsidkare tar ut en vara eller en tjänst ur verksamheten för sitt eget eller personalens privata bruk eller överlåter en vara till någon utan ersättning.⁹⁵ Ett sådant uttag sker alltså utan ersättning, men kan ändå medföra plikt att betala mervärdesskatt.

⁹² Se till exempel 6 § lag (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

⁹³ Kleerup, m.fl. *Mervärdesskatt i teori och praktik*, s. 17.

⁹⁴ 1 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200).

⁹⁵ 2 kap 1 och 2 §§ mervärdesskattelagen.

Import innebär att en skattepliktig vara förs in till Sverige från en plats utanför EU.⁹⁶ Importören av varorna betalar då in mervärdesskatten vid införandet.

Ett så kallat unionsinternt förvärv kan också vara en beskattningsgrundande händelse. Syftet är att skapa neutralitet mellan att köpa varor från svenska företag och att köpa varor från näringsidkare i andra medlemsstater. Neutraliteten skapas genom att svensk utgående mervärdesskatt debiteras i båda fallen och att såväl utgående som ingående skatt hanteras via mervärdesskattedeklarationen.⁹⁷

Beskattningsbara personer

Alla som självständigt bedriver en ekonomisk verksamhet är beskattningsbara personer. Ekonomisk verksamhet är varje verksamhet som bedrivs av till exempel producenter, handlare eller tjänsteleverantörer.⁹⁸ Juridisk form, syfte eller resultatet av verksamheten har ingen betydelse.⁹⁹

Skatten tas ut som en procentsats på beskattningsunderlaget

Mervärdesskatten tas ut som en procentsats på *beskattningsunderlaget*.¹⁰⁰ Underlaget beräknas på olika sätt beroende på om en vara eller tjänst omsätts genom försäljning, unionsinternt förvärv, genom uttag eller import.

Vid omsättning är beskattningsunderlaget den ersättning som säljaren har fått eller kommer att få för varan eller tjänsten från köparen. Vid uttag av varor beräknas mervärdesskatten på inköpsvärdet vid tillfället för uttaget och vid uttag av tjänster är beskattningsunderlaget den totala kostnaden för att tillhandahålla tjänsten. Vid import av varor beräknas mervärdesskatten på varans tullvärde med tillägg för tull och andra statliga skatter, till exempel punktskatter.¹⁰¹

⁹⁶ 2 kap. 1 a § mervärdesskattelagen.

⁹⁷ Kleerup, s. 49 ff.

⁹⁸ 4 kap. 1 § mervärdesskattelagen.

⁹⁹ Skatteverkets ställningstagande 2017-06-21, dnr 131 203052-17/111.

¹⁰⁰ 1 kap 1 § mervärdesskattelagen.

¹⁰¹ Kleerup, s. 53 f.

Kostnaden övervältras på konsumenterna genom avdragsrätt för ingående skatt

Den skatt som ska betalas in till staten vid omsättning, unionsinternt förvärv eller import kallas *utgående*.¹⁰² Vid förvärv av varor eller tjänster som medför skattskyldighet för säljaren uppstår *ingående* skatt. Skatten beräknas då på ersättningen för varorna eller tjänsterna.¹⁰³

Den utgående skatten blir avdragsgill ingående skatt i nästa led i försäljningskedjan. Detta innebär att varje beskattningsbar person betalar in sin del av skatten medan nästa beskattningsbara person drar av den från sina kostnader. Konsumenten är inte en beskattningsbar person och får därmed bära kostnaden för skatten.¹⁰⁴ Syftet med avdragssystemet är att helt befria aktörer från den mervärdesskatt som har betalats eller ska betalas inom ramen för den ekonomiska verksamheten. Systemet är harmoniserat i EU med tanken att det ska garantera en fullständig neutralitet för all mervärdesskattepliktig verksamhet.¹⁰⁵

Olika skattesatser för olika varugrupper

Mervärdesskattelagen och mervärdesskattedirektivet säger att det ska finnas en normalskattesats.¹⁰⁶ Normalskattesatsen får inte vara lägre än 15 procent.¹⁰⁷ Medlemsstaterna får också ha en eller två reducerade skattesatser.

I Sverige finns tre nivåer av mervärdesskatt. Den normala skattesatsen är 25 procent och de två reducerade skattesatserna är 12 procent respektive 6 procent. För livsmedel gäller den högre reducerade skattesatsen på 12 procent.

¹⁰² 1 kap. 8 § 1 st. mervärdesskattelagen.

¹⁰³ 1 kap. 8 § 2 st. och 8 kap. 2 § mervärdesskattelagen.

¹⁰⁴ Kleerup s. 56.

¹⁰⁵ EU-domstolens avgöranden i C-4/94 (BLP) och C-37/05 (Ghent Coal Terminal).

¹⁰⁶ 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen och rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

¹⁰⁷ Art. 96 och 97.

3.4 Ekonomiska styrmedel i Europa för förbättrade matvanor

I Europa har flera länder infört olika former av punktskatt eller reducerad mervärdesskatt. I Norge, Finland och i Danmark har sötsaker beskattats på olika sätt sedan 1920-talet för att förstärka statsfinanserna. Finland avskaffade den senaste beskattningen av sötsaker 2017 på grund av risken för att snedvrider konkurrensförhållanden mellan olika produkter.¹⁰⁸

Den vanligaste formen av skatt i Europa riktas mot drycker med tillsatt socker. Dessa produkter kan tydligt definieras som energitäta och näringsfattiga. Det finns också liknande hälsosammare alternativ för konsumenterna vilket kan ha betydelse för utfallet.¹⁰⁹ Länder, såsom exempelvis Finland och Norge, har tidigare motiverat sina skatter med att de ska förstärka statsfinanserna, men på senare år har motivet bland länderna främst varit att förbättra kostvanorna.

Det är vanligt att länder använder två eller fler nivåer där högre skatt utgår för produkter med en högre andel av det ohälsosamma näringsämnet. Genom en sådan utformning skapas incitament för producenterna att helt avlägsna eller minska innehållet av de ohälsosamma näringsämnena i sina produkter och för konsumenterna att byta till mer hälsosamma alternativ.¹¹⁰ Det förekommer också subventioner av frukt och grönsaker genom en lägre mervärdesbeskattning.

3.4.1 Vanligast med skatt på drycker med tillsatt socker

Punktskatt på drycker med tillsatt socker är det vanligaste styrmedlet. Sådana skatter tas vanligtvis ut med ett belopp per liter. Drycker med

¹⁰⁸ Regeringens proposition RP 137/2016 rd och www.vero.fi/sv/Detaljerade_skatteanvisningar/anvisningar/56208/punktskatt-palaskedrycker/. (2019-03-18)

¹⁰⁹ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 23-24. WHO (2017). *Taxes on sugary drinks: Why do it?*

¹¹⁰ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 23-24. WHO (2017). *Taxes on sugary drinks: Why do it?*

enbart naturligt socker, till exempel fruktjuicer, omfattas vanligtvis inte av sådana punktskatter.

Tabell 3.1 Punktbeskattning av drycker med tillsatt socker i länder i Europa 2018, skatt per liter.

Land	Skatt	Infört år	Kommentar
Belgien	11,92 eurocent ¹¹¹	2016	Beskattar även drycker med sötningsmedel och med smakämnen.
Danmark	---	1983	Skatt på drycker med tillsatt socker m.m. avskaffades fr.o.m. 1 januari 2014. En lägre skatt tillämpades på drycker med låg sockerhalt.
Estland	10–30 eurocent beroende på bl.a. sockerhalt	2018	Införs successivt fr.o.m. 2018. Även drycker med sötningsmedel beskattas.
Finland	12–27 eurocent beroende på bl.a. sockerhalt	2011	Det finns också en importskatt på dryckesförpackningar från land utanför EU, 51 eurocent per liter. Små producenter är undantagna. Även drycker med sötningsmedel, drycker med naturligt socker och mineralvatten beskattas. Högre skatt på drycker med mer än 0,5 % socker.
Frankrike	Skatten ökar proportionellt utifrån sockerhalten. Till exempel är skatten 5,6 eurocent för drycker med fem gram tillsatt socker och 13,64 eurocent för drycker med tio gram tillsatt socker.	2013	Även drycker med sötningsmedel beskattas.

¹¹¹ 1 eurocent = 0,1047 SEK (kurs den 22 mars 2019).

Irland	16–24 eurocent beroende på sockerhalt	2018	Ingen skatt på drycker med mindre än 5 gram socker/100 ml.
Lettland	7,4 eurocent	2011	Även drycker med sötningsmedel beskattas.
Norge	4,82 norska kronor för drycker med tillsatt socker ¹¹²	1922	Avser 2019. Även drycker med sötningsmedel beskattas. Drycker med naturligt socker beskattas med 1,73 NOK. Drycker i pulverform beskattas inte.
Portugal	8,22–16,46 eurocent beroende på sockerhalt	2017	Även drycker med sötningsmedel beskattas.
Storbritannien	18–24 pence beroende på sockerhalt ¹¹³	2018	Ingen skatt på drycker med mindre än 5 gram socker/100 ml.
Ungern	15 forint per liter ¹¹⁴	2011	Även drycker med sötningsmedel beskattas.

Källor: Taxes in Europe database, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html, World Cancer Research Fund International (2018), NOU 2019: 8, Vero-skatt (skatteförvaltningen i Finland), The Norwegian Tax Administration, PWC pwc.pt/en/pwcinforsisco/state-budget/2017/pwc-state-budget-final-law-2017.pdf, *Tax Law Changes – Summary of the provisions of the summer tax package*, Deloitte, Hungary, juli 2018.

Skälet för att så nära som möjligt knyta beskattningen till sockerhalten, och inte priset på dryckerna, är att skapa ett incitament för producenterna att ersätta sockret. Det är vanligt att skatteskalen är progressiv i förhållande till sockerhalten, det vill säga att drycker med särskilt hög sockerhalt beskattas högre, ofta i två eller tre steg. Det skapar ett incitament för producenterna att sänka sockerhalten i dryckerna. Gentemot konsumenterna är syftet med beskattningen att höja prisnivån och därigenom att minska konsumtionen. I vissa länder beskattas inte drycker som har låg sockerhalt, exempelvis Irland och Storbritannien.

¹¹² 1 norsk krona motsvarar SEK 1,086 (kurs den 22 mars 2019).

¹¹³ 1 pence motsvarar SEK 0,115 (kurs den 7 maj 2019).

¹¹⁴ 1000 forinter motsvarar SEK 32,7 (kurs den 22 mars 2019).

I de flesta av dessa länder riktas skatten mot drycker med tillsatt socker, men det förekommer också att drycker med sötningsmedel (lightdrycker) eller enbart naturligt socker beskattas. Exempelvis beskattar Belgien, Finland, Norge och Frankrike drycker med sötningsmedel. I Norge och Finland beskattas även drycker med naturligt socker, till exempel fruktjuice.

3.4.2 Punktbeskattning och subventioner av vissa matvaror

Några länder har infört skatt på ohälsosamma livsmedel utöver drycker (tabell 3.2). Danmark, Norge och Ungern har särskilda punktskatter för sötsaker och Ungern beskattar även snacks med hög salthalt.

Danmark hade under perioden 2011–2013 en särskild skatt på mättat fett. Skatten gällde livsmedel med mer än 2,3 viktprocent mättat fett och omfattade bland annat kött, mejeriprodukter, animaliska fetter, matoljor, margarin och bredbara blandprodukter. Skattesatsen var 16 DKK/kilo. Enligt WHO bidrog skatten till att minska konsumtionen av dessa livsmedel med 10–15 procent.¹¹⁵ Skatten kritiserades för att höja priserna, öka de administrativa kostnaderna och äventyra danska arbetstillfällen.¹¹⁶ Finland hade tidigare en punktskatt på sötsaker och glass som avskaffades 2017.¹¹⁷

¹¹⁵ WHO Regional Office for Europe (2015). *Using price policies to promote healthier diets*, s. 14.

¹¹⁶ Sveriges ambassad i Köpenhamn (2018). *Beskattning av vissa livsmedel i Danmark*, PM 2018-10-09.

¹¹⁷ Proposition RP 137/2016 rd.

Tabell 3.2 Punktbeskattning av sötsaker 2018 i europeiska länder.

Land	Punktbeskattning
Danmark	Skatt på sötsaker t.ex. choklad, konfekt, lakrits m.m. på 22,08 DKK/kg för produkter med mindre än 0,5 gram socker per 100 gram och 25,97 DKK/kg för produkter med mer än 0,5 gram socker per 100 gram. ¹¹⁸
Norge	Skatt på sötsaker t.ex. choklad, konfekt, lakrits m.m. på 20,82 NOK/kg.
Norge	Skatt på socker, sirap och sockerlösningar på 8,05 NOK/kg. ¹¹⁹
Ungern	Skatt på godis, choklad, bakverk, kex, sylt och snacks med hög salthalt.

Källor: Information om beskattningen i Danmark och Norge finns på <https://www.skm.dk/skattetal/satser/satser-og-beloebsgraenser/chokoladeafgiftsloven> och <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/>. Information om beskattningen i Ungern finns på <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ce/Documents/tax-legal-highlights/august-2018/ce-tax-legal-highlights-hungary-august-2018.pdf>. (2019-03-20)

Ett fåtal EU-länder subventionerar vissa livsmedel genom att de är helt undantagna från mervärdesbeskattning eller genom lägre skattesats. Så är fallet i Irland, Lettland, Polen och Spanien (tabell 3.3). I Lettland är skattesatsen 5 procent på frukt, bär och grönsaker jämfört med 12 procent för livsmedel i övrigt. I de övriga länderna beskattas fler typer av livsmedel med en låg mervärdesskattesats.

¹¹⁸ Ett flertal olika skattesatser tillämpas också för andra råvaror såsom mandlar och nötter. Även glass beskattas med andra skattesatser. <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234919> (2019-05-07)

¹¹⁹ Socker som används för framställning av varor är i vissa fall undantagen från beskattning.

Tabell 3.3 Subvention av vissa livsmedel genom lägre mervärdesbeskattning 2018 i europeiska länder.

Land	Lägre mervärdesbeskattning	Kommentar
Irland	De flesta livsmedel är undantagna från mervärdesbeskattning, bland annat frukt och grönsaker.	Den normala mervärdesskattesatsen är 23 %. Olika livsmedel finns i samtliga skattesatser, 0 %, 13,5 % och 23 %.
Lettland	Mervärdesskatt på 5 % på frukt, bär och grönsaker, färska, rensade, skalade, skurna och packade men inte kokta (eller tillredda på annat sätt).	Den normala mervärdesskattesatsen är 21 %. För livsmedel är skattesatsen 12 %.
Polen	Mervärdeskatt på 5 % på bröd, kött, mejeriprodukter och vissa frukter och grönsaker. Mervärdeskatt på 8 % på citrusfrukter, vissa nötter, torkade grönsaker, vissa bakverk och fruktprodukter.	Den normala mervärdesskattesatsen är 23 %.
Spanien	Mervärdeskatt på 4 % på bröd, mjölk, ost, ägg samt frukt och grönsaker.	Den normala mervärdesskattesatsen är 21 %. För livsmedel är skattesatsen 10 %.

Källor: Taxes in Europe database, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html.
 Revenue. Irish Tax and Customs. <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/tdm/value-added-tax/part03-taxable-transactions-goods-ica-services/Goods/goods-food-and-drink.pdf>.
 (2019-05-02)

3.5 Forskning om ekonomiska styrmedel för att förbättra matvanorna

På senare år har den empiriska forskningen om effekter av skatter och subventioner för att påverka matvanor intensifierats. Forskningen omfattar bland annat utvärderingar av verkligt införda skatter och modellstudier där forskarna uppskattar hur en skatt eller subvention påverkar hälsa och konsumtion av olika livsmedel. Merparten av studierna som vi refererar till har inhämtats av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

(SBU) och har genomgått peer-review.¹²⁰ SBU:s underlag redovisas i sin helhet i bilagor på vår webbplats.¹²¹

I vår sammanställning i denna rapport fokuserar vi främst på forskningsresultat från studier som baserar sig på data från områden med relativt hög levnadsstandard som i Sverige. Det beror på att inverkan på kostvanorna av ekonomiska styrmedel ibland har visat skilja sig mellan länder med hög levnadsstandard och länder med lägre levnadsstandard. De flesta av studierna baseras på data från olika länder i Europa, delstater i USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

3.5.1 Olika typer av studier

Studierna om ekonomiska styrmedel för förbättrade matvanor kan delas in i utvärderingar, modellstudier och experimentella studier.

Utvärderingar

I denna typ av studier analyseras effekterna av ett verkligt infört styrmedel, till exempel en punktskatt på drycker med tillsatt socker. De effekter som vanligtvis analyseras är inverkan på konsumtion, kaloriintag och BMI.

Modellstudier

De flesta studier som ingår i underlaget är så kallade modellstudier. En vanlig typ av studie är att man med en modell för konsumenternas beteende har simulerat effekterna på konsumtionen, eller en hälsoindikator, av en tilltänkt punktskatt. I modellstudierna används beräknade egenpris- och korspriselasticiteter som indikation på hushållens känslighet för prisförändringar, det vill säga hur mycket konsumtionen påverkas då prisnivån stiger som följd av en skatt.¹²² En prisökning på en viss vara kan

¹²⁰ Sammanlagt ligger 91 studier till grund för dessa forskningsöversikter. Dessa studier har hämtats från välrenommerade forskningsdatabaser och från svenska myndigheters webbplatser.

¹²¹ www.statskontoret.se

¹²² Egenpriselasticitet är ett mått som visar hur efterfrågan påverkas av en prisförändring. Det definieras som procentuell förändring i efterfrågad kvantitet av en produkt X dividerad med procentuell förändring av priset på produkt X.

innebära att efterfrågan på substitutvaror ökar. Denna inverkan speglas i korspriselasticiteterna.¹²³

Experimentella studier

Vissa studier är så kallade experimentella studier. Här har man i studieresyfte, till exempel i en viss matbutik eller cafeteria, varierat prisnivån på olika produkter och sedan fört noteringar över kundernas köpbeteenden vid olika prisnivåer.

3.5.2 Önskade effekter som följer med ekonomiska styrmedel

Ett styrmedel kan medföra problematiska och oönskade effekter. Det gäller i första hand substitutionseffekter, övervältringseffekter och fördelningseffekter som vi beskriver nedan. Dessa effekter diskuteras i många studier som handlar om ekonomiska styrmedel.¹²⁴

Substitutionseffekter

En substitutionseffekt innebär att hushållen byter ut konsumtion av vissa varor mot andra liknande varor. Vid beskattning av ohälsosamma livsmedel är denna inverkan central för att bedöma om styrmedlet är effektivt eller inte. Det beror på att det finns både önskade och oönskade substitutionseffekter. Den önskade substitutionen är att hushållen ersätter ohälsosamma livsmedel med hälsosamma livsmedel. Den oönskade substitutionen är att hushållen ersätter vissa ohälsosamma livsmedel med andra ohälsosamma livsmedel. Ju större den oönskade substitutionseffekten är desto mindre effektivt är styrmedlet.

Substitutionseffekterna kan vara stora när det finns andra ohälsosamma produkter som ger samma typ av tillfredsställelse som de produkter som beskattas. Ett exempel är en skatt på ett visst urval av drycker med tillsatt

¹²³ Korspriselasticitet är ett mått som visar hur efterfrågan av en vara påverkas av en prisförändring på en annan vara. Det definieras som procentuell förändring i efterfrågad kvantitet av produkt X dividerad med procentuell förändring av priset på produkt Y.

¹²⁴ Se t.ex. Backholer K, m.fl. (2016), WHO (2015) och Andersson, D och Fransson, A. (2011:3).

socker som medför att konsumenterna övergår till konsumtion av andra drycker som innehåller tillsatt socker eller drycker med mycket naturligt socker. Substitutionseffekten kan då innebära att kaloriintaget, totalt sett, inte förändras på önskvärt sätt.¹²⁵

Övervältringseffekter

Övervältring framåt innebär att en skatt slår igenom på prisnivån. I fallet med styrmedel i form av skatt är det önskvärt med övervältring på prisnivån så att konsumtionen minskar som följd av beskattningen. Graden av övervältring beror på både utbud och efterfrågan och kan variera över tid.

Ett skäl till att en punktskatt på en viss typ av livsmedel inte vältras över fullt ut är att producenterna är måna om att upprätthålla försäljningsvolymerna och då kan välja att sänka vinstmarginalen. På lång sikt finns det stöd i forskningen för att punktskatter övervältras fullt ut på priserna.¹²⁶

Olika påverkan för olika socioekonomiska grupper

För att bedöma ett styrmedel är det också viktigt att ta hänsyn till hur olika socioekonomiska grupper påverkas. En skatt på vissa livsmedel påverkar i regel olika hushåll ekonomiskt på olika sätt. Här finns två intressanta fördelningseffekter. Den ena är hur ett ekonomiskt styrmedel påverkar den finansiella situationen i olika typer av hushåll. Den andra är hur ett ekonomiskt styrmedel påverkar hälsoindikatorer i olika typer av hushåll. De flesta av de studier som har gjorts fångar endast upp den finansiella fördelningseffekten. Forskningen visar till exempel att skatt på drycker med tillsatt socker oftast innebär att grupper med lägre inkomster eller lägre utbildningsnivå får en större försämring av sin ekonomi av skatten än vad hushåll med bättre socioekonomisk standard får.

Ett mindre antal studier belyser fördelningseffekterna på hälsoindikatorer som BMI och kroppsvikt. I dessa studier finns visst stöd för att skatter på

¹²⁵ Se t.ex. Wright A, m.fl. (2017). Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health* 2017;17:583.

¹²⁶ Finansdepartement (2018). *Beräkningskonventioner 2018*. Sassi F, m.fl. (2013). *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, s. 15, Paris: OECD Health Working Papers No. 66.

drycker med tillsatt socker kan ha en utjämnande effekt mellan olika socioekonomiska grupper vad gäller hälsa.¹²⁷ (Se vidare avsnitt 3.5.4.)

3.5.3 Forskningsöversikterna pekar oftast på positiva effekter av beskattning av ohälsosamma livsmedel

Forskningen om hur de ekonomiska styrmedlen påverkar matvanor och hälsa är främst inriktad på beskattning av drycker med tillsatt socker.¹²⁸ Det finns ett mindre antal studier om beskattning av fetter och salt och om subventioner av frukt och grönsaker. Styrmedlens effekter mäts i termer av förändrad konsumtion eller som effekt på någon hälsoindikator. Studierna använder vanligtvis BMI eller kroppsvikt som hälsoindikator.

Vi bedömer utifrån forskningsöversikterna att beskattning av sockerrika livsmedel kan påverka konsumtionen i rätt riktning, det vill säga att minska konsumtionen av socker. Av forskningen framgår också att det är mer osäkert om den ändrade konsumtionen i sin tur leder till påtagliga hälsoeffekter. Nedan beskriver vi översiktligt resultaten i 5 systematiska forskningsöversikter som har publicerats 2015–2018.

Systematisk översikt av Redondo m.fl. (2018)

Översikten omfattar resultaten av 17 utvalda studier av beskattning av drycker med tillsatt socker (tabell 3.4).¹²⁹ Av dessa belyser 5 studier en verkligt införd skatt i vissa delstater eller städer i USA och i Mexiko. 11 studier innehåller olika typer av experiment med tilltänkt beskattning och en studie behandlar inverkan på konsumtion av att det finns tillgång till varuautomater för försäljning i skolor.

4 studier som handlar om verkligt införd beskattning visar att konsumtionen av drycker med tillsatt socker minskar. 2 av studierna gäller förhållanden i Mexiko och pekar på att en punktskatt som motsvarar 10 procent av priset bidrar till att minska konsumtionen av läsk med storleks-

¹²⁷ Backholer K, m.fl. (2016). The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutrition* 2016:1–15.

¹²⁸ WHO (2015), s. 4.

¹²⁹ Redondo M, m.fl. (2018). The impact of the tax on sweetened beverages: a systematic review, *American Society for Nutrition* 2018:108, s. 548–563.

ordningen 6–7 procent per invånare. Bland låginkomsttagare uppskattas minskningen till 9 procent. En studie på förhållanden i Berkeley i USA visar att en punktskatt på 8 procent av priset minskar försäljningen med 21 procent. Men som en följd av skatten ökade försäljningen också med 4 procent i närliggande städer.

Bland de 11 experimentstudierna visar 10 att konsumtionen av ohälsosamma produkter minskar när prisnivån ökar. I dessa studier tillämpas till exempel metoden att en viss population av individer belastas med ett högre pris genom en simulerad skatt eller att priset varieras olika tidpunkter på dagen. Experimentstudierna är utförda med data från Australien, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Studien om varuautomater visar att konsumtionen av ohälsosamma livsmedel ökar när det finns tillgång till varuautomater.

Tabell 3.4 Systematisk översikt av Redondo m.fl. (2018), 17 studier av skatt på ohälsosamma livsmedel och deras effekter på konsumtionen.

Typ av studie	Antal studier	Kommentar
Verkligt införd skatt på sötad läskedryck (naturligt experiment)	5	Fyra studier visar att konsumtionen minskar. Två studier visar på ökad konsumtion av icke beskattade drycker. Punktskatt motsvarande 10 procent reducerar konsumtionen med 6–7 procent.
Experimentstudier (prisökning på godis och läsk bland vissa grupper av personer och under vissa tider på dygnet)	11	Tio studier visar att konsumtionen minskar med tilltänkt skatt.
Experimentstudie (tillgång till varuautomat)	1	Studien visar att avsaknad av varuautomat i skolan kan minska daglig konsumtion av läsk med 4 procent.
Summa	17	

Systematisk översikt av Wright m.fl. (2017)

Översikten sammanfattar bland annat resultaten från 26 utvalda studier som har kvantifierat hur skatter påverkar konsumtionen av ohälsosamma livsmedel (tabell 3.5).¹³⁰ De flesta av dem (17 stycken) är modellstudier.

Den sammantagna bilden är att beskattning av ohälsosamma livsmedel kan ge en positiv effekt. Studierna visar att skatterna kan påverka konsumenternas beteenden men att det är osäkert om skatterna leder till varaktiga hälsoförbättringar.

Enligt studien ger en punktskatt som baseras på kvantitet, storlek eller vikt större positiv effekt på hälsoindikatorer jämfört med en förändring av mervärdesskatten. Punktskatt förväntas ge mindre substitutionseffekter från dyrare produkter till billigare produkter som är minst lika ohälsosamma.

I 8 av de 26 studierna utvärderas en verkligt införd skatt och bland dessa visar 4 studier att skatterna förbättrar hälsa eller konsumtion något. De övriga 4 studierna visade antingen en negativ effekt eller så kunde de inte visa någon effekt. En av studierna pekar särskilt ut att substitutionseffekten helt har slagit ut den positiva effekten av beskattningen. Bland de 26 studierna gäller 16 skatt på drycker med tillsatt socker i USA, främst med fokus på hur skatten påverkar barns och ungdomars vikt. 10 studier gäller skatt på olika typer av matvaror.

Bland de studier som uppvisade positiva hälsoeffekter finns 2 studier av skatten på fett i Danmark som fanns under åren 2011–2013. Dessa studier visar att skatten bidrog till en liten minskning av dödlighet orsakad av cancer, diabetes och luftvägssjukdomar.

En av studierna utvärderar införda skatter på drycker med tillsatt socker i olika delstater i USA, skatter som i genomsnitt uppgick till 3 procent av prisnivån. Studien visar en svagt positiv effekt på hälsan genom signifikant minskad BMI, fetma och övervikt.

I modellstudierna har forskarna använt skattade priselasticiteter för att analysera hur olika skattenivåer kan påverka konsumtionen av ohälsos-

¹³⁰ Wright A, m.fl. (2017).

samma livsmedel och därigenom påverka hälsan som mäts med BMI, förekomst av fetma eller övervikt.

Tabell 3.5 Systematisk översikt av Wright m.fl. (2017), 26 studier av skatt på ohälsosamma livsmedel fördelade utifrån typ av studie.

Typ av studie	Antal studier	Kommentar
Modellstudier	17	11 studier där en beskattning om minst 20 procent skatt har analyserats. Alla 11 studierna visar positiva hälsoeffekter.
Utvärdering (verkligt införd skatt)	8	4 studier visar små positiva effekter på hälsa och 4 studier visar inga effekter på hälsa.
Blandad studie (både modell och utvärdering)	1	
Summa	26	

Skatteunderlagen varierar mellan studierna och är antingen någon typ av dryck med tillsatt socker eller någon typ av mat som innehåller fett, socker eller salt (tabell 3.6). Bland 8 av 15 studier med en lägre skattesats än 20 procent kan ingen effekt på hälsan påvisas. Bland de 11 studier där skattnivån är 20 procent eller högre visar alla studier en positiv effekt på hälsan. 8 av dessa studier avser beskattning av drycker med tillsatt socker.

Tabell 3.6 Systematisk översikt av Wright m.fl. (2017), 26 studier fördelade efter skattenivå och inverkan på hälsan.

Skattenivå och skatteunderlag	Antal studier som visar positiv effekt	Antal studier som visar negativ eller ingen effekt
Skatt lägre än 20 % på drycker med tillsatt socker (blandade typer av studier)	3	5
Skatt lägre än 20 % på matprodukter (blandade typer av studier)	4	3
Skatt 20 % eller högre på drycker med tillsatt socker (modellstudier)	8	0
Skatt 20 % eller högre på mat (modellstudier)	3	0
Summa	18	8

Systematisk översikt av Bes-Rastrollo m.fl. (2016)

Översikten omfattar 24 studier som fokuserar på hur beskattning av socker kan påverka kroppsvikten (tabell 3.7).¹³¹ De flesta av studierna gäller skatt på drycker med tillsatt socker. 17 studier är olika typer av modellstudier och resterande 7 är utvärderingar av befintliga skatter. Merparten av studierna baseras på data från delstater i USA, men det ingår även data från Storbritannien, Irland, Australien, Indien och Sydafrika.

Tabell 3.7 Systematisk översikt av Bes-Rastrollo m.fl. (2016), 24 studier om effekt på kroppsvikt av sockerskatt, fördelade efter typ av studie och inverkan eller ingen inverkan på kroppsvikt.

Typ av studie	Antal studier som visar positiv effekt	Antal studier som inte visar någon effekt	Kommentar
Modellstudier	16	1	Merparten med beskattning om minst 20 %
Utvärderingar	1	6	
Summa	17	7	

¹³¹ Bes-Rastrollo M, m.fl. (2016).

Bland de 17 modellstudierna visar 16 att skatten minskar kroppsvikten. Bland de 7 utvärderingarna av befintliga skatter, där skatten uppgår till några procentenheter, visar 6 att beskattningen av socker inte har någon effekt på kroppsvikten. En förklaring till de stora skillnaderna i resultaten är att skattenivåerna i modellstudierna i regel är betydligt högre än de skatter som faktiskt har införts i olika länder. Enligt studien räcker det inte att beskatta tillsatt socker för att förhindra fetma, men det är en lämplig åtgärd i en strategi tillsammans med flera andra åtgärder.

Systematisk översikt av Alagiyawanna A, m.fl. (2015)

Denna systematiska översikt innefattar 7 studier i länder med hög ekonomisk levnadsstandard. Studierna gäller skatt på drycker med tillsatt socker och i vissa fall snacks i Irland och i vissa delstater i USA. I 3 av studierna finner forskarna att skatten har lett till en minskning av BMI eller en minskad konsumtion av läsk. I övriga 4 studier finner forskarna ingen effekt på BMI eller konsumtion.¹³²

3.5.4 Effekter för olika socioekonomiska grupper

Beskattning av sockerhaltiga drycker kan öka jämlikheten i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper. En skatt på drycker med tillsatt socker medför samtidigt risk för ökad ekonomisk ojämlikhet, det vill säga att beskattningen försämrar ekonomin mer i hushåll med en låg socioekonomisk standard än i hushåll med en hög socioekonomisk standard. Dessa slutsatser stöds av en systematisk studie från 2016.¹³³ Den systematiska studien omfattar 11 studier som belyser hur olika socioekonomiska grupper påverkas av en skatt på drycker med tillsatt socker. 8 studier är modellstudier och 3 studier är utvärderingar av befintliga skatter i USA. De socioekonomiska grupperna är indelade efter inkomst och utbildningsnivå. Studierna baseras på data från USA, Australien och Nya Zeeland.

2 av de 3 utvärderingarna visar att den befintliga beskattningen i USA har små effekter på BMI eller konsumtion. Den ena studien visar att en skatt

¹³² Alagiyawanna A, m.fl. (2015). Studying the consumption and health outcomes of fiscal interventions (taxes and subsidies) on food and beverages in countries of different income classifications; a systematic review. *BMC Public Health* 2015;15:887.

¹³³ Backholer K, m.fl. (2016).

på 1 procent minskar konsumtionen bland barn med cirka 0,14 flaskor läsk per vecka.¹³⁴ Den andra studien visar att en skatt på 1 procent minskar BMI med 0,015 kg/m² för vuxna låginkomsttagare och med 0,008 kg/m² för vuxna höginkomsttagare.¹³⁵

5 studier finner stöd för att beskattningen har en svagt regressiv effekt, alltså att skatten försämrar ekonomin något mer i socioekonomiskt svaga hushåll än i starka. 3 av studierna visar att fördelningseffekten är neutral över olika socioekonomiska grupper och 2 utvärderingar visar att skatten hade en utjämnande effekt på hushållens ekonomi.

3.5.5 Forskning om inverkan av subventioner av hälsosam mat och dryck

Forskningen om hur subventioner påverkar konsumtionen av hälsosam mat och dryck är betydligt mindre omfattande än forskningen om effekterna av skatter på ohälsosamma livsmedel. Det finns få exempel på länder som har infört subventioner. De studier som vi har funnit är främst utförda med data från länder och bland grupper med lägre inkomster.

WHO (2015)

I en rapport från WHO framgår att åtminstone halva subventionen används för att konsumera de subventionerade matvarorna, som vanligen är frukt och grönsaker.¹³⁶ Effekterna på kaloriintaget är emellertid oklara.

¹³⁴ Sturm R, m.fl. (2010). Soda taxes, soft drink consumption, and Children's body mass index. *Health Aff Proj Hope*. 2010;29:1052-8.

¹³⁵ Fletcher JM, m.fl. (2010). Can soft drink taxes reduce population weight? *Contemp Econ Policy* 28, s. 23–35.

¹³⁶ WHO Regional office for Europe (2015). *Using price policies to promote healthier diets*, s. 6.

C. N. Mhurchu m.fl. (2015)

Studien uppskattar att en subvention på 20 procent på frukt och grönsaker skulle öka konsumtionen med 12 procent.¹³⁷ Detta skulle rädda 560 liv per år i Nya Zeeland.¹³⁸

Niebylski, m.fl. (2015)

Denna systematiska studie behandlar frågan om kostnadseffektivitet i beskattningen av ohälsosam mat och subventioner av hälsosam mat.¹³⁹ Författarna bedömer att en intervention där både beskattning och subvention ingår kan vara effektiv.

K. Kotakorpi m.fl. (2011)

Studien baseras på data från Finland och uppskattar effekten av att avskaffa mervärdesskatten på frukt och grönsaker som då var 13 procent.¹⁴⁰ Studien beräknar att priserna på frukt och grönsaker skulle falla med 11,5 procent och att konsumtionen skulle öka.¹⁴¹ Detta uppskattades medföra att risken för död i hjärt- och kärlsjukdomar skulle minska med 4,4 procent. Risken för att drabbas av hjärt- och kärlsjukdom skulle minska med 0,9 procent.

Nordström och Thunström (2011)

I denna modellstudie analyseras effekterna på konsumtionen av att subventionera nyckelhålmärkta livsmedel som innehåller fibrer.¹⁴² Studien baseras på modellsimuleringar som skattar pris- och egenpriselasticiteter för olika produktgrupper. I modellsimuleringarna finansieras subventionen

¹³⁷ C. N. Mhurchu m.fl. (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 (7): e0128477. Doi:10.1371/journal.pone.0128477.

¹³⁸ Måttet är "Deaths prevented or postponed (DPP)".

¹³⁹ Niebylski ML, m.fl. (2015). Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. *Nutrition* 2015;31:787-95.

¹⁴⁰ K. Kotakorpi m.fl. (2011). *The Welfare Effects of Health-based Food Tax Policy*, Labour institute for economic research, Helsinki 2011.

¹⁴¹ I studien antas att den sänkta mervärdesskatten fullt ut tillfaller konsumenterna genom sänkt prisnivå.

¹⁴² Nordström och Thunström (2011). Economic policies for healthier food intake: the impact on different household categories, *The European Journal of Health Economics* (2011) 12:127–140.

med att öka mervärdesbeskattningen av mindre hälsosamma livsmedel som bakverk och färdiglagad mat. Simuleringen visar att fiberintaget ökar för alla inkomstgrupper, men också att en oönskad effekt uppstår genom att konsumtionen av fett, salt och socker ökar. Det är därför svårt att tolka resultatet i termer av hälsoeffekt.

3.6 Behov av ytterligare kunskap

Vår genomgång visar att det finns behov av ytterligare kunskap om användningen av ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet. Genomgången visar också att det finns mer kunskap om skatter på drycker med tillsatt socker än om skatter på andra ohälsosamma livsmedel samt om subventioner av hälsosamma livsmedel.

Samtidigt publiceras löpande olika rapporter som berör frågan vilket innebär att kunskapen ökar. Under senare tid har exempelvis World Cancer Research Fund International publicerat en rapport som framhåller att skatter på drycker med tillsatt socker har visat sig effektiva. Organisationen anser att lärdomar kan dras från internationella erfarenheter men att det är viktigt att utgå från den lokala kontexten när skatterna utformas och implementeras.¹⁴³ The Task Force on Fiscal Policy for Health framhåller också i en rapport från 2019 att skatt på drycker med tillsatt socker är ett effektivt medel för att främja hälsa och att effektiviteten i åtgärden ökar om den kompletteras med andra hälsofrämjande åtgärder.¹⁴⁴

Ett centralt analysproblem i studierna gäller hur konsumenter ändrar sammansättningen av konsumtionen då man inför eller förändrar beskattningen av ohälsosamma livsmedel. I en studie från Nya Zeeland framhålls att kunskaperna på detta område är bristfälliga.¹⁴⁵ I studierna som vi

¹⁴³ World Cancer Research Fund International (2018). *Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax*, s. 2.

¹⁴⁴ The Task Force on Fiscal Policy for Health (2019). *Health Taxes to Save Lives. Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol and Sugary Beverages*, s. 3 och 16.

¹⁴⁵ New Zealand Institute of Economic Research (2017). *Sugar taxes. A review of the evidence. NZIER report to Ministry of Health*. Se även Oxford Economics och International Tax and Investment Center (2016). *The Impact of Selective Food and Non-Alcoholic Beverage Taxes*.

refererar till varierar de uppskattade effekterna på konsumtionen av ekonomiska styrmedel. De olika uppskattningarna beror bland annat på varierande metoder och konsumentpopulationer i studierna. Förståelsen av substitutionseffekterna är en nyckelfråga eftersom de är starkt styrande för hur det samlade kaloriintaget påverkas av styrmedlen. Dessa effekter behöver belysas mer för att bättre förstå hur olika styrmedel och dess utformning inverkar på kaloriintaget.

Som vi beskriver i detta kapitel visar studier att beskattning på drycker med tillsatt socker kan påverka BMI eller kroppsvikt. Dessa hälsomått är allmänt accepterade som hälsoindikatorer men kan ändå ses som relativt trubbiga eftersom andra förhållanden också speglar hälsoläget. Det skulle därför vara värdefullt med fler studier som belyser olika styrmedels inverkan på exempelvis förekomst av vissa sjukdomar och om möjligt även medellivslängd. Det skulle också vara värdefullt om de länder som nyligen har infört skatter på ohälsosamma livsmedel planerar för att utvärdera de införda skatternas inverkan på livsmedelsval och konsumtionsmönster, något som också WHO rekommenderar i en rapport som publicerades 2018.¹⁴⁶

¹⁴⁶ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 23-24.

4 Fördjupad analys av ett urval av ekonomiska styrmedel för livsmedelsområdet

I detta kapitel redovisar vi vår analys av tre exempel på åtgärder inom ramen för skattesystemet. Åtgärderna är

1. punktskatt på drycker med tillsatt socker
2. punktskatt på sötsaker
3. sänkt mervärdesskatt på frukt och grönsaker.

Vi har valt ut dessa åtgärder av två skäl. Det ena skälet är att det finns empirisk forskning om hur de påverkar hälsa eller konsumtion. Det andra skälet är att åtgärderna förekommer i andra EU-länder och det finns därför erfarenhet av att genomföra dem. Vi analyserar åtgärderna utifrån slutsatser i forskning om ekonomiska styrmedel, ekonomisk teori och utifrån en juridisk synvinkel.

Vi redovisar konsekvenser som åtgärderna kan ge upphov till. Vi beskriver också kortfattat det fortsatta utredningsarbete som vi bedömer behöver utföras för att kunna ta ställning till om någon eller några av åtgärderna är lämpliga att genomföra i Sverige.

4.1 Sammanfattning

4.1.1 Punktskatt på drycker med tillsatt socker

Vår juridiska analys visar att det kan vara möjligt att införa en punktskatt på drycker med tillsatt socker som uppfyller svensk lag och EU-rättens grundprinciper. Detta förutsätter noggranna överväganden vid utformningen av skatten och avgränsningen mellan olika drycker.

Forskningen ger stöd för att en punktskatt på drycker med tillsatt socker kan minska konsumtionen av de beskattade dryckerna och minska det

sammantagna intaget av kalorier. För att minska risken för substitution mellan olika drycker med tillsatt socker bör utgångspunkten vara att skatten tas ut på en bred bas av drycker med tillsatt socker.

Flera länder har en differentierad skatt. Irland och Storbritannien har exempelvis valt två nivåer för sina skatter där drycker med en högre sockerhalt beskattas mer. En sådan utformning kan skapa incitament för konsumenterna att välja produkter med mindre sockerhalt samt för tillverkarna att sänka sockerhalten i sina produkter.

En ny punktskatt på drycker med tillsatt socker skulle innebära att nya rutiner måste införas vid Skatteverket, Tullverket och de företag som blir skattskyldiga. Hur stora de administrativa kostnaderna blir beror på komplexiteten i beskattningens utformning.

4.1.2 Punktskatt på sötsaker

En punktskatt på sötsaker riskerar att komma i konflikt med EU-rättsliga grundprinciper då det finns betydande problem med avgränsningen mellan olika produkter. Risken är stor att det finns närliggande produkter som kan komma att särbehandlas skattemässigt.

Det finns studier som pekar på att beskattningen av sötsaker kan minska intaget av socker, men de ger ingen tydlig vägledning om effekterna på kroppsvikt eller risken för följsjukdomar. Den administrativa belastningen för Skatteverket, Tullverket och de företag som blir skattskyldiga kan förväntas bli större jämfört med en punktskatt på drycker med tillsatt socker. Skälet för detta är att många fler varor kan omfattas av beskattningen och att avgränsningsproblemet är större.

4.1.3 Sänkt mervärdesskatt på frukt och grönsaker

Vår juridiska analys visar att det kan vara möjligt att införa en skattemässig subvention av hälsosamma livsmedel i Sverige genom att sänka mervärdesskattesatsen på vissa varor från 12 till 6 procent. Även här uppstår svårigheter med de EU-rättsliga grundprinciperna om fri rörlighet då det kan finnas risk att livsmedelsprodukter som konkurrerar med varandra träffas av olika mervärdesskattesatser.

Effekten på konsumtionen av en skattesänkning är svår att uppskatta. Den beror bland annat på hur mycket priserna sjunker i konsumentledet. Vi kan inte med det underlag som finns heller uppskatta de administrativa kostnaderna för berörda myndigheter och företag. Detta skulle kräva en precisering av utformningen av skattesänkningen och de administrativa moment som uppstår. Eftersom mervärdesskatten hanteras i varje led i produktions- och distributionskedjan är det många företag som berörs av en förändring av mervärdesbeskattningen av dessa livsmedel.

4.1.4 Utformningen av skatten måste preciseras för att kunna analysera effekterna

Vår analys av möjliga effekter och konsekvenser av att använda skatter för att främja goda matvanor i Sverige utgår i hög grad från forskning om åtgärder i andra länder. Eftersom det finns betydande skillnader mellan olika länders problembilder, konsumtionsmönster och skattesystem kan resultat från andra länder inte direkt översättas till svenska förhållanden.

Utformningen och avgränsningen av skatter måste också vara precis för att det ska bli möjligt att göra en kvantitativ analys av effekterna på konsumtion och hälsa. En sådan precisering krävs också för att uppskatta den ökade administrativa belastning för myndigheter och företag som åtgärderna skulle ge upphov till.

4.2 Punktbeskattning av drycker med tillsatt socker

Det totala kaloriintaget i befolkningen är för högt i relation till graden av fysisk aktivitet (se även kapitel 2). Andelen individer mellan 16 och 64 år med övervikt eller fetma har ökat. Livsmedelsverkets undersökning av ungdomars matvanor visar att en femtedel av ungdomarna som deltog i studien var överviktiga eller hade fetma. Detta medför att de har en kraftigt förhöjd risk för sjukdom, sänkt livskvalitet och förtida död.

Ett sätt att minska kaloriintaget och dess negativa konsekvenser kan vara att införa en punktskatt på drycker med tillsatt socker. Bland de länder som beskattar drycker med tillsatt socker kan huvuddragen av beskattningen karaktäriseras på följande sätt:

- Beskattningen är utformad som en punktskatt per volym i liter.

- Drycker med tillsatt socker beskattas högst.
- Drycker med enbart naturligt socker beskattas vanligtvis inte alls.
- Drycker med låg sockerhalt undantas eller beskattas lågt.
- KN-varukoder används delvis för att bestämma vilka drycker som omfattas av beskattningen.

I tabell 3.1 i avsnitt 3.4.1 redovisar vi hur olika länder i Europa beskattar drycker med tillsatt socker. I följande avsnitt ger vi särskilt exempel på hur Finland, Irland och Storbritannien har valt att beskatta drycker med tillsatt socker. Vi har valt Irland och Storbritannien mot bakgrund av att de nyligen har infört skatt på drycker med tillsatt socker av uttalade hälsoskäl. Utformningen är mycket lika i dessa två länder. Irland har notifierat sin åtgärd till EU-kommissionen som beslutat att den inte utgör ett otillåtet statsstöd och alltså är godtagbar ur ett EU-perspektiv.¹⁴⁷ Vi har valt Finland eftersom de har haft denna beskattning under lång tid. Den finska regeringen motiverar skatten främst som ett sätt att öka skatteintäkterna men också med att den kan minska intaget av socker.

4.2.1 Punktskatt är mer effektiv än värdebaserad skatt

Utifrån ett mål med skatten om att minska intaget av socker och kalorier kan det vara lämpligt att den utformas som en punktskatt som riktas mot sockerhalten. Alternativet att i stället skatta på värdet på produkten, genom att exempelvis höja mervärdeskatten, kan bedömas mindre effektivt utifrån ett hälsoperspektiv.

Bland konsumenterna kan efterfrågan på drycker med tillsatt socker förväntas minska när prisnivån stiger. Detta förutsätter att producenterna helt eller delvis vältrar över kostnaden för skatten på konsumenterna genom att ta ut högre priser (se avsnitt 3.5.2).

I praktiken kan det vara svårt att åstadkomma en punktskatt som helt konsekvent träffar andelen socker. En skatt på det exakta sockerinnehållet i ett livsmedel skulle behöva innehålla ett mycket stort antal nivåer eller vara linjär utifrån mängden socker. Av administrativa skäl kan det alltså

¹⁴⁷ EU-kommissionens beslut C (2018) 2385.

finnas skäl att utforma enklare modeller.¹⁴⁸ Vår kartläggning visar också att det är vanligt att länder använder modeller där drycker med särskilt hög sockerhalt beskattas högre, ofta i två eller tre steg. Samtidigt har Frankrike valt en modell där skatten ökar proportionellt mot sockerinnehållet i ett flertal nivåer.¹⁴⁹

I de länder som har infört beskattning av drycker med tillsatt socker tas skatten ut per liter. En sådan punktskatt skapar incitament för producenterna av drycker att avlägsna eller ersätta sockret. Om skatten differentieras på så sätt att skattesatsen är progressiv utifrån mängden tillsatt socker ger det dessutom ett incitament för tillverkarna att minska sockerhalten.

Vår genomgång visar att flera länder undantar drycker med en låg sockerhalt från beskattning. Den nedre gränsen i Irland och Storbritannien är mindre än 5 gram socker per 100 ml. Både Irland och Storbritannien har också valt att dela in skatten i två steg. Skatten är högre för drycker med högre sockerhalt än 8 gram per 100 ml än för drycker med en sockerhalt mellan 5–8 gram per 100 ml.

Ett alternativ till en punktskatt på livsmedel med högt sockerinnehåll skulle kunna vara att höja mervärdesskatten, där skatten tas ut som en andel av priset. Fördelen med en punktskatt med skalsteg är att den ger ekonomiska incitament för producenterna att minska eller helt avlägsna sockret. En indikation på denna effekt har observerats i Storbritannien. Efter att regeringen i mars 2016 offentligt meddelade att en skatt på drycker med tillsatt socker skulle införas i april 2018 minskade fler än 50 procent av producenterna sockerhalten i dryckerna.¹⁵⁰ Detta framhålls även som en styrka med den irländska skatten.¹⁵¹ Ett annat argument för en sådan punktskatt är att beskattningen inte bör motverka en högre

¹⁴⁸ EU-kommissionens beslut C (2018) 2385, punkt 95.

¹⁴⁹ NOU 2019:8, s 47 och <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F32101>. (2019-05-03)

¹⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/news/soft-drinks-industry-levy-comes-into-effect>. (2019-02-10)

¹⁵¹ EU-kommissionens beslut C (2018) 2385, punkt 39.

kvalitet i dryckerna. En högre kvalitet kan innebära en högre prisnivå som det i detta sammanhang inte finns någon anledning att beskatta.

Valet av hur hög beskattningen ska vara är i stor utsträckning en fråga om ambition. Ju högre skatten är desto större är den förväntade minskningen av konsumtionen av de beskattade dryckerna. Enligt de modellstudier som vi har granskat verkar en högre beskattning medföra en större minskning av socker eller kaloriintaget. Nivån i de länder som har infört skatt varierar. De två skattenivåerna i Storbritannien och Irland fördelar sig exempelvis på belopp mellan cirka 1,7 och 2,8 kronor per liter enligt våra beräkningar. (Se vidare avsnitt 3.4.1.)

4.2.2 Vilka drycker kan omfattas av skatten?

Vår genomgång visar att beskattningen av alkoholfria drycker i olika länder i Europa främst riktas mot drycker och dryckeskoncentrat med tillsatt socker. För att minska risken för substitution mellan olika drycker med tillsatt socker är det rimligt att skatten omfattar denna typ av produkter så brett som möjligt. Det innebär exempelvis att skatten bör inkludera frukt- och bärsaft, juicekoncentrat och dryckesingredienser i fast form med tillsatt socker.

Det huvudsakliga skälet för att beskatta denna typ av drycker är att de har hög sockerhalt, oftast är näringsfattiga och ger liten mättnadskänsla. Varugruppen går relativt tydligt att urskilja bland annat genom att använda KN-nummer. Som exempel kan nämnas att Finland, Irland och Storbritannien använder varugrupperna 2202 och 2009 som underlag för beskattningen. I Finland beskattas också drycker i delar av varugruppen 2106 där dryckesingredienser i fast form med tillsatt socker ingår.

Det finns också exempel på länder som har infört punktskatt på alkoholfria drycker med tillsatt socker som även beskattar mineralvatten och lightdrycker med sötningsmedel. Syftet med beskattningen är i detta sammanhang att minska intaget av socker och det finns därför inget skäl att beskatta drycker utan tillsatt socker, som mineralvatten eller drycker med sötningsmedel. De sötningsmedel som i dag är godkända av EFSA

(Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten) har bedömts säkra att användas som livsmedelstillsatser.¹⁵²

Vanligtvis beskattas inte juice med enbart naturligt fruktsocker. Ett skäl är att de innehåller vitaminer och antioxidanter som är nyttiga. Juice kan samtidigt vara ett substitut för drycker med tillsatt socker vilket medför risk för att konsumtionen kan öka till följd av en skatt på drycker med tillsatt socker. Irland och Storbritannien har förutom att undanta juice med naturligt fruktsocker även undantagit vissa mjölkprodukter med tillsatt socker. Motivet är att de är mer mättande och innehåller kalcium och andra nyttiga näringsämnen.¹⁵³

4.2.3 Legala förutsättningar

Vår analys visar att det inte finns några direkta hinder för att införa en punktskatt på drycker med tillsatt socker om den motiveras av hälsoskäl. Samtidigt visar analysen att punktskatten behöver utformas med hänsyn till vissa grundläggande principer.

Det är svårt att utforma en icke-harmoniserad punktskatt

En punktskatt måste ha en neutral utformning och får inte vara ett instrument för fiskal diskriminering. Nationella beskattningsregler får alltså inte direkt eller indirekt medge inhemska varor en förmånligare beskattning än liknande importerade varor.¹⁵⁴ De harmoniserade regler som finns om alkohol- och tobaksskatt underlättar förflyttningen av varor för dessa varugrupper.¹⁵⁵ Det finns exempel på liknande punktskatter för andra varugrupper där det inte finns några harmoniserade regler, men det kräver att utformningen tar hänsyn till EU-rättens grundprincip om fri rörlighet.

Utformningen måste svara på vad som ska beskattas och detta måste vara väl avgränsat. Det måste också framgå vem som är skattskyldig och när

¹⁵² <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/tillsatser-e-nummer/sotningsmedel>. (2019-01-10)

¹⁵³ EU-kommissionens beslut C (2018) 2385, punkterna 70-72.

¹⁵⁴ Bernitz, Ulf. Punktbekattning och skatteneutralitet: En jämförelse mellan cigaretter och snus. *Skattenytt* 2016:5.

¹⁵⁵ Se avsnitt 3.3.1.

skatten ska tas ut. En punktskatt på drycker med tillsatt socker skulle kunna använda sig av ett liknande system som i dag används för vissa andra icke-harmoniserade punktskatter i Sverige, till exempel skatt på kemikalier i viss elektronik eller skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.¹⁵⁶ I dessa lagar finns regler om import och lagerhållare som liknar uppskotts-förfarandet i de EU-harmoniserade reglerna och som innebär att skatten inte faller ut förrän exempelvis en vara tas ut från lager för att säljas till slutanvändaren. Skattskyldig är normalt den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga produkter, den som till Sverige för in eller importerar sådana produkter eller den som i Sverige tar emot sådana produkter. Detta begränsar antalet skattskyldiga och minskar den administrativa belastningen.¹⁵⁷

En för snäv avgränsning medför en risk för att skatten räknas som statsstöd

En alltför snäv avgränsning av den varugrupp som träffas av punktskatten riskerar att utgöra ett otillåtet statligt stöd. Artikel 107 EUF-fördraget anger att det är oförenligt med den inre marknaden att ge stöd till privata aktörer från en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. För att det ska räknas som ett otillåtet statsstöd måste det snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen genom att ett visst företag eller en viss produktion gynnas.

Den som har lämnat ett olagligt stöd är skyldig att återkräva det och den som har mottagit ett stöd är skyldig att betala tillbaka. Undantag får endast göras om det finns stöd för det i EU-rätten.¹⁵⁸

Vilken form som stödåtgärden har är irrelevant. Till statliga stöd som gynnar någon aktör i fördragets mening räknas alla ekonomiska fördelar som uppstår på grund av den statliga åtgärden. Ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom har samma karaktär och får samma effekt som en sådan

¹⁵⁶ Se t.ex. lag (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik eller lag (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

¹⁵⁷ Jfr punktskatten på vissa nikotinhaltiga produkter, proposition 2017/18:187, s. 45.

¹⁵⁸ 2–3 §§ lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

räknas också som stöd.¹⁵⁹ Detta innebär att inte bara ett beslut om ett positivt ekonomiskt bidrag räknas. Även undantag från en ekonomisk börda, exempelvis en skatt, kan utgöra ett otillåtet gynnande.

Statsstödsproblematiken kan motverkas genom att skatten motiveras av hälsoskäl

Irland har nyligen infört en punktskatt på drycker med tillsatt socker. De angav då att ett starkt skäl att rikta skatten mot dessa varor är att de innehåller höga halter av tillsatt socker samtidigt som varorna i sig saknar mättande egenskaper och en inneboende konsumtionsgräns. Skatten tas ut på vattenbaserade drycker och juicer som innehåller tillsatt socker och som innehåller mer socker än 5 gram per 100 ml. Skattesatserna är differentierade och innehåller två skalsteg. Skatten syftar dels till att främja att producenterna sänker eller helt tar bort det tillsatta sockret, dels till att minska konsumtionen genom högre priser.

Irland notifierade åtgärden till EU-kommissionen och ställde frågan om skatten riskerade att utgöra statsstöd. Kommissionen granskade åtgärden och avgränsningen i detalj.¹⁶⁰ I sitt beslut konstaterar kommissionen att skatten och dess avgränsning vid en första anblick syntes vara selektiv, men att logiken i systemet och motivet att stärka folkhälsan är godtagbara skäl för den valda utformningen.¹⁶¹ Kommissionens slutsats är att den övergripande utformningen av skatten och de uttryckliga undantagen inte ger någon selektiv fördel för några produkter eller producenter och att Irlands skatt därför inte utgör statsstöd.¹⁶²

Att Irlands åtgärd har godkänts av kommissionen innebär inte med automatik att en liknande åtgärd i Sverige är godtagbar. En svensk lag om punktskatt på drycker med tillsatt socker måste också notifieras och

¹⁵⁹ Se t.ex. EU-domstolens dom C-156/98, Tyskland mot Kommissionen.

¹⁶⁰ Följande grupper träffas inte av skatten: Drycker med mindre socker än 5 gram per 100 ml, livsmedelsprodukter i fast form med tillsatt socker, mejeriprodukter med tillsatt socker, sojadycker och drycker av flingor, frön och nötter, alkoholhaltiga drycker med tillsatt socker, alkoholfritt öl och vin med tillsatt socker samt produkter med tillsatt socker men undantagna från krav på märkning.

¹⁶¹ EU-kommissionens beslut C(2018) 2385, punkt 60.

¹⁶² EU-kommissionens beslut C(2018) 2385, punkt 97.

kommissionen kommer då att göra en bedömning utifrån åtgärdens utformning och svenska förhållanden.

4.2.4 Konsekvenser för konsumtion och hälsa av att införa en punktbeskattning av drycker med tillsatt socker i Sverige

Hur stor effekten av en skatt på konsumtion och kaloriintag kan bli beror på beskattningens nivå och hur många olika sockerhaltiga drycker som omfattas. Den sammantagna effekten på sockerintaget beror också på substitutionseffekter, hur stort genomslag som beskattningen får på prisnivån och konsumenternas känslighet för prisökningar.¹⁶³

Den forskning som vi har tagit del av visar att en punktskatt kan minska konsumtionen av de beskattade dryckerna och minska det sammantagna intaget av kalorier. Forskningen ger 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.¹⁶⁴ För att närmare analysera de möjliga effekterna av att införa en punktskatt i Sverige behöver skattens utformning preciseras. Det krävs också någon typ av simuleringsmodell som inkluderar egen- och korspriselasticiteter för att kvantifiera effekten på konsumtionen i Sverige.

4.2.5 Behovet av tillsyn, kontroll och administration av en punktskatt på drycker med tillsatt socker

Beskattningen leder till ökad administrativ belastning för myndigheter och domstolar och för de företag som tillhandahåller de punktbeskattade

¹⁶³ Se ovan avsnitt 3.5.2 om dessa mekanismer. I sammanhanget kan också nämnas att Finansdepartementet årligen publicerar en rapport om hur departementet beräknar effekter på de offentliga finanserna av förändringar i skatter, däribland punktskatterna. Den senaste rapporten nämner att beräkningarna vanligtvis brukar utgå från ett oförändrat beteende. En punktskatt på sockerhaltiga drycker syftar i detta sammanhang till att minska konsumtionen av sockerhaltiga drycker. I beräkningskonventionerna nämns också att när det handlar om en skatt som har det primära syftet att påverka beteendet finns det ofta större skäl att frånga detta antagande. *Beräkningskonventioner 2019 – en rapport från Skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet*, s. 26.

¹⁶⁴ WHO (2015), s. 7.

dryckerna. Hur stor den administrativa belastningen blir beror på komplexiteten i beskattningens utformning och precision.

För Skatteverkets del tillkommer bland annat att godkänna upplagshavare och importörer och att ta emot och kontrollera deklarationer. För Tullverkets del består den ökade administrativa belastningen bland annat i att ta fram nya koder och rutiner för att kunna särskilja skattepliktiga varor och aktörer från övriga i importflödet. Tullverket kan också komma att bli ansvarig för beskattningen av importvaror vid importtillfället. KN-klassificeringen kan användas, men indelningen är grov och saknar hälsoaspekter. Det finns inte någon annan klassificering av varugrupper utifrån sockerhalt som kan användas. Avgränsningen och antalet skalsteg måste ta hänsyn till precision och en acceptabel administrativ börda.

Även domstolarna kommer att påverkas på så sätt att myndigheternas beslut måste kunna överklagas till förvaltningsdomstol och vidare till kammarrätt.

De skattskyldiga måste deklarerar, vilket ökar administrationen i de företag som producerar eller importerar de drycker som ska beskattas. Nya administrativa moment uppstår för dessa aktörer. Hur hög belastningen blir beror på beskattningens utformning. Ju högre precision som ska uppnås desto högre krav kommer att ställas på information om egenskaperna i dryckerna, främst sockerhalten. De företag som berörs är i första hand bryggerier och övriga livsmedelsproducenter, men även de företag som importerar drycker till Sverige.

Finland, Irland och Storbritannien och andra länder som beskattar drycker med tillsatt socker tar ut skatten från producenterna och från de som importerar dryckerna. Skatteuttaget bestäms med underlag i deklarationer från producenter och importörer. Denna modell används i dag för andra punktskatter i Sverige och vi bedömer att den också är lämplig för att beräkna och fastställa skatteuttaget för en punktskatt på drycker med tillsatt socker.

4.2.6 Ekonomiska konsekvenser av en punktskatt på drycker med tillsatt socker

En punktskatt på drycker med tillsatt socker kan bedömas förstärka de offentliga finanserna genom ökade skatteintäkter. Samtidigt kan föränd-

ringar i priset påverka gränshandeln genom att det blir mer fördelaktigt att handla varorna i andra länder. Forskning visar också att punktskatter på drycker med tillsatt socker relativt sett kan medföra en större negativ ekonomisk påverkan på hushåll med lägre socioekonomisk standard.

Effekt på offentliga finanser

En punktskatt på drycker med tillsatt socker kan bedömas förstärka de offentliga finanserna, men hur mycket beror på skattenivån och på hur många slags drycker som beskattas. Till stöd för en diskussion om effekten på de offentliga finanserna redovisar vi här en grov överslagsberäkning. Det finns ingen offentlig statistik som visar hur mycket dryck med tillsatt socker som totalt konsumeras i Sverige. Vår beräkning utgår därför endast från uppgifter om försäljningen av läsk med tillsatt socker från Sveriges bryggerier.

2017 såldes ca 420 miljoner liter läsk med tillsatt socker.¹⁶⁵ En skatt på 2 kronor i genomsnitt per liter skulle med denna försäljningsvolym öka skatteinkomsterna med 840 miljoner kronor per år.¹⁶⁶ För andra drycker som skulle kunna omfattas av skatten, till exempel energidrycker och saft, finns inte uppgifter om försäljning uppdelad på produkter med och utan socker varför de inte ingår i beräkningen. Beräkningen tar inte hänsyn till att tillverkarna kan komma att minska sockerhalten i läskedryckerna för att på så sätt minska skattebelastningen. I beräkningen tas heller ingen hänsyn till att konsumtionen kan förväntas minska som följd av beskattningen.

De möjliga långsiktiga ekonomiska vinsterna till följd av minskad sjuklighet är beroende av flera olika faktorer som är svåra att förutsäga. Vi kan med det underlag som finns inte bedöma i vilken utsträckning åtgärden kan leda till minskade vårdkostnader och minskat produktionsbortfall. Det

¹⁶⁵ I statistikuppgiften ingår även steviasötad läsk. Sveriges bryggerier uppskattar att denna andel är liten, cirka 1-2 procent.

¹⁶⁶ Beräkningen är statisk och förutsätter oförändrat konsumtionsbeteende i hushållen, ett antagande som Finansdepartementet brukar använda enligt sina beräkningskonventioner. Ingen hänsyn tas till att en punktskatt har en viss påverkan på de offentliga finanserna genom en effekt på konsumentprisindex (KPI). Inkomstskatteskalen och vissa transfereringar såsom ålderspensioner är knutna till KPI.

skulle också krävas mer detaljer om beskattningens utformning för att med rimlig säkerhet beräkna hur stora de administrativa kostnaderna kan bli.

Fördelningspolitisk profil

Utifrån resultaten från forskningen kan en punktskatt på drycker med tillsatt socker bedömas medföra att hushåll med lägre socioekonomisk standard relativt sett påverkas mer negativt ekonomiskt än andra hushåll. Samtidigt pekar forskningen också på att beskattning av sockerhaltiga drycker kan öka jämlikheten i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper.¹⁶⁷

Inverkan på gränshandel

En nackdel med beskattningen är att gränshandeln kan öka genom att privatpersoner köper de beskattade varorna i andra länder där prisnivån är lägre. Detta riskerar bland annat att missgynna inhemska varor som omfattas av beskattningen. I vilken utsträckning delar av handeln flyttar till exempelvis Danmark, som har avskaffat skatten på läskedrycker, eller Tyskland beror bland annat på vilka varugrupper som omfattas och på beskattningens nivå. Den norska gränshandeln i Sverige skulle också kunna komma att minska som följd av höjda priser i Sverige.

4.2.7 Inverkan på jämställdhet och miljö från en punktskatt på drycker med tillsatt socker

Vi har inte funnit något lämpligt underlag för göra en kvalificerad bedömning om hur beskattning av sockerhaltiga drycker kan inverka på jämställdhet mellan könen eller miljön. Eftersom konsumtionen av sötade drycker är högre bland män än kvinnor skulle en höjning av skatten ekonomiskt kunna komma att påverka män mer än kvinnor.¹⁶⁸

4.3 Punktbeskattning av sötsaker

Motivet för att beskatta sötsaker av olika slag är detsamma som för att beskatta drycker med tillsatt socker, det vill säga att minska kaloriintaget. En sådan hälsoinriktad skatt bör, på samma sätt som en skatt på drycker, utformas som en punktskatt. Detta för att skapa ekonomiska incitament för

¹⁶⁷ Backholer, K m.fl. (2016).

¹⁶⁸ Folkhälsomyndighetens statistikdatabas.

producenterna att reducera eller helt avlägsna sockret. Bland de få länder i Europa som beskattar sötsaker kan huvuddragen av beskattningen karaktäriseras på följande sätt:

- Beskattningen är utformad som en punktskatt per viktenhet.
- Beskattningen omfattar främst choklad, konfektyr och vissa bakverk.
- KN-koder används för att avgränsa varugrupper som träffas av skatten.

Punktskatter på sötsaker har visat sig medföra större avgränsningsproblem jämfört med en punktskatt på drycker med tillsatt socker.

I Europa har för närvarande Danmark, Norge och Ungern någon form av punktskatt på sötsaker. (Se tabell 3.2 i avsnitt 3.4.2.) I detta avsnitt redovisar vi inledningsvis skatterna i Danmark och Norge. Vi beskriver särskilt avgränsningsproblemen eftersom de påverkar möjligheten att beskatta sötsaker i Sverige. Därefter analyserar vi möjliga konsekvenser av att införa en punktskatt på sötsaker i Sverige.

4.3.1 Beskattningen av sötsaker i Danmark och Norge

För olika typer av sötsaker utgår punktskatt i Danmark och Norge. Skatterna har funnits under lång tid, sedan 1968 i Danmark och sedan 1920-talet i Norge.¹⁶⁹ Detaljerna i ländernas punktskatter har förändrats över tid, men det har hela tiden varit punktskatter som tas ut med ett visst antal kronor per viktenhet.

En skillnad mellan de två ländernas beskattning är att Danmark har en högre skattenivå för varor med tillsatt socker. I Norge finns dels en ren råvaruskatt och dels en skatt på choklad- och sockervaror som liknar den

¹⁶⁹ I Danmark Lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m. (chokoladeafgiftsloven) och i Norge Lov om særavgifter (særavgiftsloven), LOV-1933-05-19-11 och Forskrift om særavgifter, FOR-2001-12-11-1451.

danska beskattningen av sötsaker. Beskattningen av sötsaker i Norge är densamma oavsett om det är tillsatt eller naturligt socker i produkterna.¹⁷⁰

4.3.2 Legala förutsättningar

Samma statstödsproblematik som gäller för skatt på drycker med tillsatt socker gäller för en punktskatt på sötsaker. (Se även avsnitt 4.2.3.) Denna problematik riskerar att bli än mer påtaglig för en skatt på sötsaker eftersom det är ännu svårare att avgränsa vilka varor som ska träffas av skatten. Både Finland och i Norge har haft stora problem med att beskatta sötsaker på ett sätt som rimmar med EU:s grundprincip om fri rörlighet. Likartad problematik skulle sannolikt uppstå även i Sverige.

Avskaffad skatt på sötsaker i Finland

Finland avskaffade punktskatten på sötsaker från och med den 1 januari 2017. Skatten infördes 2011 och motiverades av statsfinansiella skäl utan något hälsomässigt mål.¹⁷¹ Den avskaffades sedan EU-kommissionen inofficiellt meddelade den finska regeringen att de måste förändra skattebasen eller syftet med skatten för att den inte skulle riskera att utgöra ett statsstöd.¹⁷²

Den finska regeringen föreslog att skatten skulle avskaffas då det bedömdes svårt att ändra skattebasen på sådant sätt att dessa problem kunde undvikas.¹⁷³ Regeringen drog slutsatsen att en utvidgning till nya produktgrupper skulle innebära en ökad administrativ börda för de aktörer som omfattades av punktskatten. En sådan utvidgning skulle inte heller lösa neutralitetskravet.

¹⁷⁰ Information om detaljer kring beskattningen i Danmark och Norge finns på <https://www.skm.dk/skattetal/satser/satser-og-beloebsgraenser/chokoladeafgiftsloven> och <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/sjokolade-sukkervarer/>. (2019-03-10)

¹⁷¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring 3 § i och bilagan till lagen om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker (RP 55/2011 rd).

¹⁷² Proposition (RP 137/2016 rd), s. 9.

¹⁷³ Proposition (RP 137/2016 rd).

EFTA granskar Norges höjda beskattning av sötsaker

Norge har enligt sitt avtal med EU tillgång till den inre marknaden och reglerna om fri rörlighet gäller även här.

Stortinget beslutar om skattesatserna årligen. 2018 höjdes skatten på choklad och sötsaker kraftigt, från 20,18 till 36,92 norska kronor per kilo.

Skatten på vissa alkoholfria drycker höjdes också.¹⁷⁴ Skattehöjningarna anmälades till EFTA:s övervakningsorgan (ESA). Enligt anmälningarna innebar skatten en form av statsstöd för de produkter som inte träffas.¹⁷⁵

Norge har å sin sida svarat att skatten inte är diskriminerande eftersom medlemsländerna har rätt att beskatta olika varor och tjänster olika samt att beskattningen följer objektiva kriterier.¹⁷⁶ Ärendet är fortfarande öppet och ESA har ännu inte meddelat något beslut. Norge sänkte skatten på sötsaker 2019 till 20,82 norska kronor per kilo.¹⁷⁷

I april 2019 offentliggjordes en rapport av en statlig utredning i Norge som behandlar frågan om skatter på sötsaker och alkoholfria drycker. I utredningen framhålls att det bör kunna vara möjligt att utforma en ny skatt på sötsaker som står i överensstämmelse med statsstödsreglerna och som motiveras av hälsoskäl, men att en sådan skatt måste utredas grundligt och även notifieras till EFTA.¹⁷⁸

Gränsdragning för beskattning skulle bli svår även i Sverige

Utifrån erfarenheterna i Finland och i Norge bedömer vi att en skatt på sötsaker i Sverige skulle vara svår att förena med EU:s regler om statsstöd och fri rörlighet. En bred utformning av beskattningen skulle kunna

¹⁷⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2018/id2575160/> (2019-05-02)

¹⁷⁵ ESA Case 81437, document No. 888724 *ESA Cover Letter forwarding the complaint to the Norwegian Authorities with Annexes*, 14 December 2017. Då ärendet fortfarande är öppet lämnas brevet inte ut med hänvisning till sekretess.

¹⁷⁶ Complaint – Norwegian excise duties on chocolate and sugar products and non-alcoholic beverages, ref. 17/5203 SL FR/KR, 2018-01-19, Det kongelige Finansdepartementet.

¹⁷⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/avgiftssatser-2019/id2614443/>. (2019-05-02)

¹⁷⁸ Norges offentliga utredningar (NOU 2019:8). *Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer*, s. 124.

innebära att många varugrupper omfattas. En avgränsning skulle kunna vara varugrupperna sockerkonfektyr, choklad, sylter med mera, kakao-pulver med socker eller tillsatt socker, söta kex, bakverk, glass och fruktsafter av olika slag som innehåller socker.

En mer begränsad utformning skulle kunna innebära att beskattningen avgränsas till sockerkonfektyr, choklad och sylter med mera. En sådan avgränsning liknar Norges modell. En smalare beskattning ökar risken för substitution, det vill säga att konsumtionen av ohälsosamma livsmedel som inte beskattas ökar. Effektiviteten i beskattningen blir mindre och det totala kaloriintaget minskar inte lika mycket som med en bredare bas.

Oavsett vilken gränsdragning som väljs är risken stor att det finns närliggande produkter som skattemässigt kan komma att diskrimineras. Detta leder i sin tur till att en skatt riskerar att utgöra ett otillåtet statsstöd som hamnar i konflikt med principen om fri rörlighet.

4.3.3 Konsekvenser av att införa en punktbeskattning av sötsaker i Sverige

I detta avsnitt redovisar vi vilken inverkan en punktskatt på sötsaker skulle kunna få på konsumtion och hälsa, vilka behov av tillsyn, kontroll och administration som uppstår samt ekonomiska effekter och inverkan på jämställdhet och miljö.

Inverkan på konsumtion och hälsa

Studier av skatt på läskedrycker dominerar forskningen om effekter på hälsa och konsumtion av skatt på produkter med mycket socker. Det är därför svårt att bedöma vilka effekter en skatt på sötsaker skulle kunna ha i Sverige. Vi har funnit två modellstudier (working papers) som belyser effekter av beskattning av sötsaker i Finland och i USA.

Studien från Finland uppskattar att konsumtionen av sötsaker skulle minska med 23 procent som följd av en beskattning på 1 euro per kilo.¹⁷⁹ Studien från USA uppskattar att intaget av tillsatt socker skulle minska

¹⁷⁹ Kotakorpi m.fl. (2011). *The welfare effects of health-based food tax policy*, CESifo Working paper No. 3633.

med 8 procent till följd av en beskattning på 3 USD per kilo.¹⁸⁰ Studierna pekar på att beskattningen kan minska intaget av socker men ger ingen vägledning om effekterna på BMI och kroppsvikt eller risken för följsjukdomar. Dessutom måste resultaten tolkas försiktigt eftersom de kommer från modellstudier, och inte från studier av införd beskattning.

Behov av tillsyn, kontroll och administration

De administrativa konsekvenserna av en skatt på sötsaker är i princip desamma som för en punktskatt på drycker med tillsatt socker (se avsnitt 4.2.5). Hur stor den administrativa belastningen blir beror på komplexiteten i beskattningens utformning. Då avgränsningsproblemen är större riskerar den administrativa belastningen också att bli större.

Skatteverket har framhållit att en skatt bör utformas så att de administrativa bördorna blir så små som möjligt, men befarar att detta blir svårt då det gäller livsmedel som innehåller socker. Skatteunderlaget måste definieras tydligt. Det bedöms svårt att utforma skatten på ett sätt som inte medför behov av omfattande utredningar med inslag av laboratorieanalyser eller liknande.¹⁸¹

Ekonomiska konsekvenser

För att beräkna effekterna på de offentliga finanserna skulle utformningen av punktskatten på sötsaker behöva preciseras. En sådan beräkning skulle behöva ta hänsyn till inkomsterna av skatten och kostnaderna för ökad administration vid myndigheter och företag som berörs.

Fördelningseffekten kan antas vara regressiv. Vi bedömer att en punktskatt på sötsaker sannolikt skulle försämra ekonomin mer för socioekonomiskt svaga hushåll än för socioekonomiskt starka hushåll på samma sätt som en skatt på drycker med tillsatt socker skulle göra. Det beror på

¹⁸⁰ Miao m.fl. (2011). *Accounting for product substitution in the analysis of food taxes targeting obesity*, Working paper No. 10-WP 518. Ames, IA: Center for Agricultural and Rural Development.

¹⁸¹ Skatteverket. *Underlag till Handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet i befolkningen*, dnr 130 206825-05/112, 2005-06-27.

att intaget av sötsaker ofta är högre bland socioekonomiskt svagare grupper. Denna slutsats stöds av studier av skatt på sötade läskedrycker.¹⁸²

4.4 Sänkt mervärdesskatt på frukt och grönsaker

Ohälsosamma matvanor medför en förhöjd risk för sjukdom, sänkt livskvalitet och förtida död.¹⁸³ Enligt Livsmedelsverket är vår konsumtion av grönsaker, frukt, fullkorn och vegetabiliska oljor samt fisk och skaldjur för låg, särskilt bland grupper med kortare utbildning.

Ett ekonomiskt styrmedel för att främja hälsosamma matvanor är att subventionera hälsosamma livsmedel. Vissa länder i Europa subventionerar frukt och grönsaker genom en lägre mervärdesskattesats. Lettland, Polen och Spanien har lägre mervärdesskatt på bland annat frukt och grönsaker än på övriga livsmedel och på Irland är frukt och grönsaker helt undantagna från mervärdesskatt. (Se tabell 3.3 i avsnitt 3.4.2.) Vi analyserar i detta avsnitt förutsättningarna för och konsekvenserna av att införa en lägre mervärdesbeskattning av frukt och grönsaker i Sverige.

4.4.1 Vilka varor kan subventioneras genom lägre mervärdesbeskattning?

Sverige skulle under vissa förutsättningar kunna sänka mervärdesskatten på frukt och grönsaker från nuvarande 12 procent, som gäller för alla livsmedel, till 6 procent. Momsdirektivets och mervärdesskattelagens regler tillåter inga andra nivåer.¹⁸⁴

En sänkning av mervärdesskatten skulle kunna utgå från KN-varugrupperna 07 och 08. Varugrupp 07 omfattar grönsaker samt vissa ätbara rötter och stam- eller rotknölar och varugrupp 08 omfattar frukt.¹⁸⁵ Mervärdesskatten bör inte sänkas för ohälsosamma livsmedel inom kategorin. Det

¹⁸² Backholer K, m.fl. (2016), s. 1.

¹⁸³ Se ovan avsnitt 2.4.1.

¹⁸⁴ Se avsnitt 3.3.2.

¹⁸⁵ Varugrupp 07 innefattar också potatischips. Varugruppen 08 omfattar ätbar frukt samt ätbara bär och nötter; skal av citrusfrukter och meloner. Frysta eller torkade frukt- och grönsaker kan omfattas men däremot bör inte beredningar av olika slag med olika tillsatser av socker eller kemikalier som minskar näringsinnehållet.

innebär exempelvis att mervärdesskatten på potatiships inte bör sänkas eftersom de innehåller mycket mättat fett och salt. Mervärdesskatten på bär med tillsatt socker bör inte heller sänkas.

WHO har utifrån ett hälsoperspektiv fastställt vissa kriterier för vilka livsmedel som kan marknadsföras gentemot barn.¹⁸⁶ Kriterierna syftar till att minska riskerna för sjukdomar och förbättra hälsan. Dessa kriterier skulle också kunna utgöra ett underlag för att närmare bestämma vilka livsmedel som kan subventioneras genom sänkt mervärdesskatt.

4.4.2 Legala förutsättningar

Vår analys visar att medlemsstaterna får besluta om reducerad mervärdesskatt för vissa varor och tjänster. Därför är det möjligt att under vissa förutsättningar tillämpa en reducerad skattenivå på 6 procent för frukt och grönt. Livsmedel ingår inte i den grupp som helt får undantas från mervärdesskatt. Samtidigt behöver vi framhålla att EU-domstolen endast har prövat frågan när det gäller normalskattesats kontra reducerad skattesats. EU-domstolen har inte prövat om det är möjligt att tillämpa den högre reducerade skattesatsen på vissa varor och den lägre reducerade skattesatsen på andra varor av samma slag.

I Sverige finns tre nivåer av mervärdesskatt

Sverige har tre mervärdesskattesatser. Den normala skattesatsen är 25 procent och de två reducerade skattesatserna är 12 procent respektive 6 procent.

Reglerna för en normalskattesats och upp till två reducerade skattesatser bygger på gemensamma regler i EU.¹⁸⁷ Det ska finnas en normalskattesats som inte får vara lägre än 15 procent.¹⁸⁸ Medlemsstaterna får ha en eller två reducerade skattesatser som endast får tillämpas på vissa varor och tjänster som kategoriseras i en bilaga till direktivet.¹⁸⁹ Det är sedan

¹⁸⁶ WHO (2015). *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model*, s. 5.

¹⁸⁷ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

¹⁸⁸ Art. 96 och 97.

¹⁸⁹ Art. 98.

medlemsstaterna själva som beslutar om de ska tillämpa en reducerad skattesats eller inte. Detta innebär att Sverige kan besluta om att genom olika mervärdesskattsatser fördyra eller subventionera vissa varor eller varugrupper, men bara om de finns i bilagan till direktivet. Det är tillåtet att använda reducerad mervärdesskatt för livsmedel exklusive alkoholhaltiga drycker.¹⁹⁰

Reducerad mervärdesskatt på vissa varugrupper

Medlemsstaterna får alltså besluta om en reducerad mervärdesskattesats för vissa varor och tjänster, men EU:s regelverk ställer upp vissa begränsningar.

En sådan begränsning är att principen om skatteneutralitet alltid måste beaktas.¹⁹¹ Det framgår av EU-domstolens rättspraxis att principen utgör hinder mot att liknande och således konkurrerande varor eller tjänster behandlas olika i mervärdesskattehänseende. Sådana varor eller tjänster ska därför beskattas med en enhetlig skattesats.¹⁹² Själva beskattningen får alltså inte påverka konsumentens val mellan olika varor som konkurrerar med varandra. Någon fullständig neutralitet uppnår man sällan i praktiken.¹⁹³

Nästa begränsning är att de reducerade skattesatserna endast får användas för vissa utpekade varugrupper som anges i bilagan till direktivet. Eftersom de reducerade skattesatserna är undantag från normalskattesatsen ska tillämpningen av dessa regler tolkas restriktivt.¹⁹⁴ I dag använder Sverige den högre av de reducerade mervärdesskattesatserna för livsmedel, det vill säga 12 procent.

¹⁹⁰ Rådets direktiv 2006/112/EG, Bilaga III punkten 1.

¹⁹¹ Jfr ovan, avsnitt 3.3.2.

¹⁹² EU-domstolens avgörande C-109/02 (Kommissionen mot Tyskland), punkterna 19–20.

¹⁹³ Kleerup, s. 24.

¹⁹⁴ Se t.ex. EU-domstolens avgörande C499/16 (AZ mot Minister Finansów), punkt 24.

Det går inte att ta bort mervärdesskatten helt

Sverige kan inte helt undanta vissa livsmedel från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen. Detta förekommer visserligen i några EU-länder, till exempel Irland och Malta, men det är undantag som de medlemsstaterna förhandlade fram när de gick med i EU. En medlemsstat kan i dagsläget inte undanta andra varugrupper från skatteplikt än de som räknas upp i direktivet.¹⁹⁵ Livsmedel ingår inte i den grupp som helt får undantas från mervärdesskatt.

Lägre skattesats får tillämpas selektivt inom varugrupper under vissa förutsättningar

EU-domstolen har vid flera tillfällen prövat frågan om mervärdesskatte-direktivets regler är ett hinder för selektiva skattesatser. Selektiva skattesatser innebär att en medlemsstat tillämpar reducerad skattesats för vissa produkter medan normalskattesatsen träffar andra produkter som räknas upp i samma punkt i direktivets bilaga.¹⁹⁶ Domstolen har slagit fast att det kan vara tillåtet med selektiva mervärdesskattesatser på två villkor. För det första måste principen om skatteneutralitet alltid iakttas. För det andra får den selektiva skattesatsen bara tillämpas på konkreta och specifika aspekter av den aktuella varu- eller tjänstekategorin.¹⁹⁷

EU-domstolen har godtagit en selektiv tillämpning för olika typer av produkter i flera mål. Ett exempel gäller olika sorters bakverk. Frågan gällde om det var tillåtet att tillämpa en reducerad skattesats på färska bakverk medan bakverk med en hållbarhetstid på mer än 45 dagar beskattades med normalskattesatsen. Domstolen konstaterade att direktivets regler inte utgjorde något hinder eftersom kriteriet avseende ett bestämt antal hållbarhetsdagar angav exakt vad den aktuella kategorin omfattade.

Därför är det möjligt att under vissa förutsättningar tillämpa olika skattesatser på olika produkter som anges i en och samma punkt i direktivets bilaga.

¹⁹⁵ I avdelning IX i direktivet anges vilka varugrupper som får undantas helt från mervärdesskatt.

¹⁹⁶ Se t.ex. EU-domstolens avgöranden C-573/15 (Oxycure Belgium) och C499/16 (AZ mot Minister Finansów).

¹⁹⁷ EU-domstolens avgörande C499/16 (AZ mot Minister Finansów), punkt 24.

4.4.3 Konsekvenser av att sänka mervärdesskattesatsen på frukt och grönsaker i Sverige

I detta avsnitt redovisar vi vilken inverkan en sänkt mervärdesskatt skulle kunna få på konsumtion och hälsa, vilka behov av tillsyn, kontroll och administration som uppstår samt ekonomiska effekter och inverkan på jämställdhet och miljö.

Inverkan på konsumtion och hälsa

En sänkning av mervärdesskatten skulle kunna ha en positiv hälsoeffekt, enligt den forskning som vi refererar till i kapitel 3. Men eftersom det rör sig om modellstudier bör resultaten tolkas med försiktighet. Skattesänkningens effekt på konsumtionen är svår att uppskatta. Den beror bland annat på hur mycket priserna sjunker i konsumentledet och på substitutionseffekterna. En sänkning av mervärdesskatten skapar även utrymme för ökad konsumtion av annat än frukt och grönsaker. Det är därför osäkert hur det sammantagna kaloriintaget påverkas.

Om prisnivån sänks marginellt uppstår ingen betydande effekt på konsumtionen. Det skulle kunna hända om producenterna höjer sina marginaler som en följd av en sänkt mervärdesskatt. Genomslaget på prisnivån beror på konkurrenssituationen på marknaderna för frukt och grönsaker och priserna kan förväntas sjunka med en viss fördröjning. På lång sikt brukar man i forskningen ofta anta att en sänkning av mervärdesskatten slår igenom fullt ut på priset.¹⁹⁸ En modellstudie på svenska förhållanden skulle kunna ge underlag för starkare slutsatser om vilken effekt en sänkning av mervärdesskattesatsen på frukt och grönsaker skulle kunna ha.

Behovet av tillsyn, kontroll och administration

En sänkning av mervärdesbeskattningen för frukt och grönsaker medför att en avgränsad del av skattebasen för livsmedel ska mervärdesbeskattas med 6 procent i stället för med 12 procent. Det gör det nödvändigt för berörda företag att ha kontroll på olika mervärdesskattesatser för olika varor i redovisningen av den in- och utgående momsen. Vi kan inte med det underlag som finns uppskatta de administrativa kostnaderna för berörda myndigheter och företag. Detta skulle kräva en precisering av

¹⁹⁸ SOU 2011:24. *Sänkt restaurang- och cateringmoms*, s. 66–73.

utformningen av skattesänkningen och de administrativa moment som uppstår till följd av den.

Ekonomiska konsekvenser

En sänkning av mervärdesskattesatsen på frukt och grönsaker kommer att belasta de offentliga finanserna. Vi har beräknat denna belastning utifrån att hushållen inte förändrar sin konsumtion. En överslagsberäkning visar att en sänkning av mervärdesskattesatsen från 12 till 6 procent på frukt och grönsaker skulle innebära att momsintäkterna minskar med runt 2,4 miljarder kronor per år räknat i 2017 års priser och volymer.¹⁹⁹

Vi utgår då från SCB:s statistik från 2017 över försäljningen av frukt och grönsaker, exklusive potatischips. Denna försäljning uppgick till 44,2 miljarder kronor. I beräkningen av skattebortfallet har vi tagit bort försäljningen av chips då det inte finns någon anledning till att subventionera en sådan typ av produkt av hälsoskäl. Enligt SCB uppgick försäljningen av chips till 2,5 miljarder kronor under år 2017.²⁰⁰

De möjliga långsiktiga ekonomiska vinsterna till följd av minskad sjuklighet är beroende av flera olika faktorer som är svåra att förutsäga. Vi kan med det underlag som finns inte bedöma i vilken utsträckning åtgärden kan komma att leda till minskade vårdkostnader och minskat produktionsbortfall.

Inverkan på jämställdhet och miljö

En sänkning av mervärdesskattesatsen bör medföra att konsumtionen av frukt och grönsaker ökar. Enligt data från Folkhälsomyndigheten är

¹⁹⁹ SCB:s statistikdatabas.

²⁰⁰ Vi har räknat med att varugrupperna 07 och 08 i KN-klassificeringen med avdrag för varugruppen ”Potatischips” omfattas av en sänkning av mervärdesskattesatsen från 12 till 6 procent. Överslagsberäkningen gäller effekten på de offentliga finanserna på kort sikt. Beräkningen är statisk och förutsätter oförändrat konsumtionsbeteende i hushållen, ett antagande som Finansdepartementet brukar använda enligt sina beräkningskonventioner. Ingen hänsyn tas till att en förändring av mervärdesskattesatsen har en viss påverkan på de offentliga finanserna genom en effekt på konsumentprisindex (KPI). Inkomstskatteskalen och vissa transfereringar såsom ålderspensioner är knutna till KPI.

intaget av frukt och grönsaker betydligt högre bland kvinnor jämfört med män.²⁰¹ Detta innebär att en sänkning av mervärdesskatten på frukt och grönsaker ekonomiskt kan förväntas gynna kvinnor mer än män.

Det är svårt att bedöma vilken inverkan en sänkning av mervärdesskatten skulle kunna ha på miljön. Det kan möjligen finnas en risk för ökat matsvinn eftersom det blir billigare för hushållen att köpa frukt och grönsaker.²⁰²

4.5 Behovet av fortsatta analyser

Det krävs ytterligare analyser för att närmare kunna bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att använda ekonomiska styrmedel för att förbättra matvanorna i landet. Det gäller de juridiska förutsättningarna, åtgärdernas effekter på hälsa, inverkan på skattesystemet och den administrativa belastningen för de berörda företagen och myndigheterna.

Hälsö- och konsumtionseffekter av punktskatter och subventioner varierar mellan olika populationer av hushåll och kan också variera mellan olika länder. Forskningen med data från andra länder pekar ofta på positiva effekter genom att styrmedlen påverkar konsumtionsmönstret. En mer tydlig bild av effekterna på svenska förhållanden av olika skatteåtgärder kan uppnås efter ytterligare analyser med modellsimuleringar på svenska datamaterial. En sådan kvantitativ analys bör omfatta uppskattningar av egen- och korspriselasticiteter, olika avgränsningar av vilka varugrupper som kan punktbeskattas och utformningen av skatteuttaget.²⁰³

²⁰¹ Folkhälsomyndighetens statistikdatabas.

²⁰² Svinnet har bedömts vara stort för grönsaker och frukt. Naturvårdsverket (2012). *Matavfallsmängder i Sverige*. Eriksson, Mattias (2015). *Supermarket food waste Prevention and management with the focus on reduced waste for reduced carbon footprint*.

²⁰³ Egenpriselasticitet är ett mått som visar hur efterfrågan påverkas av en prisförändring. Det definieras som procentuell förändring i efterfrågad kvantitet av en produkt X dividerad med procentuell förändring av priset på produkt X. Korspriselasticitet är ett mått som visar hur efterfrågan av en vara påverkas av en prisförändring på en annan vara. Det definieras som procentuell förändring i efterfrågad kvantitet av produkt X dividerad med procentuell förändring av priset på produkt Y.

5 Begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

I detta kapitel redovisar vi vår sammanställning av kunskap om begränsningar i marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Vi inleder kapitlet med att beskriva lagstiftningen inom området eftersom den har betydelse för vår analys av vilka åtgärder som är möjliga. Därefter beskriver vi reklammarknadens förändring och de risker som den har medfört för barn och unga. Vi redovisar avslutningsvis forskning om hur marknadsföringen och åtgärder för att begränsa marknadsföringen kan påverka barns konsumtion av ohälsosamma livsmedel.

5.1 Sammanfattning

5.1.1 Det finns inga regler i Sverige som särskilt begränsar marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

Lagstiftningen i Sverige som rör reklam och marknadsföring är i stor utsträckning styrd av EU-direktiv. De ger en minimistandard, men Sverige har ibland valt att gå längre. Till exempel är det förbjudet att rikta marknadsföring till barn i tv-sändningar från Sverige. Förbudet träffar emellertid inte tv-kanaler som sänder från andra EU-länder. Striktare regler på nationell nivå riskerar därför att bli tandlösa avseende vissa mediekkanaler. Av WHO:s uppföljning av arbetet i den europeiska regionen framgår också att all form av gränsöverskridande marknadsföring av onyttiga livsmedel sannolikt regleras effektivare på EU-nivån än av medlemsstaterna individuellt.

Näringslivet har kommit överens om egna regler som ska komplettera marknadsföringslagen. Exempelvis prövar Reklamombudsmannen om reklam följer Internationella Handelskammarens (ICC) regler för reklam och marknadskommunikation till barn och ungdomar. Varken lagstiftning-

en eller näringslivets självreglering innehåller regler som särskilt begränsar marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn.

5.1.2 Det är särskilt svårt att skilja marknadsföring från annat innehåll i digitala kanaler

Barn och unga använder internet i hög och ökande grad. De svenska 2-åringarna använder i dag internet lika mycket som 4-åringarna gjorde för fyra år sedan. Vid 10 års ålder besöker över hälften av barnen sociala medier, trots att många tjänster har högre åldersgränser än så.

De problem som har identifierats med marknadsföring riktad till barn och unga rör främst de digitala kanalerna där det är särskilt svårt att särskilja marknadsföring från annat innehåll. En annan risk med marknadsföringen inom de digitala kanalerna är att den särskilt kan riktas mot sårbara konsumenter, exempelvis barn och unga.

5.1.3 Marknadsföring av ohälsosamma livsmedel påverkar barns konsumtion

Internationell forskning visar att det finns ett samband mellan marknadsföring av ohälsosamma livsmedel och konsumtion hos barn. En sammanställning från WHO visar att sådan marknadsföring resulterar i att barn totalt ökar sin konsumtion av ohälsosamma livsmedel samtidigt som konsumtionen av hälsosamma livsmedel minskar. Forskningen har främst fokuserat på reklam i traditionell media, primärt TV, men det finns ökande vetenskapligt stöd för liknande effekter av marknadsföring av livsmedel på de digitala medierna.

5.1.4 Effekter av att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn

Den internationella forskningen visar att åtgärder som begränsar marknadsföringen kan minska konsumtionen av ohälsosamma livsmedel hos barn. Begränsningens effektivitet bedöms öka om den riktas brett mot mediekanalerna och kombineras med andra åtgärder som främjar hälsosamma matvanor. Forskningen visar också att det generellt är mer effektivt att lagstifta än att branschen träffar egna överenskommelser om självreglering. Vår genomgång visar också att det behövs fortsatt oberoende forskning, både om effekterna av lagstiftning och av självreglering.

5.1.5 EU och WHO prioriterar åtgärder för att begränsa marknadsföring av livsmedel till barn

EU och WHO har tagit fram rekommendationer om att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn. Uppföljningen av det arbetet visar att Sverige utgör ett av ett fåtal länder som har särskild lagstiftning för marknadsföring till barn. Sverige har däremot inte, till skillnad mot många andra länder, arbetat med självreglerande avtal, särskilda uppförandekoder eller näringsprofiler för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel riktad till barn.

5.2 Lagstiftningen begränsar marknadsföring riktad till barn

Reglerna om reklam och marknadsföring i Sverige styrs i hög grad av EU-direktiv.²⁰⁴ Reglernas syfte är att främja konsumenternas och näringslivets ekonomiska intressen i samband med marknadsföring av produkter och motverka marknadsföring som är otillbörlig mot både konsumenter och näringsidkare.²⁰⁵ Den viktigaste lagen är marknadsföringslagen (2008:486), men det finns också en rad andra lagar som reglerar marknadsföring inom vissa specifika områden. Dessa hänvisar ofta till marknadsföringslagens regler om förfarande och sanktioner och kallas annexlagar. För denna framställning är reglerna om marknadsföring i radio- och tv-lagen (2010:696) och alkohollagen (2010:580) av intresse.

5.2.1 Marknadsföringslagens systematik och tillämpningsområde

EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder kan sägas bestå av fyra byggestenar. Dessa är affärsmetoder som alltid är otillbörliga, marknadsföring som inte stämmer överens med god marknadsföringssed, aggressiv mark-

²⁰⁴ I huvudsak direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, men även direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam, direktiv 2010/13/EU om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) och det nya AV-direktivet (EU) 2018/1808.

²⁰⁵ SOU 2018:1. *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*, s. 69.

nadsföring och vilseledande marknadsföring. Marknadsföringslagen följer i stort sett denna systematik och dess uppbyggnad har beskrivits som en omvänd pyramid.²⁰⁶

Marknadsföringslagens generalklausul anger att all marknadsföring ska stämma överens med *god marknadsföringssed*.²⁰⁷ Begreppet innebär god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter och näringsidkare vid marknadsföring av produkter.²⁰⁸ Därefter regleras aggressiv marknadsföring och vilseledande marknadsföring.²⁰⁹ Vilseledande marknadsföring delas upp i kategorierna vilseledande handlingar och underlåtenhet. Generalklausulen om god marknadsföringssed är tänkt att fånga upp alla åtgärder som inte räknas som vilseledande eller aggressiva enligt de mer specifika reglerna.

I en bilaga till EU-direktivet finns den så kallade svarta listan. Listan tar upp vilseledande och aggressiva åtgärder som är särskilt angelägna att förbjuda genom reglering. Svarta listan gäller som lag i Sverige och de affärsmetoder som nämns räknas alltid som otillbörliga.²¹⁰

Marknadsföringslagen har också delar som saknar motsvarighet i EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder, till exempel om jämförande reklam och obeställd reklam.²¹¹ Dessa regler genomför andra EU-direktiv.²¹²

Marknadsföringslagen är teknikneutral och gäller vid all marknadsföring, oavsett om den sker via internet, tv-sändningar eller på andra sätt.²¹³

²⁰⁶ Proposition 2007/08:115. *Ny marknadsföringslag*, s. 57. SOU 2018:1, s. 69 f.

²⁰⁷ 5 § marknadsföringslagen.

²⁰⁸ 3 § marknadsföringslagen.

²⁰⁹ 7 § respektive 8 § marknadsföringslagen.

²¹⁰ 4 § MFL, bilaga I till EU-direktiv 2005/29/EG och tillkännagivande (2008:487) med anledning av marknadsföringslagen (2008:486).

²¹¹ 18 § respektive 19 § marknadsföringslagen.

²¹² Proposition 2007/08:115, s. 115 f, direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam.

²¹³ SOU 2018:1, s. 71.

5.2.2 Marknadsföring omfattar händelser både före, under och efter försäljning

Begreppet *marknadsföring* är brett och definieras i lagen som ”reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare”.²¹⁴

Definitionen omfattar mer än bara reklam och åtgärder som i dagligt tal räknas som marknadsföring, exempelvis även åtgärder under eller efter försäljning eller leverans av produkter. Ett exempel är att lagen gäller när näringsidkaren lämnar vilseledande information om preskriptions- och reklamationsfrister eller om innebörden av lämnade garantier. Ett exempel på det som kallas aggressiv marknadsföring är krav på en konsument som gör anspråk på ersättning från en försäkring att lägga fram dokument som inte rimligen kan anses relevanta för huruvida anspråket är giltigt eller inte. Ett annat exempel är att systematiskt underlåta att svara på relevant korrespondens i ett ärende, om detta sker i syfte att förmå konsumenten att avstå från att utöva sina avtalsenliga rättigheter.²¹⁵

Marknadsföringsbegreppet har utökats över tid. I tidigare förarbeten definieras marknadsföring som ”att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. [...] Termen marknadsföring täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis säljargument som en försäljare använder vid förhandling med en enskild kund.”²¹⁶

²¹⁴ 3 § marknadsföringslagen.

²¹⁵ Se till exempel proposition 2007/08:115 s. 142 och punkten 27 i bilaga I till EU-direktiv 2005/29/EG.

²¹⁶ Proposition 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m. m., s. 64. Se även proposition 1975/76:34 med förslag till marknadsföringslag, m.m., s. 124.

1995 års marknadsföringslag vidgade begreppet utifrån då gällande EU-direktiv till att avse åtgärder som främjar tillgången till produkter, bland annat inköpsreklam.²¹⁷

5.2.3 Transaktionstestet avgör om marknadsföring är otillbörlig eller inte

Vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är otillbörlig eller inte tillämpas det så kallade transaktionstestet. Detta innebär ett test av om och i vilken omfattning marknadsföringen påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Det som bedöms är sannolikheten för att en konsument eller näringsidkare fattar ett annat beslut än denne annars skulle ha fattat. Måttstocken är den genomsnittlige konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till. Tröskeln är olika beroende på om det är fråga om en aggressiv eller en vilseledande marknadsföringsåtgärd.²¹⁸

En affärsmetod kan vara särskilt riktad till en viss konsumentgrupp, till exempel barn. Då bör metodens inverkan bedömas ur ett perspektiv som gäller för den genomsnittliga medlemmen i denna grupp. Medlemsstaternas domstolar och myndigheter måste då använda sitt eget omdöme för att fastställa genomsnittskonsumentens typiska reaktion i ett givet fall.²¹⁹

Reklam och marknadsföringsåtgärder bedöms alltså olika beroende på vilken grupp konsumenter den är riktad till. Är mottagaren ett barn är tröskeln lägre för vad som räknas som otillbörligt. Av svensk rättspraxis följer att marknadsföringen också ska bedömas utifrån den grupp som faktiskt berörs och inte bara utifrån de mottagare som näringsidkaren avsett ska beröras.²²⁰

5.2.4 Vissa saker är direkt förbjudna

Marknadsföringslagen ställer många krav på den som marknadsför en produkt och förbjuder även viss marknadsföring. Här redovisas några krav

²¹⁷ Proposition 2007/08:115, s. 142.

²¹⁸ Se 6–8 §§ marknadsföringslagen.

²¹⁹ Preamble till EU-direktiv 2005/29/EG punkten 18.

²²⁰ MD 2012:14.

och förbud som är aktuella för marknadsföring som berör barn och ungdomar.

Förbud mot direkta köpuppmaningar

Det finns inget uttryckligt förbud mot att rikta reklam mot barn. Däremot säger svarta listan att det alltid ska räknas som aggressiv marknadsföring att i en annons direkt uppmana barn att köpa eller att övertala sina föräldrar eller andra vuxna att köpa de utannonserade produkterna åt dem.²²¹

Vad som är en direkt köpuppmaning har flera gånger varit föremål för prövning i domstol.²²² Ett exempel är ett fall som rör ett spel på internet. Det var gratis att registrera sig för spelet, som gick ut på att klä och sminka en virtuell docka. Därefter gick det att köpa till olika typer av medlemskap och tillbehör. Användarna uppmanades på olika sätt att köpa dessa tillbehör, bland annat genom påståendena ”köp fler”, ”uppgadera nu” och ”innan det är för sent!”. Domstolen fann bland annat att det var fråga om sådana köpuppmaningar som strider mot punkt 28 i den svarta listan och inte bara utgjorde information. Marknadsföringen var alltså en aggressiv affärsmetod.²²³

Reklam ska kunna identifieras

Vid marknadsföring måste det tydligt framgå att det är frågan om just marknadsföring.²²⁴ Det ska till exempel i en dagstidning gå att skilja annonser från redaktionellt material.²²⁵ En grundläggande princip är att det ska finnas en så kallad sändarangivelse. Syftet är att mottagaren av ett reklambudskap lätt ska kunna identifiera den som står bakom budskapet och därmed också kunna nå denne.²²⁶ Regeln har vissa undantag. Till

²²¹ Bilaga I till EU-direktiv 2005/29/EG och tillkännagivande (2008:487) med anledning av marknadsföringslagen (2008:486), punkten 28.

²²² Högsta instans var tidigare Marknadsdomstolen som 2016 ersattes av Patent- och marknadsöverdomstolen som organisatoriskt är en avdelning vid Svea Hovrätt.

²²³ MD 2012:14.

²²⁴ 9 § marknadsföringslagen.

²²⁵ MD 2009:15.

²²⁶ Proposition 2007/08:115 s. 147. Paragrafen är en kodifiering av artikel 10 i Internationella handelskammarens (ICC) grundregler för reklam, se nedan.

exempel behöver annonsören inte kunna identifieras i framställningar vars enda syfte är att skapa uppmärksamhet för direkt uppföljande framställningar (s.k. teasers). Även annonsrutor (banners) och liknande i en digital miljö är undantagna från kravet på sändarangivelse.²²⁷

5.2.5 Olika regleringar om ålder i de olika lagarna

Marknadsföringslagen och annexlagarna innehåller olika regleringar om marknadsföring till olika åldrar. Lagarna räknar vissa affärsmetoder och vissa medier som särskilt påträngande och att de har särskild genomslagskraft. Lagarna innehåller särskilda begränsningar för sådana metoder.²²⁸

Ingen specifik åldersgräns i marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen innehåller ingen specifik åldersgräns. Det innebär att det generellt är tillåtet att rikta reklam till barn och ungdomar. Samtidigt är barns och ungdomars rättshandlingsförmåga begränsad. Det innebär att barn och ungdomar inte fritt har rätt att självständigt fatta beslut om sina tillgångar. Den som är under 18 år är omyndig och får inte själv ingå avtal. Den som fyllt 16 år får bestämma över de pengar som tjänats genom eget arbete. Det är alltid motparten i avtalsförhållandet som är skyldig att ta reda på om personen de ingår avtalet med är myndig eller har sin förälders eller förmyndares tillstånd att ingå avtal.²²⁹

Direktreklam till yngre strider mot god sed

Direktreklam är reklam som är direkt adresserad till mottagaren, till exempel per brev, telefon, sms/mms eller e-post. Direktreklam räknas som en särskilt påträngande och effektiv reklamform eftersom den söker upp konsumenten i dennes bostad. Praxis slår fast att huvudregeln bör vara att direktreklam till barn under 16 år strider mot god marknadsföringssed.²³⁰ Det kan finnas undantag, till exempel om en målsman har gett sitt samtycke till att barnet får ta emot direktreklamen.

²²⁷ SOU 2018:1, s. 78.

²²⁸ SOU 2018:1, s. 265.

²²⁹ 9 kap. 1,3 och 6 §§ föräldrabalken.

²³⁰ Se MD 2012:14, MD 1983:16 och MD 2000:30. Se även Patent- och marknadsöverdomstolens dom i mål nr PMT 10485-16 meddelad 2017-06-21.

Internet är inte särreglerat

Det finns ingen särskild regel om åldersgräns för reklam på internet, vilket innebär att det är de generella reglerna som gäller. Det är förbjudet att rikta köpupppmaningar till barn under 18 år och att skicka direktreklam via e-post till barn under 16 år.

5.2.6 Radio- och tv-lagen reglerar också reklam

Radio- och tv-lagen (2010:696) innehåller regler om bland annat sponsring, produktplacering och reklam och andra annonser.

Lagen genomför ett EU-direktiv och gäller tv- och radio-sändningar

Lagen genomför delvis det så kallade AV-direktivet som sätter en minimi-standard för att tillhandahålla audiovisuella medietjänster i EU:s medlemsländer och EES.²³¹ Reglerna gäller tv-sändningar och så kallad beställ-tv, till exempel play-kanaler via internet. Reglerna gäller också ljudradio som kan tas emot i Sverige om den som bedriver sändningsverksamheten har sin hemvist här eller om sändningen till satellit sker härifrån.²³² Sedan november 2018 gäller ett nytt AV-direktiv.²³³ Enligt de nya reglerna omfattas även så kallade videodelningsplattformar. Detta innebär att plattformar som till exempel Youtube, som tillhandahåller program eller användargenererade videor på internet utan redaktionellt ansvar, nu regleras.

Lagen begränsar kommersiella intressen, produktplacering och sponsring

Tv-program får inte gynna *kommersiella intressen* på ett otillbörligt sätt. Detta innebär till exempel att programmen inte får framhäva varor eller tjänster eller uppmuntra till inköp.²³⁴

Produktplacering innebär att det i ett program förekommer en vara, en tjänst eller ett varumärke i marknadsföringssyfte och mot betalning eller

²³¹ Direktiv 2010/13/EU om audiovisuella medietjänster.

²³² 1 kap. 3 och 5 § radio- och tv-lagen.

²³³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808.

²³⁴ 5 kap. 5 § radio- och tv-lagen.

liknande ersättning.²³⁵ Huvudregeln är att program i tv eller beställ-tv inte får innehålla produktplacering, men under vissa omständigheter är det tillåtet. Produktplacering får aldrig förekomma i program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år. Det får inte heller förekomma produktplacering av alkoholdrycker och tobaksvaror.²³⁶

Sponsring är ett bidrag till en producent av till exempel tv-sändning för att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse.²³⁷ Reglerna begränsar vilka typer av program som får sponsras. Här gäller att program som innehåller nyheter eller nyhetskommentarer inte får sponsras. Det finns också vissa begränsningar av vilka aktörer som får sponsra program. Exempelvis får tv-program inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror.²³⁸

Reklam i tv får inte riktas till barn under 12 år

Reklam är varje form av meddelande som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, det vill säga reklam för den egna verksamheten. Annonser är reklam och andra meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att främja en sak eller en idé.²³⁹

Program i tv-sändning och beställ-tv som riktar sig till barn under tolv år får inte avbrytas av annonsering. Vidare får inte reklam i tv-sändningar eller beställ-tv syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn. Det får inte heller förekomma reklam direkt före eller efter ett program som vänder sig till barn.²⁴⁰

²³⁵ 3 kap. 1 § p. 10 radio- och tv-lagen.

²³⁶ 6 kap. 1–2 §§ radio- och tv-lagen.

²³⁷ 3 kap. 1 § p. 14 radio- och tv-lagen.

²³⁸ 7 kap. radio- och tv-lagen.

²³⁹ 3 kap. 1 § pp. 1 och 13 radio- och tv-lagen.

²⁴⁰ 8 kap. 3 och 7 §§ radio- och tv-lagen.

EU-rätten sätter minimistandard

AV-direktivets minimistandard innebär bland annat att reklam ska vara identifierbar och att den inte får vara dold. Reklamen får inte heller använda subliminal teknik och får inte strida mot respekten för mänsklig värdighet eller innehålla diskriminering. Det finns inte någon åldersgräns för reklamen och inte heller någon regel som säger att barnprogram inte får avbrytas av reklam.²⁴¹ De svenska reglerna är alltså striktare.

Begränsningarna i den svenska lagen gäller bara de kanaler som sänder från Sverige. Detta beror på två principer som går stick i stäv med varandra. De svenska marknadsföringsreglerna grundade sig tidigare på *effektlandsprincipen*. Den innebär att lagen skulle gälla för marknadsföring som hade effekt på eller helt eller delvis riktade sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen kom från utlandet.²⁴² Principen uttrycktes inte i lagtexten direkt, utan i förarbeten och praxis.²⁴³

Med EU-rättens inträde har effektlandsprincipen kommit att ersättas av *ursprungslandsprincipen*. Principen, som fastslås i AV-direktivet, innebär att varje medlemsstat är skyldig att säkerställa att tv-sändningar och dylikt som sänds av en leverantör av medietjänster inom den statens jurisdiktion följer reglerna. Sändningarna kan sedan fritt cirkulera till andra medlemsstater på den inre marknaden. Detta innebär att en medlemsstat som tar emot till exempel tv-sändningar från en annan medlemsstat bara behöver fastställa att programmet har sitt ursprung i en annan ansvarig medlemsstat. Två medlemsstater kan inte samtidigt ha jurisdiktion, det vill säga ha rätt att vidta åtgärder mot en och samma medietjänst.²⁴⁴ EU-domstolen har också bekräftat att de striktare svenska reglerna inte kan tillämpas på sändningar som kommer från andra länder.²⁴⁵

²⁴¹ Artikel 9 direktiv 2010/13/EU och (EU) 2018/1808.

²⁴² Proposition 2009/10:115. *En ny radio- och tv-lag*, s. 96.

²⁴³ Proposition 1970:57, s. 92 och MD 1989:6.

²⁴⁴ Proposition 2009/10:115, s. 75.

²⁴⁵ EU-domstolens avgörande den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34-36/95.

5.2.7 Alkoholreklam regleras särskilt

Reklam eller marknadsföring för alkoholdrycker får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Marknadsföringen ska vara särskilt måttfull. Marknadsföringen får inte heller riktas särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år och får inte heller skildra barn och ungdomar.²⁴⁶ Förarbetena anger att motivet bakom att ha just 25 år som åldersgräns är en rekommendation från WHO som formulerades vid en konferens i Stockholm 2001. Vissa alkoholvaneundersökningar visar också att alkoholkonsumtionen är som högst i Sverige i åldersgruppen 20–24 år och att det oftast är i åldern 18–25 år som en person grundlägger sina alkoholvanor. Yngre personer kan också antas vara särskilt känsliga för budskap som förs fram i marknadsföring, särskilt om den anspelar på attraktiva livsstilar.²⁴⁷

5.3 Flera myndigheter utövar tillsyn

Marknadsföringsreglernas tillämpning står under tillsyn av flera myndigheter. Ansvaret för tillsynen är uppdelat utifrån lagreglerna.

5.3.1 Tillsyn över marknadsföringslagen

Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO) utövar tillsyn enligt marknadsföringslagen.²⁴⁸ Myndigheten ansvarar för att granska företags marknadsföring och reklam så att den inte är vilseledande eller otillbörlig på något annat sätt. KO får utfärda förelägganden mot företag som bryter mot bland annat marknadsföringslagen samt väcka talan i domstol om exempelvis marknadsstörningsavgift.²⁴⁹ I fall som inte är av större vikt får KO meddela förelägganden om förbud eller ålägga den som marknadsför att lämna väsentlig information eller att tillhandahålla tekniska hjälpmedel. Ett föreläggande får förenas med vite.²⁵⁰

²⁴⁶ 7 kap 1 § alkohollagen (2010:580).

²⁴⁷ Proposition 2003/04:161. *Alkoholpolitiska frågor*, s. 36.

²⁴⁸ Enligt 10 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket är verkets generaldirektör också Konsumentombudsman.

²⁴⁹ Se t.ex. 46 a § marknadsföringslagen.

²⁵⁰ 28 § marknadsföringslagen.

5.3.2 Tillsyn över radio- och tv-lagen

Tillsynen över radio- och tv-lagen är uppdelad mellan Justitiekanslern, Granskningsnämnden för radio och tv, Myndigheten för press, radio och tv och KO.²⁵¹ De olika myndigheterna har olika granskningsuppgifter. För denna framställning är främst Granskningsnämndens och KO:s tillsyn av intresse.

Granskningsnämnden för radio och tv

Granskningsnämnden är ett självständigt beslutande organ som består av sju ledamöter utsedda av regeringen.²⁵² Granskningen utförs efter anmälan eller på eget initiativ. Myndigheten för press, radio och tv fungerar som kansli och tar emot anmälningar och bereder de ärenden som nämnden ska pröva.

Granskningsnämndens tillsyn sker genom att i efterhand granska om ett program som har sänts i tv, sökbar text-tv, ljudradio eller via beställ-tv följer radio- och tv-lagen och uppfyller de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Det är granskningsnämnden som övervakar att reklam förekommer före, under eller efter program som vänder sig till barn.

Granskningsnämnden får ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om en särskild avgift för de som inte följer bestämmelserna i radio- och tv-lagen om bland annat annonser och sponsring.²⁵³

Konsumentverket/KO

Konsumentverket och KO:s tillsyn över radio- och tv-lagen gäller specifikt reglerna om reklam och marknadsföringens innehåll.²⁵⁴ Detta innebär till exempel att Konsumentverket övervakar att reklamen inte syftar till att fånga uppmärksamheten hos barn. Dessa regler gäller specifikt för barn upp till 12 år.

²⁵¹ 16 kap. 1–4 §§ radio- och tv-lagen.

²⁵² 16 kap. 14 § radio- och tv-lagen.

²⁵³ 17 kap. 5 § och 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen.

²⁵⁴ KO:s tillsyn avser 8 kap. 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 14 § första och andra styckena och 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen.

Reklam som strider mot dessa förbud kan också räknas som otillbörlig marknadsföring. Detta innebär att viss reklam i tv-sändningar kan medföra sanktioner enligt marknadsföringslagen.²⁵⁵

5.4 Näringslivet har kommit överens om regler

Det finns flera frivilliga sammanslutningar som består av näringslivets aktörer. Vissa av dessa sammanslutningar utfärdar regler och rekommendationer som kompletterar marknadsföringslagens regler. Andra prövar klagomål från enskilda utifrån dessa regler.

5.4.1 Internationella Handelskammaren (ICC)

ICC bildades år 1919 och arbetar efter principer om marknadsekonomi, frihandel och transparens. Sammanslutningen har 6 miljoner medlemmar från över 100 länder. Det är företag av alla storlekar och ur alla branscher samt branschorganisationer. I de flesta länder finns en nationalkommitté genom vilken landets medlemmar arbetar. Svenska ICC är en sådan nationalkommitté och har medlemmar från drygt 200 företag.

5.4.2 Reklamombudsmannen (RO)

RO instiftades 2009 av Sveriges Annonsörer och Näringslivets delegation för marknadsrätt. RO verkar för en hög etisk nivå i all kommersiell marknadskommunikation riktad mot den svenska marknaden. RO prövar om reklam följer ICC:s *Regler för Reklam och Marknadskommunikation*. De prövande instanserna är Reklamombudsmannen (RO) och Reklamombudsmannens opinionsnämnd (RON).

5.4.3 ICC:s regelverk

ICC har tagit fram ett regelverk för reklam och marknadskommunikation, *Consolidated ICC Code*. Reglerna har stor internationell betydelse och har tydligt påverkat EU:s rättsregler.²⁵⁶

²⁵⁵ 17 kap. 9 § radio- och tv-lagen.

²⁵⁶ SOU 2018:1, s. 113.

Reglerna reglerar särskilt reklam och marknadskommunikation riktad till barn och ungdomar.²⁵⁷ Barn och ungdomar är de som enligt nationell lagstiftning definieras så. Regeln säger att den som marknadsför ska iaktta särskild aktsamhet när det gäller reklam och marknadskommunikation som riktas till eller visar barn eller ungdomar. Kommunikationen får inte heller motverka positiva sociala beteenden, livsstilar och attityder. Reklamen får inte utnyttja barn och ungdomars naturliga godtrogenhet eller bristande erfarenhet. Det innebär att reklamen inte får överdriva produktens storlek, värde eller beskaffenhet. Reglerna behandlar även sociala värderingar samt barns säkerhet och trygghet.

Reglerna kompletteras av uttalandet *ICC Statement of Code Interpretation and Reference Guide to Advertising to Children* om hur regelverket ska tolkas och *ICC Framework for Responsible Food and Beverage Marketing Communications 2012* med särskilda riktlinjer för ansvarsfull reklam för mat och dryck.

Tolkningsriktlinjerna säger bland annat att ICC har utgått från att tonåringar har större kognitiva förmågor och möjlighet till kritiskt tänkande än barn. Det leder till att det är svårt att använda regelverk som behandlar åldersgruppen 13–18-åringar som barn. ICC verkar därför för att internationellt harmonisera definitionen att barn är personer under 12 år och unga personer är tonåringar under 18 år.

Riktlinjerna för ansvarsfull reklam för mat och dryck inskräpper att de som marknadsför mat och dryck särskilt bör ta hänsyn till att marknadsföringen ska vara ansvarsfull och följa lagens krav. Detta gäller särskilt vid kommunikation med barn. Riktlinjerna uppmanar marknadsförare och nationella självregleringsorgan att revidera och uppdatera sina riktlinjer för att säkerställa att de lever upp till den tidsenliga standarden för ansvarsfull marknadsföring.

5.5 Reklammarknaden har förändrats

Reklammarknaden i Sverige växer, särskilt i de digitala reklamkanalerna. Annonseringen i tryckta dagstidningar minskade med 13 procent mellan

²⁵⁷ Artikel 18.

2016 och 2017 samtidigt som internetannonseringen ökade med 21 procent. 51 procent av varje reklamkrona investerades under 2017 i nätbase-rade kanaler.

Förflyttningen från traditionella till digitala medier går i en allt snabbare takt även när det gäller publiken. Under 2017 hade 83 procent av befolkningen i Sverige en smartphone och 63 procent en läsplatta. Samma år hade 56 procent ett abonnemang på en streamingtjänst för film, serier eller sport. Det är markanta ökningarna under de senaste åren.²⁵⁸

De problem med marknadsföring som har identifierats rör främst den digitala världen. De flesta av de anmälningar om marknadsföring som kommer in till Konsumentverket och Reklamombudsmannen gäller internet.²⁵⁹

5.5.1 Barn och unga använder internet i ökande grad

Mediekonsumtionen skiljer sig åt i hög grad mellan olika åldersgrupper. De traditionella medierna har en fortsatt stark ställning bland äldre medan många unga svenskar främst konsumerar digitala medier.

Förändringarna har också varit snabba. De svenska 2-åringarna använder i dag internet lika mycket som 4-åringarna gjorde för fyra år sedan. Barn i alla åldrar ägnar sig åt att titta på video och film på nätet. Vid 10 års ålder använder över hälften av barnen sociala medier, trots att många tjänster har högre åldersgränser än så.²⁶⁰

Genom att använda internet kommer barn i kontakt med en betydande mängd kommersiella budskap i olika skepnader.²⁶¹ I den digitala miljön utsätts barn för reklam bland annat via spel, appar, sociala medier och bloggplattformar. Inom denna miljö kan marknadsföringen riktas till

²⁵⁸ Myndigheten för press, radio och TV (2018). *Medieutveckling 2018. Medieekonomi*.

²⁵⁹ SOU 2018:1, s. 236.

²⁶⁰ Internetstiftelsen i Sverige (2018). *Svenskarna och internet 2018. En årlig studie av svenska folkets internetvanor*.

²⁶¹ Nordicom och Statens Medieråd (2017). *Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam*, s 24.

specifika användare. I den digitala miljön är det också särskilt svårt att särskilja marknadsföring från annat medieinnehåll.²⁶²

Barn har särskilt bedömts behöva skyddas från reklam eftersom de kan vara särskilt mottagliga för kommersiella budskap på grund av sin bristande erfarenhet. Forskning visar att yngre barns förmåga att identifiera och förhålla sig kritiska till reklam är begränsad. Internetreklam som medieinnehåll är också svårare att både undvika, identifiera och förhålla sig kritisk till än reklam i traditionella medier, eftersom den ofta är inbäddad i annat innehåll.²⁶³ Exempelvis visar studier att barn har svårt att identifiera reklamspel som en form av reklam.²⁶⁴

Samtidigt visar forskningen att barn i relativ tidig ålder utvecklar förmågor att identifiera och förhålla sig kritisk till reklam, även om dessa förmågor inte är jämförbara med vuxnas. Forskning visar också att det är viktigt att barn tydligt kan se att det faktiskt är reklambudskap som de möter för att de ska kunna utveckla ett kritiskt förhållningssätt.²⁶⁵

5.5.2 Risker med personaliserad reklam riktad till barn och unga

Genom internet har det blivit möjligt att rikta reklam till olika grupper av individer. Personaliserad reklam når en användare genom att annonsören har använt de spår och uppgifter som användaren har lämnat efter sig och bedömt att den tillhör rätt målgrupp. De annonser som vi tar del av i de sociala medierna är nästan alltid baserade på att vi finns i en viss målgrupp. En annonsör kan rikta sin marknadsföring till individer utifrån ett stort antal variabler såsom ålder, kön, utbildning, intresse och civilstånd.

²⁶² SOU 2018:1, s 231 och 262.

²⁶³ Sandberg, Helena (2014). *Rörlig måltavla, internetreklam riktad till barn*, s. 78.

²⁶⁴ Nordicom och Statens Medieråd (2017), s. 24.

²⁶⁵ Steffi De Jans, Ini Vanwesenbeeck, Veroline Cauberghe, Liselot Hudders, Esther Rozendaal & Eva A. van Reijmersdal (2018). The Development and Testing of a Child-inspired Advertising Disclosure to Alert Children to Digital and Embedded Advertising, *Journal of Advertising*, 47:3, 255–269, DOI: 10.1080/00913367.2018.1463580.

Det finns fördelar med personaliserad reklam. Den kan hjälpa individen att prioritera resultaten av de hundratusentals träffar som en sökning på internet kan ge. Som exempel kan det vara bra för användaren att vid en sökning på Google främst få träffar på restauranger som finns i närheten.

Men det finns också nackdelar. Många konsumenter upplever att de saknar kontroll över sina personuppgifter och är oroliga för möjligheten att uppgifterna ska användas till annat än vad de ursprungligen var avsedda för. En annan risk är att det går att särskilt rikta reklamen mot sårbara konsumenter, exempelvis barn och unga. Reklam som riktas till barn är också svår för vuxna att upptäcka. Det innebär också att det är svårare för ansvariga myndigheter att utöva tillsyn.²⁶⁶

Gemensamt för många av de sociala medierna är också att många barn använder dem utan att uppfylla åldersgränserna. Till exempel har Facebook, Snapchat, Youtube och Instagram många användare som är yngre än den formella åldersgränsen på 13 år.²⁶⁷ Youtube är i dag den populäraste sajten för video och musik. I åldern 12 till 15 år besöker 79 procent Youtube dagligen.²⁶⁸ Att titta på Youtube är gratis, men det förekommer ofta reklam före filmerna och i bland även mitt i dem.²⁶⁹

Frågan om åldersgränser för sociala medier behandlas i EU:s dataskyddsförordning. Sverige har beslutat att behandling av personuppgifter vid erbjudande om informationssamhällets tjänster direkt till ett barn som bor i Sverige ska vara tillåten med stöd av barnets samtycke om barnet är minst 13 år. Om barnet är under 13 år ska sådan behandling vara tillåten endast om samtycke ges eller godkänns av den som har föräldraansvar för barnet. Regeringen bedömde att vikten av barns rätt till självbestämmande och yttrande- och informationsfrihet väger tyngre än det ökade integritetsskydd som en högre åldersgräns skulle kunna leda till.²⁷⁰

²⁶⁶ SOU 2018:1, s 197, 201-208.

²⁶⁷ Internetstiftelsen i Sverige (2018), kapitel 6.

²⁶⁸ Internetstiftelsen i Sverige (2018), kapitel 7.

²⁶⁹ SOU 2018:1, s 168-169.

²⁷⁰ Proposition 2017/18:105. *Ny dataskyddslag*, s. 64-73.

5.5.3 Dold reklam berövar individer möjligheten att göra välinformerade val

Dold reklam är material som företag betalar för, men som inte annonsmärks alls eller som märks mindre tydligt än traditionell reklam. Som exempel kan nämnas att det finns webbplatser som är byggda som informationssidor trots att det egentligen rör sig om marknadsföring.²⁷¹

Det finns flera orsaker till att den dolda reklamen har ökat i omfattning. En orsak är att det är ett sätt för annonsörer att nå ut med sina budskap när många använder adblockers som automatiskt tar bort reklamannonser. De större investeringarna i dold reklam beror också på att tv-reklamen har blivit mindre effektiv, vilket är ett resultat av att vi i dag ser mer beställ-tv med möjlighet att undvika reklam. En ytterligare förklaring har att göra med internets och medieteknikens nya möjligheter att utforma reklambudskap och till små kostnader förklä dem till något annat.²⁷²

Forskningen visar att människor ställer frågor om källan när de tar del av kommunikation om produkter och varumärken. Mottagarna reflekterar över sitt förhållande till källan, om källan är neutral och om källan har egen vinning i sina rekommendationer. Det är troligare att mottagaren kommer att köpa en vara eller en tjänst om källan bedöms som neutral och trovärdig. Om kommunikationen däremot identifieras som marknadsföring utvecklar människor strategier för att stå emot dessa övertalningsförsök. Det innebär att dold reklam minskar individernas möjlighet att göra välinformerade val med hjälp av alla de metoder de har till sitt förfogande. Ytterligare ett problem som har identifierats med den dolda reklamen är att det är svårt att utöva tillsyn över den.²⁷³

Den snabba utvecklingen av nya onlinetjänster och marknadsföringsstrategier har gjort det svårt för forskningen att få en djupare förståelse av hur barn förhåller sig till mångfalden av reklam på internet. Forskningen har också i hög grad fokuserat på vissa reklamspel, det vill säga interaktiva digitala spel där produkter och varumärken är integrerade delar av spelen.

²⁷¹ SOU 2018:1, s. 164.

²⁷² Nordicom och Statens Medieråd (2017), s. 23.

²⁷³ SOU 2018:1, s. 220–221.

De förekommer bland annat på företags webbplatser, och marknadsför ofta onyttiga matprodukter. Studier som behandlar reklamspelens effekter visar att spelen påverkar barns beteenden och attityder. Barn som hade spelat ett reklamspel för ohälsosam mat valde i större utsträckning att äta ohälsosam mat och färre grönsaker direkt efter spelandet.²⁷⁴

5.5.4 Marknadsföring av livsmedel till barn i Sverige

Den internationella forskningen visar att det är vanligt med marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Marknadsföringen omfattar oftast mer ohälsosamma livsmedel, exempelvis snabbmat, choklad, söta drycker och såser.²⁷⁵

Kunskapen om marknadsföring av livsmedel till barn i Sverige är relativt begränsad. Ett fåtal forskningsrapporter har redovisats, den senaste för flera år sedan:

- En studie från 2007 visar att gränserna mellan reklam och icke-reklam eller övrigt redaktionellt innehåll ofta är flytande, vilket gör det svårt för barnen att identifiera reklamen. På internet marknadsför varor och varumärken ofta i form av spel eller tävlingar.²⁷⁶
- En studie från 2008 redovisar att antalet annonser för chips, läsk, godis och söta desserter riktade mot barn hade sjunkit mellan 2005 och 2007. Samtidigt visar studien att mängden reklam för ohälsosamma livsmedel till barn fortfarande var hög.²⁷⁷
- En studie från 2010 visar att barn i Sverige exponeras för en stor mängd tv-reklam för livsmedel, främst för snabbmat och godis. Studien visar att Sverige, trots sitt förbud mot tv-reklam till barn, inte

²⁷⁴ Nordicom och Statens Medieråd (2017), s. 24–25.

²⁷⁵ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 19.

²⁷⁶ Nordiska ministerrådet (Nord 2007:002). *Söt reklam och feta ungar*, s. 69.

²⁷⁷ Nordiska ministerrådet (Nord 2008:003). *Chokladägg och prinsessmuffins En analys av livsmedelsreklam till barn*, s. 80–81.

skiljde sig från övriga världen när det gäller mängden reklam som barn exponeras för.²⁷⁸

- En studie från 2010 visar att andelen reklam för mat på internet då var förhållandevis liten, men att den som fanns fick stort genomslag. En stor del av reklamen handlade också om ohälsosamma livsmedel. Rapporten beskriver också att de unga har utvecklat strategier för att undvika reklam och att de själva anser att de kan skilja kommersiella budskap från redaktionellt innehåll. Däremot bedömer forskarna att barnen är omedvetna om de mer förfinade marknadsföringstaktiker som har utvecklats under senare tid.²⁷⁹

Ohälsosam mat exponeras också ofta i barn-tv och sociala medier utan att det finns en kommersiell aktör som avsändare.²⁸⁰ En forskningsstudie från 2016 visar exempelvis att ungdomar i hög grad delar bilder på ohälsosam mat med varumärken på Instagram.²⁸¹

Livsmedelsföretagen redovisar att många företag har egna riktlinjer för marknadsföring till barn. Ett exempel på en sådan riktlinje är att inte marknadsföra produkter såsom godis till barn upp till 12 år. Ett annat exempel är att bara marknadsföra i mediekkanaler där mindre än 35 % av målgruppen är barn under 12 år. Företag som säljer läsk och smaksatt vatten har specifika regler kring marknadsföring till unga och följer branschriktlinjer inom den europeiska branschorganisationen UNESDA.²⁸² Den allmänna uppfattningen bland livsmedelsföretagen är att marknadsföring mot barn till stor del försiggår i digitala kanaler. Barn kan nås av all typ av marknadsföring i det offentliga rummet samt i TV

²⁷⁸ Kelly, B. m.fl. Television Food Advertising to Children: A Global Perspective. *American Journal of Public Health*, no. 9 (September 1, 2010), s. 1 730–1 736.

²⁷⁹ Ekström, Louise och Sandberg, Helena (TN2010:502). "Reklam funkar inte på mig..." *Unga, marknadsföring och internet*, s. 198–199.

²⁸⁰ Olafsdottir, S. och Berg, C. Food appearances in children's television programmes in Sweden. *International Journal of Consumer Studies*. ISSN 1470-6423.

²⁸¹ Holmberg C, Hillman T, Chaplin J och Berg C (2016). *Hur och vad för mat presenterar ungdomar i sociala medier? En studie av Instagram*.

²⁸² <https://www.unesda.eu/responsibility-sustainability/no-advertising-to-children-under-12/>. (2019-05-06)

och på internet, även om denna inte är direkt riktad mot dem. För vissa livsmedelskategorier, till exempel kött och chark, frysta livsmedel, bröd, färdigmat samt vegetabiliska alternativ till mejeriprodukter, sker inte någon, eller mycket begränsad, marknadsföring riktad mot barn.²⁸³

5.6 Åtgärder för att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

I detta avsnitt redovisar vi forskning om hur marknadsföring och åtgärder för att begränsa marknadsföringen kan påverka barns konsumtion av ohälsosamma livsmedel. Vi beskriver också det arbete som WHO och EU bedriver för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn.

5.6.1 Marknadsföring av livsmedel påverkar barns konsumtion

Internationell forskning visar att det finns ett samband mellan marknadsföring av mat och konsumtion hos barn.²⁸⁴ Forskningen visar att barn som exponeras för marknadsföring av ohälsosam mat ökar sitt kostintag under eller kort efter exponeringen och de väljer i högre grad just de livsmedel som de exponeras för.²⁸⁵

WHO sammanfattar effekterna av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn i följande punkter:

- Barnen utvecklar mer positiva attityder till livsmedlen.
- De ökar sina preferenser för de annonserade livsmedlen och för den typ av ohälsosamma livsmedel totalt.

²⁸³ Uppgifter från Livsmedelsföretagen. (2019-05-02)

²⁸⁴ Boyland EJ, Nolan S, Kelly B, Tudur-Smith C, Jones A, Halford JC, Robinson E. (2016). *Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults.*

²⁸⁵ Sadeghirad B, Duhaney T, Motaghipisheh S, Campbell NR, Johnston BC (2016). *Influence of unhealthy food and beverage marketing on children's dietary intake and preference: a systematic review and meta-analysis of randomized trials.*

- Önskemål riktade mot föräldrar att köpa dessa livsmedel ökar.
- Den ohälsosamma konsumtionen kompenseras inte av en mer hälsosam vid senare tillfällen.
- Totalt ökar konsumtion av ohälsosamma livsmedel och konsumtionen av hälsosamma livsmedel minskar.
- Den ohälsosamma konsumtionen leder till högre kroppsvikt.

En majoritet av de genomförda studierna på området fokuserar på reklam i traditionell media, i första hand tv. Det finns ett allt större vetenskapligt stöd för att liknande effekter uppstår vid exponering för marknadsföring av ohälsosamma livsmedel inom de digitala medierna.²⁸⁶

5.6.2 Forskning om åtgärder för att begränsa barns exponering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har tagit fram ett underlag om den internationella forskningen om effekter av att begränsa marknadsföring av livsmedel riktad till barn. (Se bilaga på Statskontorets webbplats.) De forskningsöversikter som ingår i underlaget behandlar främst tv-reklam. Slutsatserna från den internationella forskningen är att lagstadgad reglering av reklam i tv kan minska barns exponering för reklam för ohälsosamma livsmedel.²⁸⁷ Men vi kan också konstatera att det redan är förbjudet i Sverige att rikta tv-reklam till barn, till skillnad från de flesta andra länder.

Forskning om effekter av livsmedelsindustrins självreglering visar ett mer varierat resultat. Resultaten varierar också beroende på vem som står

²⁸⁶ WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region.*

²⁸⁷ Chambers SA, Freeman R, Anderson AS, MacGillivray S. Reducing the volume, exposure and negative impacts of advertising for foods high in fat, sugar and salt to children: A systematic review of the evidence from statutory and self-regulatory actions and educational measures. *Prev Med* 2015;75:3243.

bakom rapporteringen. Det finns en skillnad mellan industrifinansierade rapporter och rapporter från olika myndighetskällor. Rapporterna från industrin indikerar att det sker en betydande minskning i reklam till barn för ohälsosamma livsmedelsprodukter, medan myndighetsrapporterna pekar på en svag minskning, ingen minskning eller otillräcklig evidens. Vi bedömer utifrån dessa sammanställningar att det krävs fortsatt oberoende forskning, både om effekterna av lagstiftning och av industrins självreglering.²⁸⁸

I en rapport från Europeiska kommissionen analyseras effektiviteten i marknadsföringsbegränsningar av ohälsosamma livsmedel till barn. Kommissionen framhåller att det finns vetenskapligt stöd (moderately strong evidence) för ett samband mellan begränsningar i marknadsföring och minskad konsumtion av ohälsosamma livsmedel hos barn. Det finns också visst stöd (limited evidence) för att sådana begränsningar kan minska sociala skillnader i hälsa. Modellstudier antyder också att det med sådana begränsningar går att påverka barns viktutveckling, men det bedöms krävas mer studier på faktiskt genomförda åtgärder för att kunna bekräfta det. En slutsats i analysen är att effektiviteten i åtgärden ökar om den riktas brett mot medieutbudet, kombineras med andra åtgärder som främjar hälsosamma matvanor och om lagstiftning används som medel snarare än självreglering.²⁸⁹

5.6.3 WHO och EU vill begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn

Marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn prioriteras inom det internationella folkhälsoarbetet. Exempelvis rekommenderar både WHO och EU åtgärder som begränsar sådan marknadsföring. Uppföljningen av de europeiska ländernas åtgärder på området visar att flest åtgärder

²⁸⁸ Galbraith-Emami S, Lobstein T. The impact of initiatives to limit the advertising of food and beverage products to children: a systematic review. *Obes Rev* 2013;14:960–974.

²⁸⁹ European Commission (2018). *Reviews of Scientific Evidence and Policies on Nutrition and Physical Activity. Objective Area A2: Effectiveness and Efficiency of Policies and Interventions on Diet and Physical Activity.*

fortfarande riktas mot marknadsföring i tv och att det är vanligare med frivilliga överenskommelser än lagstiftning.

WHO:s rekommendationer riktas mot livsmedel med höga halter av mättat fett, transfettsyror, tillsatt socker och salt

WHO har tagit fram rekommendationer för att minska barns påverkan av marknadsföring av mat med högt innehåll av mättat fett, transfettsyror, tillsatt socker och salt. Enligt rekommendationerna ska medlemsländernas regeringar bedriva ett strukturerat arbete i samarbete med många olika aktörer. Handlingsplanen klargör bland annat att sammanhang där barn samlas ska vara fria från alla former av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel.²⁹⁰ Detta gäller exempelvis skolor, lekplatser, sport- och kulturaktiviteter.

EU anger mål om att begränsa marknadsföring till barn

EU har tagit fram en handlingsplan för arbetet med att förebygga övervikt hos barn 2014–2020. Planen anger ett särskilt mål om att begränsa marknadsföring och reklam till barn. Handlingsplanen framhåller vikten av att säkerställa att ohälsosam mat och dryck inte marknadsförs i skolor och att utforma näringskriterier för marknadsföringen av livsmedel till barn. Därutöver framhålls bland annat vikten av att ta fram rekommendationer för marknadsföring av livsmedel via till exempel tv, internet, sportevenemang och andra evenemang och att uppmuntra mediaföretagen att utforma striktare uppförandekoder för kommunikation till barn om ohälsosamma livsmedel.²⁹¹

Uppföljningen av arbetet med rekommendationerna

WHO:s uppföljning av arbetet med rekommendationerna visar att 43 procent av vidtagna åtgärder i europaregionen har riktats mot marknadsföring i tv och 28 procent har riktats mot marknadsföring på internet. Många länder har också vidtagit åtgärder för att förhindra marknadsföring i

²⁹⁰ WHO (2010). *Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children*.

²⁹¹ EU (2014). *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014-2020*.

skolor. Frågor om sponsring, butikskampanjer och paketering hanteras däremot nästan inte alls.²⁹²

WHO framhåller i sin uppföljning att möjligheten att rikta reklam mot olika grupper av barn i de digitala kanalerna medför särskilda risker ur ett hälsoperspektiv. Begränsningar av marknadsföring till barn måste omfatta alla medier, inklusive internet, för att minimera risken av att marknadsföringen annars flyttas till annan tillåten mediekanal.²⁹³ Av WHO:s uppföljning framgår också att all form av gränsöverskridande marknadsföring av onyttiga livsmedel sannolikt regleras effektivare på EU-nivån än av medlemsstaterna individuellt.²⁹⁴

EU framhåller i sin uppföljning att nästan alla länder har genomfört eller planerar åtgärder för att minska marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn. Sverige är ett av ett mindre antal länder som har särskild lagstiftning om marknadsföring till barn. Däremot har Sverige inte arbetat med avtal om självreglering, särskilda uppförandekoder eller näringsprofiler i syfte att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel riktad till barn vilket många andra länder har gjort.²⁹⁵

²⁹² WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region.*

²⁹³ WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region*, s. 20.

²⁹⁴ WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region.*

²⁹⁵ European Commission (2018). *Supporting the mid-term evaluation of the EU action plan on childhood obesity. The childhood obesity study*, s. 94.

6 Fördjupad analys av åtgärder för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn

I detta kapitel redovisar vi en fördjupad analys av ett urval av åtgärder för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn.

Analysen omfattar

1. möjligheten att införa ett särskilt förbud i lag
2. möjligheten att branschen i samverkan med staten själv reglerar marknadsföringen
3. möjligheten till dialog mellan berörda aktörer om åtgärder som det kan finnas skäl att uppmärksamma och bevaka i det fortsatta folkhälsoarbetet.

Urvalet av åtgärder utgår från den forskningssammanställning som SBU har genomfört till stöd för vår utredning. Av sammanställningen framgår att det finns två övergripande sätt för att begränsa marknadsföring av ohälsosam mat till barn, lagstiftning eller självreglering inom branschen. Vår genomgång av forskningen visar att ett effektivt folkhälsoarbete ställer krav på deltagande från, och samverkan mellan, många olika samhällsaktörer. Vi analyserar åtgärderna utifrån juridiska förutsättningar, slutsatser i forskningen och praktiska exempel.

6.1 Sammanfattning

6.1.1 Ett förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn måste följa EU-rättsliga grundprinciper

Forskningen visar att effekterna av lagstiftningsåtgärder för att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn generellt är större än

effekterna av branschgemensamma överenskommelser. Vår juridiska analys visar att det skulle kunna vara möjligt att införa ett nationellt förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn, förutsatt att det särskilt motiveras av hälsoskäl och att förbudet inte står i konflikt med EU-rättens grundprinciper om bland annat fri rörlighet.

Samtidigt bör det framhållas att få andra länder har infört ett sådant förbud och därför är kunskapen begränsad om både utformning och effekter. Det skulle dessutom vara svårt att tillämpa ett förbud på marknadsföring i tv, radio och på vissa internetplattformar eftersom de striktare nationella reglerna endast träffar sådana audiovisuella tjänster som har sitt ursprung i Sverige. Motsvarande problem finns i dag när det gäller förbudet att rikta tv-reklam mot barn.

6.1.2 Självreglering kan vara ett alternativ till lagstiftning

En fördel med en självreglering inom branschen är att den är relativt enkel att utforma, administrera och kontrollera i jämförelse med lagstiftningsåtgärder. Samtidigt saknar ett sådant system mer kraftfulla sanktionsmöjligheter och bygger på att branschens aktörer frivilligt underkastar sig de beslut som fattas. Det kan begränsa resultaten av överenskommelsen. Om inte alla företag följer förbuden blir också förutsättningarna olika för olika företag, vilket kan snedvrider konkurrensen.

Det bör finnas förutsättningar att påverka barns exponering för marknadsföring av ohälsosamma livsmedel genom ett systematiskt arbete med självreglering. Självregleringen skulle behöva innehålla tydliga riktlinjer för vilken marknadsföring och vilka livsmedel som inte får marknadsföras till barn samt en organisation som prövar marknadsföringen. Vi bedömer också att samverkan mellan staten och branschen, kännedomen hos allmänheten och legitimiteten för självregleringen har betydelse för vilka resultat som kan uppnås med ett system för självreglering.

6.1.3 Staten och andra aktörer kan uppmärksamma ytterligare områden

Vi har identifierat ytterligare några områden som staten, kommunerna, näringslivet, vetenskapen och andra aktörer i samverkan kan uppmärksamma och bevaka i det fortsatta folkhälsoarbetet om marknadsföring av livsmedel till barn. Dessa utvecklingsområden är:

- Ökad kunskap om förekomsten av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn.
- Åtgärder som kan främja barns förutsättningar att identifiera och hantera marknadsföring.
- Initiativ för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel i det offentliga rummet.
- Åtgärder för en exponering som kan främja hälsa vid försäljningsställena.

6.2 Analys av åtgärden att införa ett särskilt förbud

I detta avsnitt redovisar vi vår analys av ett särskilt förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn. Vi redovisar viktiga utgångspunkter för hur en sådan åtgärd kan utformas och de resultat och konsekvenser som den skulle kunna ge upphov till.

6.2.1 Marknadsföringslagen skyddar konsumenter och även utsatta grupper

Lagstiftningen som reglerar marknadsföring utgår från den ekonomiska transaktionen och syftar till att skydda både konsumenters och näringsidkares ekonomiska intressen.²⁹⁶ Konsumenter ska inte otillbörligt påverkas att ingå avtal genom påträngande marknadsföring. Vad som räknas som otillbörligt prövas utifrån hur en tänkt genomsnittskonsument i målgruppen för marknadsföringen uppfattar saken. Det innebär att regelverket redan tar viss hänsyn till barns särskilda behov, även om det inte finns någon uttrycklig reglering som gäller barn eller någon åldersgräns för marknadsföring i marknadsföringslagen.

Barn skyddas också till viss del av den generella bestämmelsen om rätts-handlingsförmåga i föräldrabalken, av att vissa marknadsföringsåtgärder finns i den så kallade svarta listan och genom praxis om vad som alltid ska räknas som aggressiv eller otillbörlig marknadsföring.²⁹⁷

²⁹⁶ SOU 2018:1, s. 69.

²⁹⁷ Se avsnitt 5.2.5.

6.2.2 Sverige har mycket strikta regler för tv-reklam till barn

Vår genomgång av lagstiftningsåtgärder visar att det i Sverige, till skillnad mot de flesta andra länder, är förbjudet att rikta reklam i tv till barn under 12 år. Förbudet gäller all marknadsföring i tv-sändningar och beställ-tv till barn, vilket innebär att det också är förbjudet att marknadsföra ohälsosamma livsmedel. Förbudet är dock endast tillämpligt på kanaler som sänder från Sverige, vilket innebär att merparten av de kommersiella tv-kanalerna inte omfattas. Det är den så kallade ursprungslandsprincipen som gäller, vilket har prövats i domstol och av EU-kommissionen flera gånger.²⁹⁸

6.2.3 Det finns förslag om att stärka barnperspektivet i marknadsföringslagen

Norge och även övriga nordiska grannländer har särskilda bestämmelser om barn i sina motsvarigheter till marknadsföringslagen. De svenska och norska reglerna på marknadsföringsområdet är mycket lika, eftersom de genomför samma EU-direktiv.

Huvudsakligen regleras marknadsföring i Norge av *Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår* (markedsföringsloven).²⁹⁹ Den slår fast vad som är god marknadsföringssed och vilka marknadsföringsåtgärder som ska räknas som otillbörliga. Lagen innehåller också regler som slår fast att annonsörer ska visa särskild aktsamhet för barns påverkbarhet, bristande erfarenhet och naturliga godtrogenhet.³⁰⁰ På liknande sätt som i den svenska radio- och tv-lagen finns även kompletterande regler i Norges motsvarighet *Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester* (kringkastingsloven).³⁰¹ Den reglerar reklam och sponsring i tv-sändningar och beställ-tv. *Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillings-*

²⁹⁸ Se till exempel MD 1998:17 och ovan avsnitt 5.2.6.

²⁹⁹ LOV-2009-01-09-2.

³⁰⁰ 19–21 §§ markedsföringsloven.

³⁰¹ LOV-1992-12-04-127.

*tjänster*³⁰² innehåller bestämmelser om reklam i förhållande till barn och unga under 18 år.

Utredningen om ett reklamlandskap i förändring föreslår att Sverige inför en liknande regel om barns särskilda behov i marknadsföringslagen. Utredningen anser att införandet av motsvarande regel i svensk rätt skulle kunna bidra till att tydliggöra vad som redan gäller och också till en enhetlig tillämpning inom EU.³⁰³ Vi delar uppfattningen att en kodifiering kan ha en tydliggörande effekt.³⁰⁴ Regeln skulle i allt väsentligt inte begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn.

6.2.4 Förslag om särskilda förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel i Kanada och Norge

Vår kartläggning visar att åtgärder för att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn framför allt har riktats mot marknadsföring i tv.³⁰⁵ Få länder har infört förbud som riktas brett mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Som exempel på ett land som har infört sådana restriktionen kan nämnas Chile.³⁰⁶ I provinsen Quebec i Kanada har i princip all marknadsföring riktad till barn under 13 år, oavsett kanal, varit förbjuden sedan 1970-talet.³⁰⁷ I Kanada bereds för när-

³⁰² FOR-1997-02-28-153.

³⁰³ SOU 2018:1, s. 269–271.

³⁰⁴ Konsumentverket konstaterade i sitt remissvar att en mer generellt hållen skrivning skulle vara att föredra framför att uttryckligen nämna barn och unga. *Remissyttrande den 4 maj 2018*, Konsumentverkets dnr 2018/167.

³⁰⁵ WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region*, s. 5.

³⁰⁶ Obesity Policy Coalition. <http://www.opc.org.au/downloads/policy-briefs/restrictions-on-marketing-unhealthy-food-to-children-international-comparison.pdf>. (2019-04-15).

³⁰⁷ WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region*, s. 20 f.

varande också ett förslag om ett förbud för marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn som ska gälla för hela landet.³⁰⁸

Den norska regeringen har tidigare tagit fram ett förslag på förbud. I ett första steg gavs branschen i stället möjlighet till självreglering. Vi har särskilt analyserat det norska förslaget eftersom förslaget innehåller en detaljerad analys av lagstiftningen relaterad till EU-rätten. Den norska regeringen bedömde att det skulle vara möjligt att införa ett förbud om det särskilt motiveras av hälsoskäl och inte står i strid med EU:s principer om fri rörlighet, proportionalitet och icke-diskriminering.

Det norska förslaget tar avstamp i hälsoaspekten

Den norska regeringen konstaterade 2012 att reglerna i marknadsföringsloven och kringkastingsloven behövde kompletteras. Ett förslag togs fram med ett regelverk som omfattade marknadsföringsaktiviteter som³⁰⁹

- gäller mat och dryck som inte bör kunna marknadsföras gentemot barn och unga (osund mat)
- har barn och unga som målgrupp
- faller utanför eller bedöms vara otillräckligt reglerat enligt gällande regelverk.

Regeringen bedömde att kompletteringen var nödvändig för att täcka alla typer av marknadsföringsåtgärder riktade mot barn av ohälsosam mat och dryck. De nya reglerna skulle därför kunna fylla sin plats om de motiverades av och tog sin utgångspunkt i hälsohänsyn. En viss överlappning med de befintliga lagarna skulle visserligen ske, men denna dubbelreglering skulle lösas genom att de nya reglerna gavs företräde på grund av sin mer specifika karaktär.

³⁰⁸ Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/marketing-health-claims/restricting-advertising-children.html>. (2019-04-15)

³⁰⁹ Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. *Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke*. 7.6.2012.

Några konkreta exempel på marknadsföring som är tillåten enligt dagens lagstiftning i Norge men som skulle träffas av de föreslagna reglerna är

- annonser för osund mat och dryck i serietidningar eller veckotidningar för unga
- marknadsföring för osund mat och dryck riktad till barn i det offentliga rummet på annonstavlor eller på internet
- reklamslag för osund mat och dryck i tv-sändningar i familjeprogram som X-Factor eller Idol.

Norska regeringen konstaterade att EU-rätten inte utgjorde ett hinder

Efter en EU-rättslig analys konstaterade den norska regeringen att de nya reglerna skulle kunna gå att införa. Detta förutsatte att de föreslagna norska bestämmelserna infördes primärt av hälsoskäl, att utformningen av reglerna endast träffade reklam och marknadsföring och inte märkning och förpackningsinformation samt att principerna om fri rörlighet, proportionalitet och icke-diskriminering uppfylldes.

6.2.5 Det kan vara möjligt att införa ett särskilt förbud i svensk lag

Vår analys av lagstiftningen i Sverige visar att det kan vara möjligt att införa ett förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn liknande det förslag som har tagits fram i Norge. Förutsättningen är att ett sådant regelverk står i överensstämmelse med EU-rätten, särskilt utifrån proportionalitetsprincipen. Det finns dock risk för att en sådan lag skulle få begränsad effekt då marknadsföring i tv, radio och på videodelningsplattformar med ursprung utanför Sveriges gränser inte kommer att omfattas.

Ett förbud kan vara möjligt om det motiveras av hälsoskäl

Marknadsföringslagen inför bland annat EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att det inte är tillåtet att införa strängare regleringar inom direktivets område. Direktivet tar sikte på konsumenters och näringsidkares ekonomiska intressen, vilket innebär att begränsningar av marknadsföring av

andra skäl faller utanför tillämpningsområdet.³¹⁰ Därför skulle det vara möjligt att införa en regel som begränsar marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn om den motiveras av att skydda deras hälsa.

Avgränsningen av produkter är en central fråga

WHO:s europakontor har tagit fram rekommendationer om vilka livsmedel som inte bör marknadsföras till barn. Enligt rekommendationerna bör exempelvis choklad, godis, snacks och glass inte alls få marknadsföras till barn. Därutöver finns varugrupper där marknadsföring är tillåten under vissa förutsättningar. Exempelvis får bröd bara marknadsföras till barn om det innehåller högst 10 gram fett, 10 gram socker och 1,2 gram salt per 100 gram. Rekommendationerna visar också vilka produkter som bör få marknadsföras helt utan restriktioner, exempelvis färsk frukt, grönsaker, kött och fisk.³¹¹

Utifrån WHO:s modell har Norge skapat kategorier av produkter som träffas av det föreslagna förbudet mot marknadsföring. Bland kategorierna finns choklad och sockervaror.³¹² I den norska modellen kan KN-numren till viss del användas som stöd i avgränsningen. De KN-klasser som kan bli aktuella är 17.04 (sockerkonfektyrer, inkl. vit choklad, inte innehållande kakao), 18.06 (choklad och andra livsmedelsberedningar innehållande kakao) och 19.05 (bröd, kakor, kex och andra bakverk, etc.).

För kategorin snabbmat används en annan typ av profilering. De typer av snabbmatsrätter som träffas ska ha en eller flera beståndsdelar som var för sig per 100 g innehåller mer än 950 kJ (225 kcal), 15 g fett, 5 g mättat fett eller 1 g salt.

De EU-rättsliga principerna måste beaktas

Nationella lagstiftningsåtgärder måste stå i överensstämmelse med den EU-rättsliga grundprincipen om fri rörlighet för varor och tjänster. Utformningen av en reglering får inte utgöra ett direkt eller indirekt

³¹⁰ SOU 2018:1, s. 271.

³¹¹ WHO (2015). *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model*, s. 5.

³¹² De övriga kategorierna är söta pålägg och desserter, snacks, sötade drycker, snabbmat, glass, vissa typer av frukostflingor, kakor, kex och andra söta bakverk, yoghurt och liknande produkter. *Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke*. 7.6.2012, s. 56.

handelshinder. Syftet med att förbjuda marknadsföring av vissa produkter, i det här fallet för att skydda barns och ungas hälsa, måste därför vägas mot förbudets betydelse som handelshinder. Inhemskt producerade och importerade varor måste behandlas lika. Detsamma gäller produkter som konkurrerar med varandra. Därför är avgränsningen av vilka varor som ska träffas av förbudet helt central. Ett alltför långtgående förbud riskerar att bli oproportionerligt i förhållande till att upprätthålla principen om fri rörlighet. När ett sådant förbud sedan ska användas i praktiken måste den myndighet och domstolarna som tillämpar reglerna göra en proportionalitetsbedömning. Då måste myndighetens åtgärd vägas mot marknadsföringen i det enskilda fallet.

En jämförelse kan göras med de strikta reglerna för alkoholreklam i den dåvarande lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och i tidigare lydelse av alkohollagen (1994:1738). Enligt dessa regler fanns begränsningar för kommersiella annonser i vissa typer av periodiska skrifter. Förbudsreglerna prövades i svenska domstolar, som även inhämtade förhandsavgörande från EU-domstolen. Marknadsdomstolen avgjorde att det folkhälsomotiverade skyddssyftet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i gemenskapsrättslig mening.³¹³ Det gick därför inte att tillämpa reglerna om förbud mot alkoholreklam i kommersiella tidningar.

En för hög åldersgräns kan också strida mot proportionalitetsprincipen

En för hög åldersgräns riskerar också att komma i konflikt med proportionalitetsprincipen. Det norska förslaget satte åldersgränsen till 18 år i det första förslaget och 15 år i ett reviderat förslag som togs fram 2013. De norska remissinstanserna var kritiska till förslaget, bland annat på grund av åldersgränsen. De ansåg även att det var otydligt vad begreppet ”riktad till barn” innebar i praktiken.³¹⁴

³¹³ MD 2003:5.

³¹⁴ Vaale-Hallberg, Marie och Roald, Hedda Bjøralt. The Norwegian Implementation of the WHO's Recommendations, *European Journal of Risk Regulation*, 8 (2017), s. 290–310.

Det norska förslaget kommenterades av EFTA:s övervakningsorgan ESA under sommaren 2013. ESA underströk då vikten av att ett lagförslag måste bedömas i relation till proportionalitetsprincipen, särskilt i fråga om definitionen av barn och med hänsyn till avgränsningen av produkter som skulle träffas av ett förbud.³¹⁵ En möjlig nationell förbudsregel måste alltså tydligt ta hänsyn till vilken åldersgrupp som avses och vilka produkter som träffas.

Regeln passar inte in i marknadsföringslagen

Vi bedömer att ett särskilt förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktat mot barn av systematiska skäl inte passar in i marknadsföringslagen. Denna bedömning grundar sig på att marknadsföringslagens regler inriktar sig på och utgår från den ekonomiska transaktionen mellan näringsidkare och konsumenter. En förbudsregel motiverad av hälsoskäl passar inte i denna systematik.

Det norska förslaget framför att ett hälsomotiverat förbud passar in i en *forskrift*, motsvarigheten till en svensk förordning, som tar avstamp i den norska *matloven*.³¹⁶ Dessa regler motsvaras av livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). Men vi bedömer att det är osäkert om en förbudsregel av denna dignitet skulle passa in i detta regelverk på det sätt som det är utformat i dag. Bland annat uppkommer frågan om en förbudregel måste stiftas genom lag eller om den kan meddelas i en förordning.

Tillämpningsproblematik för marknadsföring i vissa mediekanaler med ursprung utanför Sveriges gränser

EU-direktivens utgångspunkt i den så kallade ursprungslandsprincipen innebär att reglerna i det land där den som bedriver sändningsverksamhet har sitt säte ska tillämpas. Detta gäller även om den slutliga mottagaren av informationen i marknadsföringen befinner sig i ett annat EU-land. AV-direktivets regler för både tv-sändningar och de nya reglerna om videodelningsplattformar utgår från ursprungslandsprincipen.

³¹⁵ Brev från ESA till norska regeringen 2013-07-17, "*Comments by the EFTA Surveillance Authority to Norway concerning notification 2013/9005/N*".

³¹⁶ Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, s. 69–70.

Risken är att effekten av striktare nationella regler för marknadsföring av ohälsosam mat och dryck riktad till barn i tv och på vissa videodelningsplattformar blir begränsad. Det beror på att den endast med stor svårighet skulle gå att tillämpa på marknadsföring i dessa kanaler som sänds från andra länder. Svenska videodelningsplattformar skulle träffas, på samma sätt som reklamen i exempelvis TV4. Gränsöverskridande tv-sändningar med ursprung i andra EU-länder träffas i stället av reglerna i det land där de har sitt ursprung. En förbudsregel skulle sannolikt vara enklare att tillämpa på marknadsföring i andra mediekkanaler, till exempel på hemsidor på internet. Här uppkommer andra svårigheter, till exempel med att identifiera den som står bakom marknadsföringen och var i världen denne befinner sig.

Utredningen om ett reklamlandskap i förändring avstyrkte särregleringar

Utredningen om ett reklamlandskap i förändring har haft i uppdrag att analysera problem med marknadsföring utifrån ett konsumentperspektiv och särskilt fokusera på sårbara konsumenter. Utredningen har inte genomfört någon särskild analys av exempelvis livsmedelsreklam till barn eftersom uppdraget var mer generellt. Utredningen bedömer att den lagreglering som finns i huvudsak ger ett fullgott skydd, vilket även gäller för marknadsföring som riktas mot barn och unga. Utredningen bedömer att problem med dold reklam inte kan lösas genom lagstiftning och ser inget behov av att förbjuda personaliserad reklam. Utredningen framhåller att marknadsföring på internet inte bör särregleras. Däremot framhåller utredningen att det behövs utbildning, kunskapsspridning, rådgivning och vägledning om gällande rätt och hur den ska tillämpas i nya medier.³¹⁷

6.2.6 Analys av möjliga konsekvenser av att införa ett särskilt förbud

I detta avsnitt redovisar vi vilken inverkan ett förbud skulle kunna få på konsumtion och hälsa, vilka behov av tillsyn, kontroll och administration som uppstår samt ekonomiska effekter och inverkan på jämställdhet och miljö.

³¹⁷ SOU 2018:1.

Inverkan på konsumtion och hälsa

Forskning om effekter av åtgärder för att begränsa marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn visar generellt att lagstiftning har större effekt än självreglering inom branschen. Forskning visar att det finns ett samband mellan barns exponering för marknadsföring av livsmedel och konsumtion vilket innebär att åtgärder som är effektiva för att begränsa exponeringen har betydelse. Eftersom kunskapen om den typ av förbud som vi diskuterar här är begränsad har vi inte underlag för att närmare bedöma den möjliga effekten på konsumtion och hälsa.

I samband med att den norska regeringen tog fram sitt lagförslag om ett förbud framhöll de att regleringen kan förväntas ge stora hälsovinster på sikt. De bedömer att dessa vinster i stor utsträckning eller i sin helhet skulle finansiera åtgärden. De framhåller också att regler om marknadsföring av mat och dryck till barn verkar vara bland de mest kostnads-effektiva åtgärderna och att åtgärden kan bidra till att utjämna sociala skillnader i hälsa hos befolkningen.³¹⁸

Behov av tillsyn, kontroll och administration

En tillsynsmyndighet skulle behöva få i uppdrag att bevaka om reglerna följs eller inte och besluta om sanktioner vid överträdelse. Enligt det marknadsföringsrättsliga regelverket har Konsumentverket och Konsumentombudsmannen särskilda tillsynsuppdrag, både när det gäller marknadsföring generellt och enligt radio- och tv-lagen. Därför kan det vara lämpligt att Konsumentverket och Konsumentombudsmannen även skulle få ansvar för den tillsyn som diskuteras här.

Regler om domstolsprövning av beslut om sanktioner skulle behöva införas. Eventuellt behövs också regler som ger möjlighet för tillsynsmyndigheten att inleda domstolsprocess mot de marknadsförare som bryter mot regelverket. Det skulle likna den möjlighet som Konsumentombudsmannen redan har enligt marknadsföringslagen.

Ett sanktionssystem för ett särskilt förbud mot marknadsföring av ohälsosam mat riktad till barn måste utformas på ett lämpligt sätt. En

³¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, s. 76.

sådan regel kan vara något av en främmande fågel bland de marknadsföringsrättsliga reglerna. De befintliga reglerna i marknadsföringslagen om domstolsprövning och sanktioner passar inte fullt ut in på det sätt de är utformade i dag.

Ekonomiska effekter

De kostnader som ett förbud medför är framför allt kostnader för tillsyn och klagomålshantering. I det norska åtgärdsförslaget bedömdes tillsynen kräva tre årsarbetskrafter, sammanlagt cirka 3,2 miljoner norska kronor, och klagomålshanteringen 1,8 miljoner norska kronor per år (2013).³¹⁹

Möjliga ekonomiska vinster av ett förbud mot marknadsföring riktad till barn skulle till stor del komma långt senare i form av minskad sjuklighet och minskad sjukvård, och vara beroende av flera olika faktorer som är svåra att förutsäga. För att kunna göra en mer detaljerad analys av de ekonomiska konsekvenserna skulle både problembilden och åtgärdens utformning och avgränsning närmare behöva preciseras och analyseras.

Inverkan på jämställdhet och miljö

Konsekvenserna för jämställdhet och miljö beror på hur förbudet kan komma att påverka konsumtionsmönstren hos befolkningen. Med det underlag som finns i dag har vi inte närmare kunnat analysera detta. Men en minskning av konsumtionen totalt skulle påverka miljön positivt.

Vi har med det underlag som finns inte heller närmare kunnat bedöma vilka resultat som åtgärden skulle ge för olika grupper, exempelvis för pojkar respektive flickor.

6.3 Analys av självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

I detta avsnitt redovisar vi vår fördjupade analys av en möjlig självreglering inom näringslivet i syfte att minska marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn. Vi redovisar viktiga utgångspunkter för hur en

³¹⁹ Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, s. 77.

sådan åtgärd kan utformas och de resultat och konsekvenser som den skulle kunna ge upphov till.

6.3.1 Flera länder har arbetat med självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

Vår kartläggning visar att Sverige, till skillnad mot flera andra länder, inte har arbetat med självreglerande avtal, särskilda uppförandekoder eller näringsprofiler för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel till barn. Sverige har däremot ett system för självreglering som rör marknadsföring generellt. Konsumenter, företag och organisationer kan anmäla reklam för att få den prövad utifrån internationella handelskammarens (ICC:s) regler för reklam och marknadskommunikation. Men vår analys visar att Reklamombudsmannens opinionsnämnds (RON) och Reklamombudsmannens (RO) verksamheter inte fyller den funktion av att särskilt pröva marknadsföring av ohälsosamma livsmedel som analyseras här.

6.3.2 Forskning om branschens självreglering påvisar ett varierat resultat

Forskning om effekter av livsmedelsindustrins självreglering visar varierande resultat. Industrifinansierade rapporter visar att reklamen till barn för ohälsosamma livsmedelsprodukter har minskat betydligt, medan rapporter från olika myndighetskällor visar en svag minskning, ingen minskning eller otillräcklig evidens.

En svensk studie visar att det finns företag som medvetet har valt att hålla sina webbsidor fria från reklam riktad till barn för att inte uppmuntra dem att konsumera ohälsosam mat. En slutsats i studien är också att branschen borde kunna genomföra en omfattande självsanering.³²⁰

WHO framhåller i en uppföljning från 2018 att det kan vara för tidigt att utvärdera effekterna av den självreglering som har utvecklats i Storbritannien, Irland och Norge. WHO framhåller att självregleringen kan

³²⁰ Nordiska ministerrådet (Nord 2007:002). *Söt reklam och feta ungar*, s. 72.

tydliggöra vad som ska gälla för marknadsföring av livsmedel till barn men att det återstår att se vilka resultat som arbetet ger i praktiken.³²¹

6.3.3 För- och nackdelar med självreglering

En fördel med överenskommelser om självreglering är att de ofta är relativt enkla att ta fram. Branschen kommer ofta själv överens om ställningstagandena, som inte nödvändigtvis behöver baseras på ett väl genomarbetat vetenskapligt underlag. Ofta är överenskommelserna ett resultat av att det finns lagstiftning inom ett visst område, men att den inte är tillräckligt detaljerad. Självregleringen kan därför komplettera de regler som redan gäller. I jämförelse med lagstiftning är överenskommelserna också ofta relativt enkla att administrera och kontrollera.

Samtidigt finns det en nackdel med överenskommelser om självreglering i och med att de är frivilliga att följa. Resultatet beror därför på hur många som deltar. Det kan också vara ofördelaktigt för de företag som följer överenskommelsen om andra inte gör det. Det kan skapa en marknad med olika villkor för olika aktörer, vilket kan snedvrider konkurrensen.³²²

Resultaten av en självreglering beror på flera olika faktorer. Förutom deltagandet har legitimiteten för självregleringen, förutsättningarna för regelefterlevnad och konsekvenserna vid regelöverträdelser betydelse för utfallet.³²³ Frivilliga åtaganden kan ge effekt om de omfattar tydliga mål, inkluderar uppföljning, ger fördelar till de aktörer som deltar, omfattar

³²¹ WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region*, s. 27.

³²² Livsmedelsverket (2018). *Riskhanteringsåtgärder för att hålla nere intaget av energidrycker/koffein bland barn och unga. Regeringsuppdrag*.

³²³ OECD (2015). *Industry Self Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*, *OECD Digital Economy Papers*, No. 247, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js4k1fjqkwh-en>.

sanktioner för de aktörer som inte uppfyller sina åtaganden och är synliga för allmänheten.³²⁴

6.3.4 Utgångpunkter för utformningen av en självreglering

I detta avsnitt analyserar vi faktorer som är viktiga för en självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Vi har särskilt studerat den norska livsmedelsbranschens självreglering, vilket innebär att vi ger praktiska exempel på hur de har arbetat med frågan.

Självregleringen bör utgå från samverkan och dialog mellan staten och livsmedelsbranschen

WHO och EU rekommenderar att staten och livsmedelsbranschen samverkar för att åstadkomma resultat i arbetet mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till barn. I frågor om självreglering inom livsmedelsbranschen kan exempelvis staten involveras i arbetet med att formulera mål och i att följa upp åtgärden.³²⁵

Den norska regeringen förde en dialog med det norska näringslivet om ett system med självreglering parallellt med att ett lagstiftningsförslag om förbud mot marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn togs fram. (Se avsnitt 5.2 om det norska lagstiftningsförslaget). Denna dialog resulterade i att livsmedelsbranschen i ett första steg fick möjlighet att själv reglera marknadsföringen av livsmedel till barn. Den självreglering som i dag har utformats i Norge kom alltså till stånd efter dialog med regeringen utifrån förutsättningen att lagstiftningsåtgärder kan komma att införas vid senare tillfälle om självregleringen inte ger resultat.

I Sverige sluts vissa överenskommelser enskilt av branscherna medan andra sluts mellan branschen och ansvariga myndigheter. I Sverige arbetar Konsumentverket med att ta fram överenskommelser med olika branscher

³²⁴ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017). *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*, bilaga 7, s. 10.

³²⁵ WHO (2010). *Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children*, s. 10.

för att utforma villkor och marknadsföring som fungerar för företag och konsumenter. Ett exempel är branschöverenskommelsen mellan Konsumentverket och mobilaktörer om marknadsföring av täckning av mobila tjänster.³²⁶

Att Konsumentverket ska medverka i branschöverenskommelser förutsätter bland annat att branschorganisationerna som överenskommelsen sluts med företräder en stor del av företagen på den aktuella marknaden. Konsumentverkets branschöverenskommelser är inte lagstadgade, men branscherna förbinder sig att följa riktlinjerna och på så sätt påverka marknaden positivt. Om branschöverenskommelsen accepteras av en tillräckligt stor del av branschen kan överenskommelserna i förlängningen komma att räknas som beteenden som är god marknadsföringssed enligt marknadsföringslagen. Det innebär att även de som inte är del av överenskommelsen blir bundna av innehållet.³²⁷

Legitimiteten för självregleringen utgör en central fråga

Lagregler gäller alla aktörer på samma sätt. Att engagera sig i och delta i finansieringen av självregleringsorgan är däremot frivilligt. Det innebär att förutsättningarna för att få aktörer att följa reglerna är helt andra. Deltagandet och legitimiteten för självregleringen är därför en central fråga som särskilt behöver uppmärksammas i arbetet med att utforma självregleringen, införa den och följa upp den.

Överenskommelsen behöver specificera de livsmedel som inte får marknadsföras

Vi bedömer att WHO:s modell för näringsprofiler bör vara en viktig källa vid analyser av och ställningstaganden till vilka livsmedel som inte bör marknadsföras till barn.³²⁸ Modellen anger tydliga kriterier för detta.

Norska livsmedelsbranschens självregleringsorgan, Matbransjens Faglige Utvalg (MFU), har utformat egna kriterier för vilka livsmedel som inte får

³²⁶ Konsumentverket. *Överenskommelse om marknadsföring av täckning för mobila tjänster*. BÖ 2014:02.

³²⁷ <https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/>. (2019-04-15)

³²⁸ WHO (2015). *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model*, s. 5.

marknadsföras till barn, vilka i stora delar liknar WHO:s rekommendationer. Men det finns skillnader. Exempelvis har inte Norge anammat WHO:s rekommendation om att fruktjuicer ska omfattas av förbudet.³²⁹

Typer av marknadsföring som kan omfattas av självregleringen

En självreglering av marknadsföring av livsmedel bör omfatta alla typer av marknadsföring som riktas till barn. EU framhåller exempelvis i sin handlingsplan om att förebygga övervikt hos barn att åtgärder för att begränsa marknadsföring och reklam till barn och ungdomar bör inkludera alla marknadsföringskanaler, bland annat internet, sociala medier och exponering i butik.³³⁰

Norska livsmedelsbranschens självreglering omfattar så kallade säljfrämjande åtgärder, men inte hur själva produkten eller emballaget har utformats. Förbudet omfattar inte heller generell exponering i butik, däremot får butiken inte särskilt exponera ohälsosamma produkter eller marknadsföra dem med barn som målgrupp. Exempelvis får inte leksaksfigurer placeras i anslutning till ohälsosamma produkter för att särskilt fånga barns uppmärksamhet.

Målgruppen för det aktuella mediet påverkar bedömningen av om marknadsföringen särskilt riktas mot barn eller inte. Norska livsmedelsbranschens vägledning säger att marknadsföring av ohälsosamma livsmedel på webbplatser som tydligt riktas till barn är förbjudna medan den inte är det på webbplatser som tydligt riktas till vuxna. Åldersgränsen för förbudet i Norge är satt till barn under 13 år. Samtidigt framhåller vägledningen det inte räcker att en onlinetjänst har en åldersgräns på 13 år för att de ska bedömas vara riktade mot en äldre publik och därmed undantas från förbudet.

Konsekvenser vid överträdelser

Självregleringssystem är ofta uppbyggda på principen om ”name and shame” vilket innebär att företag som klandras får negativ uppmärksam-

³²⁹ En komplett produktlista finns på MFU:s hemsida. <http://www.mfu.as/37367-Komplett-produktliste>.

³³⁰ EU (2014). *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014-2020*, s. 16.

het. Både svenska reklamombudsmannens verksamhet och norska livsmedelsbranschens självreglering bygger på denna princip. Det finns också modeller där aktörerna har kommit överens om andra typer av sanktioner, exempelvis att annonsen återkallas och att företaget behöver genomgå obligatorisk förhandsprövning inför framtida kampanjer.³³¹

En viktig förutsättning för att systemet ska bli effektivt är att allmänheten är medveten om förbudet, att de kan anmäla överträdelser och också att de använder sig av den möjligheten. Därför behöver självregleringen innehålla informationsinsatser som en naturlig och integrerad del i verksamheten.

Norska livsmedelsbranschens självreglering granskar kampanjer i förväg på initiativ från företagen. Detta kan ha lett till att antalet ärenden som prövas har minskat under de senaste åren. Totalt sett har 211 anmälningar inkommit under perioden 1 januari 2014 till 4 februari 2019. Då flera anmälningar har rört samma ärende har de resulterat i sammanlagt 72 ärenden som prövats varav 32 har fällts.³³²

Behov av oberoende uppföljning och utvärdering

Som framgår av den forskningsgenomgång som SBU har gjort till stöd för vår utredning finns skillnader mellan resultat från industrifinansierade rapporter och de resultat som framgår av rapporter från olika myndighetskällor. Därför är det lämpligt att livsmedelsbranschen och staten samverkar i frågor om uppföljning och utvärdering. Eftersom självreglering ofta prövas som ett alternativ till lagreglering behöver staten också kunna följa att den fungerar som ett sådant alternativ.

6.3.5 Legala förutsättningar

Vår analys visar att det inte finns några juridiska hinder för att införa självreglerande system för marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Det självreglerande systemet kompletterar den lagstiftning som finns genom att sätta upp frivilliga standarder för marknadsföring. Ett system för självreglering av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel riktad till

³³¹ <https://responsibleadvertising.org/ad-standards/>. (2019-04-15)

³³² Uppgifter från Matbransjens Faglige Utvalg. (2019-02-04)

barn kan således införas utan att det skulle krävas några förändringar i rådande lagstiftning.

6.3.6 Möjliga konsekvenser till följd av åtgärden

I detta avsnitt redovisar vi vilken inverkan ett system för självreglering skulle kunna få på konsumtion och hälsa, vilka behov av tillsyn, kontroll och administration som uppstår samt ekonomiska effekter och inverkan på jämställdhet och miljö.

Inverkan på konsumtion och hälsa

Forskning om effekter av livsmedelsindustrins självreglering visar varierande resultat. Industrifinansierade rapporter visar att reklamen till barn för ohälsosamma livsmedelsprodukter minskar betydligt, medan rapporter från olika myndighetskällor visar en svag minskning, ingen minskning eller otillräcklig evidens. Det krävs mer oberoende forskning för att närmare belysa effekter på marknadsföring, barns exponering för marknadsföring och dess inverkan på konsumtion och hälsa.

Det norska självregleringsorganet (MFU) har själv utvärderat sin verksamhet under 2016.³³³ Utvärderingen visar att marknadsföringen har blivit bättre, bland annat när det gäller butiksexponeringen, inom de digitala kanalerna och i bioreklam. MFU identifierade särskilt följande fördelar i förhållande till lagstiftningsåtgärder:

- Genom förhandsprövningar kan organet verka proaktivt
- Organet kan snabbt svara upp mot förändrade förutsättningar inom branschen
- Kostnaderna för verksamheten belastar inte det offentliga.

Den norska myndigheten Helsedirektoratet genomförde också en utvärdering av självregleringen under 2016. I utvärderingen framhålls att systemet har både styrkor och svagheter. Som styrkor anges det ökande antalet förhandsprövningar och förankringen i branschen. Av utvärderingen framgår samtidigt att det är viktigt att kunskapen om systemet ökar

³³³ Uppgifter från Matbransjens Faglige Utvalg. (2019-03-05)

hos allmänheten och att följderna vid överträdelser förtydligas. En ny utvärdering av verksamheten ska genomföras under 2019.³³⁴

Vi bedömer att det saknas underlag för att närmare analysera de hälso-mässiga effekterna av en självreglering och hur de kan slå igenom i olika grupper av barn. Resultaten beror på flera faktorer, bland annat deltagandet, legitimiteten och hur väl branschen skulle följa reglerna. Men ett systematiskt och ambitiöst arbete bör kunna ge förutsättningar att påverka reklamutbudet och barns exponering för marknadsföring av ohälsosamma livsmedel.

Behov av tillsyn, kontroll och administration

De uppgifter som behöver utföras handlar främst om att utveckla en organisation med ansvar för att informera allmänheten och företag samt på förhand och efter anmälan pröva den marknadsföring som kan bryta mot överenskommelsens regler. Norges organisation (MFU) har till exempel en anställd person på halvtid. Därutöver finns en styrelse som består av representanter från branschen, myndigheter och allmänheten.³³⁵

Ekonomiska effekter

En självreglering inom branschen är en betydligt mindre ambitiös och mindre kostsam åtgärd än att införa ett särskilt förbud i lag. I Norge står branschen själv för kostnaderna, vilka omfattar en anställd på halvtid och en styrelse.³³⁶ Förutom kostnader för organisationen uppstår även vissa kostnader hos de samverkande myndigheterna.

Forskningen visar att självreglering generellt är minde effektiv än lagstiftning. Detta skulle också innebära att den möjliga effekten i form av minskade samhällskostnader för ohälsa också skulle bli mindre. De ekonomiska besparingarna uppstår långt senare i form av minskade kostnader för sjuklighet, vilket gör det svårt att prognosticera de sammantagna ekonomiska effekterna.

³³⁴ Helsedirektoratet (2016). *Evaluering av Matbransjens faglige utvalg (MFU)*.

³³⁵ Uppgifter från Matbransjens Faglige Utvalg. (2019-03-05)

³³⁶ Uppgifter från Matbransjens Faglige Utvalg. (2019-03-05)

Inverkan på jämställdhet och miljö

Konsekvenserna för jämställdhet och miljö beror på hur självregleringen ytterst påverkar konsumtionsmönstren hos befolkningen. Med det underlag som finns kan vi inte närmare analysera detta. Men en minskning av konsumtionen totalt skulle påverka miljön positivt. Vi har med det underlag som finns inte heller närmare kunnat bedöma vilka resultat som åtgärden skulle ge för olika grupper, exempelvis pojkar respektive flickor.

6.4 Områden för bevakning i det fortsatta folkhälsoarbetet

I detta avsnitt redovisar vi områden som vi bedömer att staten, kommunerna, näringslivet och andra aktörer behöver uppmärksamma och bevaka i det fortsatta folkhälsoarbetet med marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn. Dessa frågor rör också flera aktörers ansvar, och därför finns det förutsättningar för dialog och samverkan mellan de inblandade aktörerna. Ytterligare forskning inom dessa områden skulle också kunna ge värdefulla bidrag till stöd för fördjupade analyser av möjliga åtgärder.

6.4.1 Bättre kunskap om förekomsten av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn

Vår kartläggning visar att kunskapen är begränsad om hur vanligt det är med marknadsföring av ohälsosamma livsmedel till barn i Sverige, hur den utvecklats och vilken karaktär den har. Detta begränsar möjligheterna att närmare analysera och beskriva problembilden samt möjligheterna att genomföra effektiva åtgärder för att påverka marknadsföringen.

WHO uppmanar medlemsländerna att inrätta system för uppföljning och utvärdering av arbetet med att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel. Inom det nordiska samarbetet har ett protokoll med metoder för en sådan uppföljning tagits fram.³³⁷ Någon uppföljning av denna typ har ännu inte kommit till stånd i Sverige. WHO:s europakontor har även

³³⁷ Nordic Council of Ministers (TemaNord 2018:504). *Monitoring food marketing to children. A joint Nordic monitoring protocol for marketing of foods and beverages high in fat, salt and sugar (HFSS) towards children and young people.*

tagit fram en modell för uppföljning av marknadsföring av ohälsosamma livsmedel på de digitala kanalerna som nu ska testas i några länder.³³⁸

6.4.2 Åtgärder som kan främja barns förutsättningar att identifiera och hantera marknadsföring

Forskningen visar att yngre barns förmåga att identifiera och förhålla sig kritiska till reklam är begränsad. Internetreklam som medieinnehåll är också svårare att både undvika, identifiera och bearbeta än reklam i traditionella medier. Det beror på att den antar så olika former och ofta är inbäddad i annat innehåll. För att barn ska kunna utveckla ett kritiskt förhållningssätt är det viktigt att det görs tydligt när det faktiskt är reklambudskap de möter.

Utredningen om ett reklamlandskap i förändring framhåller att marknadsföring på internet inte bör särregleras. Utredaren ser däremot att det behöver spridas kunskap om gällande rätt och hur den ska tillämpas i nya medier.³³⁹ Konsumentverket arbetar också för närvarande med att utveckla sin vägledning om marknadsföring i sociala medier.³⁴⁰ Detta arbete kommer bland annat att ta hänsyn till utgången i det så kallade Kissiemålet. Målet handlar om sponsrade inlägg i en blogg och frågan är bland annat vad som krävs för att uppfylla kraven på reklamidentifiering i marknadsföringslagen. Bland annat är frågan om uttrycket ”*sponsored post*” räcker för att markera att ett blogginlägg innehåller marknadsföring. Målet prövas av Patent- och marknadsöverdomstolen och domen väntas under 2019.

Som ett komplement till detta vägledningsarbete skulle ett mer praktiskt inriktat kunskapsstöd kunna vara en möjlig åtgärd för fortsatt analys och bevakning. Ett sådant stöd skulle kunna hjälpa aktörer, främst inom de

³³⁸ WHO Regional Office for Europe (2018). *Monitoring and restricting digital marketing of unhealthy products to children and adolescents*.

³³⁹ SOU 2018:1.

³⁴⁰ Konsumentverket (2015). *Vägledning om marknadsföring i bloggar och andra sociala medier*.

digitala kanalerna, att på ett tydligt och enkelt sätt informera konsumenterna när de sänder ett reklambudskap.

FN:s europakontor arbetar också med frågor om tydlighet och information. En modell för åldersverifiering och märkning av annonser ska prövas i några länder för att minska barns exponering för reklam för ohälsosamma livsmedel.³⁴¹ Även åtgärder som kan stärka barns förmåga att förstå och analysera marknadsföring bör uppmärksammas. Exempelvis har Kanada utformat särskilda råd som rör marknadsföring av livsmedel till barn. Föräldrar och vårdgivare rekommenderas bland annat att diskutera marknadsföringsstrategier med barnen och på olika sätt främja en miljö som begränsar exponeringen för kommersiella budskap.³⁴²

6.4.3 Initiativ för att begränsa marknadsföringen av ohälsosamma livsmedel i det offentliga rummet

Londons borgmästare beslutade nyligen att inte längre upplåta annonsplats för marknadsföring av ohälsosam mat och dryck i kollektivtrafiken.³⁴³ Syftet med åtgärden är att motverka ohälsosamma matvanor och övervikt hos barn. Innan förbudet infördes genomfördes en opinionsundersökning som visade att hela 82 procent av Londons medborgare stödjer förslaget.³⁴⁴

Vi har inom ramen för vår kartläggning inte identifierat några initiativ av denna typ i Sverige. Varken SL:s (AB Storstockholms Lokaltrafik) eller Stockholms stads riktlinjer för annonsering innehåller exempelvis några begränsningar för reklam för ohälsosamma livsmedel. SL:s riktlinjer säger bland annat att annonser för tobak och alkoholhaltiga drycker och annon-

³⁴¹ WHO Regional Office for Europe (2018). *Monitoring and restricting digital marketing of unhealthy products to children and adolescents*.

³⁴² <https://food-guide.canada.ca/en/healthy-eating-recommendations/marketing-can-influence-your-food-choices/limiting-kids-exposure-to-food-marketing/>. (20190415)

³⁴³ Transport for London. *TfL advertising policy. Revised guidelines effective February 25, 2019*. <http://content.tfl.gov.uk/tfl-advertising-policy-250219.pdf>.

³⁴⁴ <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/food/tfl-junk-food-ads-ban-will-tackle-child-obesity>.

ser som kan uppfattas som stötande inte tillåts.³⁴⁵ Stockholms stad har tagit fram etiska riktlinjer som fokuserar på att motverka sexism och osunda kroppsideal.³⁴⁶

6.4.4 Åtgärder för en exponering som kan främja hälsa vid försäljningsställen

Forskningen visar att det finns samband mellan exponeringen av ohälsosamma livsmedel i butik och konsumtion.³⁴⁷ Det kan därför finnas anledning för livsmedelsbranschen och andra berörda aktörer att uppmärksamma hur de kan utveckla och sprida effektiva åtgärder för en exponering av matvaror som främjar goda matvanor.

I Sverige fanns tidigare en branschöverenskommelse mellan Konsumentverket och flera aktörer inom dagligvaruhandeln om att inte exponera godis i närheten av kassorna.³⁴⁸ Den självreglering som i dag finns i Norge omfattar inte butiksexponering generellt, men däremot exponering som specifikt syftar till att fånga barns uppmärksamhet (se även avsnitt 5.3.4). I Skottland bereds för närvarande ett förslag om att begränsa exponeringen av vissa ohälsosamma livsmedel. För dessa livsmedel övervägs bland annat restriktioner för placering i butik samt förbud mot mängdrabatter och erbjudanden om obegränsad konsumtion till en fast avgift vid exempelvis bufféer.³⁴⁹

³⁴⁵ AB Storstockholms Lokaltrafik (2014). *Riktlinjer. Reklam och Evenemang i SL-trafiken*.

³⁴⁶ Stockholms stad (Dnr 2017/002028). *Utlåtande Rotel VII. Utomhusreklam på stadens mark - etiska riktlinjer. Hemställan från trafiknämnden*.

³⁴⁷ Cohen DA, Collins R, Hunter G, Ghosh-Dastidar B, Dubowitz T. Store Impulse Marketing Strategies and Body Mass Index. *Am J Public Health*. 2015 July; 105(7): 1446–1452.

³⁴⁸ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017). *Förslag till åtgärder för ett stärker, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*, s. 19.

³⁴⁹ https://consult.gov.scot/health-and-social-care/reducing-health-harms-of-foods/user_uploads/reducing-health-harms-of-foods-high-in-fat-sugar-or-salt-final-version-.._.pdf. (2019-04-15)

Det har genomförts åtgärder för att främja hälsosamma matval i butik. Exempelvis genomfördes ett samverkansprojekt i Alingsås mellan kommunen, Västra Götalandsregionen och dagligvaruhandeln för att åstadkomma en butiksexponering som främjar hälsosamma livsmedelsval. Projektet bestod i utbildning för butikspersonal och kvalificerad handledning i butiken utförd av barnhälsovården och folktandvården. Ett mål med projektet var att det skulle kunna bilda modell för hur dagligvaruhandeln kan arbeta för hälsosamma matval i hela landet.³⁵⁰

Enligt våra intervjuer kan tillgänglighet till och exponering av ohälsosamma livsmedel vid ungdomstävlingar och liknande evenemang också vara ett problem. Idrotten får ekonomiskt stöd från både staten och kommuner, och kommunerna ansvarar ofta för idrottsanläggningarna. Det innebär att dessa offentliga aktörer bör kunna ha möjlighet att utöva inflytande i denna fråga.

Forskning visar också att åtgärder inom idrotten för en mer hälsosam konsumtion vid idrottsanläggningar kan ge effekt.³⁵¹ Riksidrottsförbundets kostpolicy säger också bland annat att idrottsrörelsen ska sträva efter att idrottens anläggningar ska erbjuda ett hälsosamt utbud.³⁵² Kostpolicyen har inte följts upp vilket innebär att det saknas kunskap om vilka resultat som har uppnåtts.³⁵³

³⁵⁰ Uppgifter från Västra Götalandsregionen. (2019-04-01)

³⁵¹ McFadyen T, Chai LK, Wyse R, et al. Strategies to improve the implementation of policies, practices or programmes in sporting organisations targeting poor diet, physical inactivity, obesity, risky alcohol use or tobacco use: a systematic review. *BMJ Open* 2018;8:e019151. doi: 10.1136/bmjopen-2017-019151.

³⁵² Riksidrottsförbundet (2016). *Riksidrottsförbundets kostpolicy*.

³⁵³ Uppgifter från Riksidrottsförbundet. (2019-04-05)

Referenser

AB Storstockholms Lokaltrafik (2014). *Riktlinjer. Reklam och Evenemang i SL-trafiken.*

Alagiyawanna A, m.fl. (2015). Studying the consumption and health outcomes of fiscal interventions (taxes and subsidies) on food and beverages in countries of different income classifications; a systematic review. *BMC Public Health* 2015;15:887.

Andersson, D och Fransson, A. *Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2011:3).*

Backholer K, m.fl. (2016). The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutrition* 2016:1-15.

Bernitz, Ulf. Punktbeskattning och skatteneutralitet: En jämförelse mellan cigaretter och snus. *Skattenytt* 2016:5.

Bes-Rastrollo M, m.fl. (2016). Impact of Sugars and Sugar Taxation in Body Weight Control: A Comprehensive Literature Review, *Obesity*, 2016, volume 24, number 7, 1410-1426.

Boyland EJ, Nolan S, Kelly B, Tudur-Smith C, Jones A, Halford JC, Robinson E. (2016). *Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults.*

Chambers SA, Freeman R, Anderson AS, MacGillivray S. Reducing the volume, exposure and negative impacts of advertising for foods high in fat, sugar and salt to children: A systematic review of the evidence from statutory and self-regulatory actions and educational measures. *Prev Med* 2015;75:3243.

Cohen DA, Collins R, Hunter G, Ghosh-Dastidar B, Dubowitz T. Store Impulse Marketing Strategies and Body Mass Index. *Am J Public Health*. 2015 July; 105(7): 1446–1452.

Deloitte Hungary (juli 2018). *Tax Law Changes – Summary of the provisions of the summer tax package*.

Dobbs, R, Sawers C, Thompson, F, Manyika, J, Woetzel, J, Child, P, McKenna, S och Spatharou, A (2014). *How the world could better fight obesity*.

Ekström, Louise och Sandberg, Helena (TN2010:502). *“Reklam funkade inte på mig...” Unga, marknadsföring och internet*.

Eriksson, Mattias (2015). *Supermarket food waste Prevention and management with the focus on reduced waste for reduced carbon footprint*.

EU (2007). *White paper on: A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*.

EU (2014). *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014–2020*.

European Commission (2018). *Reviews of Scientific Evidence and Policies on Nutrition and Physical Activity. Objective Area A2: Effectiveness and Efficiency of Policies and Interventions on Diet and Physical Activity*.

European Commission (2018). *Supporting the mid-term evaluation of the EU Action Plan on Childhood Obesity – The Childhood Obesity study*.

Finansdepartementet (2018). *Beräkningskonventioner 2018*.

Fletcher JM, m.fl. (2010). Can Soft Drink Taxes Reduce Population Weight? *Contemp Econ Policy*. 2010 Jan; 28(1): 23–35.

Folkhälsomyndigheten (2018). *Skolbarns hälsovanor 2017/18. Grundrapport*.

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

Galbraith-Emami S, Lobstein T. The impact of initiatives to limit the advertising of food and beverage products to children: a systematic review. *Obes Rev* 2013;14:960–974.

Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *Lancet* (London, England). 2016; 388(10053):1 659–1 724.

Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. *Høringsnotat – forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke*. 7.6.2012.

Hjärt-Lungfonden (2017). *Hjärtrapporten 2017*.

Kleerup, m.fl. *Mervärdesskatt i teori och praktik*.

Holmberg C, Hillman T, Chaplin J och Berg C (2016). *Hur och vad för mat presenterar ungdomar i sociala medier? En studie av Instagram*.

Internetstiftelsen i Sverige (2018). *Svenskarna och internet 2018. En årlig studie av svenska folkets internetvanor*.

Irish Tax and Customs (2018). *Sugar Sweetened Drinks Tax (SSDT) - Compliance Procedures Manual*.

Kelly, B. m.fl. Television Food Advertising to Children: A Global Perspective. *American Journal of Public Health*, no. 9 (September 1, 2010), s. 1 730–1 736.

Konsumentverket. *Överenskommelse om marknadsföring av täckning för mobila tjänster*. BÖ 2014:02.

Konsumentverket (2015). *Vägledning om marknadsföring i bloggar och andra sociala medier*.

Kotakorpi K, m.fl. (2011), *The Welfare Effects of Health-based Food Tax Policy*. Labour institute för economic research, Helsinki 2011.

Livsmedelsföretagen (2014). *Mat för hälsa och välbefinnande*.

Livsmedelverket (2012). *Riksmaten – vuxna 2010–11. Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige.*

Livsmedelsverket (2018 nr 14). *Riksmaten Ungdom del 1 – Livsmedelskonsumtion.*

Livsmedelsverket (2018 nr 23). *Riksmaten Ungdom del 2 – Näringsintag och näringsstatus.*

Livsmedelsverket (2018). *Riskhanteringsåtgärder för att hålla nere intaget av energidrycker/koffein bland barn och unga. Regeringsuppdrag.*

McFadyen T, Chai LK, Wyse R, et al. Strategies to improve the implementation of policies, practices or programmes in sporting organisations targeting poor diet, physical inactivity, obesity, risky alcohol use or tobacco use: a systematic review. *BMJ Open* 2018;8:e019151. doi: 10.1136/bmjopen-2017-019151.

Mhurchu m.fl. (2015). *Effects of Heath Related Food Taxes and Subsidies on Mortality from Diet-Related Disease in New Zealand: An Econometric-Epidemiologic Modelling Study*, PLoS ONE 10 (7): e0128477. Doi:10.1371/journal.pone.0128477.

Miao m.fl. (2011). *Accounting for Product Substitution in the Analysis of Food Taxes Targeting Obesity*, Working paper No. 10-WP 518. Ames, IA:Center for Agricultural and Rural Development.

Mozaffarian, D, Angell, S Y, Lang, T och Rivera, J A (2018). *Role of government policy in nutrition—barriers to and opportunities for healthier eating.*

Myndigheten för press, radio och TV (2018). *Medieutveckling 2018. Medieekonomi.*

Nakhimovsky SS, m.fl. (2016). *Taxes on Sugar-Sweetened Beverages to Reduce Overweight and Obesity in Middle-Income Countries: A Systematic Review*. PLoS One 2016;11:e0163358.

Naturvårdsverket (2012). *Matavfallsmängder i Sverige.*

New Zealand Institute of Economic Research (2017). *Sugar taxes. A review of the evidence. NZIER report to Ministry of Health.*

Niebylski ML, m.fl. (2015). Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. *Nutrition* 2015;31:787-95.

Nordic Council of Ministers (TemaNord 2018:504). *Monitoring food marketing to children. A joint Nordic monitoring protocol for marketing of foods and beverages high in fat, salt and sugar (HFSS) towards children and young people.*

Nordicom och Statens Medieråd (2017). *Marknadsmässig kurragömmalek? Barn, unga och dold reklam.*

Nordiska ministerrådet (Nord 2007:002). *Söt reklam och feta ungar.*

Nordiska ministerrådet (Nord 2008:003). *Chokladägg och prinsessmuffins En analys av livsmedelsreklam till barn.*

Nordström och Thunström (2011). Economic policies for healthier food intake: the impact on different household categories, *The European Journal of Health Economics* (2011) 12:127–140.

Norges offentlige utredninger (NOU 2019:8). *Særagiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.*

OECD (2015). Industry Self Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests, *OECD Digital Economy Papers*, No. 247, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017). *Obesity Update 2017.*

Olafsdottir, S. och Berg, C. Food appearances in children's television programmes in Sweden. *International Journal of Consumer Studies*. ISSN 1470-6423.

Oxford Economics och International Tax and Investment Center (2016). *The Impact of Selective Food and Non-Alcoholic Beverage Taxes.*

Proposition 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m. m.

Proposition 1975/76:34 med förslag till marknadsföringslag, m.m.

Proposition 2003/04:161. *Alkoholpolitiska frågor.*

Proposition 2007/08:115. *Ny marknadsföringslag.*

Proposition 2009/10:115. *En ny radio- och tv-lag.*

Proposition 2017/18:187. *Beskattnings av elektroniska cigaretter och vissa andra nikotinhaltiga produkter.*

Proposition 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*

Proposition 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.*

Redondo M, m.fl. (2018). The impact of the tax on sweetened beverages: a systematic review. *American Society for Nutrition* 2018;108:548-563.

Regeringens proposition RP 55/2011 rd (Finland).

Regeringens proposition RP 137/2016 rd (Finland).

Regeringskansliet (Fi 2018:3). *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020.*

Riksidrottsförbundet (2016). *Riksidrottsförbundets kostpolicy.*

Riksstroke (Oktober 2018). *Stroke och TIA. Årsrapport från Riksstroke.*

Sadeghirad B, Duhaney T, Motaghipisheh S, Campbell NR, Johnston BC (2016). *Influence of unhealthy food and beverage marketing on children's dietary intake and preference: a systematic review and meta-analysis of randomized trials.*

Saha S, Nordstrom J, Gerdtham U-G, Mattisson I, Nilsson PM, Scarborough P. Prevention of Cardiovascular Disease and Cancer Mortality by Achieving Healthy Dietary Goals for the Swedish Population: A Macro-Simulation Modelling Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2019;16(5):890

Sandberg, Helena (2014). *Rörlig måltavla, internetreklam riktad till barn.*

Sassi F, m.fl. (2013). *The Role of Fiscal Policies in Health Promotion*, Paris: OECD Health Working Papers No. 66.

Schwingshackl, L, Hoffmann, G. Diet quality as assessed by the Healthy Eating Index, the Alternate Healthy Eating Index, the Dietary Approaches to Stop Hypertension score, and health outcomes: a systematic review and meta-analysis of cohort studies. *J Acad Nutr Diet*. 2015; 115(5):780–800 e5.

Schwingshackl, L, Hoffmann, G, Lampousi, AM, Knuppel, S, Iqbal, K, Schwedhelm, C, m.fl. Food groups and risk of type 2 diabetes mellitus: a systematic review and meta-analysis of prospective studies. *Eur J Epidemiol*. 2017; 32(5):363–375.ris: OECD Health Working Papers No. 66.

Schwingshackl, L, Schwedhelm, C, Hoffmann, G, Lampousi, AM, Knuppel, S, Iqbal, K, m.fl. Food groups and risk of all-cause mortality: a systematic review and meta-analysis of prospective studies. *Am J Clin Nutr*. 2017; 105(6):1 462–1 473.

Skatteverket. *Underlag till Handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet i befolkningen*, dnr 130 206825-05/112, 2005-06-27.

Steffi De Jans, Ini Vanwesenbeeck, Veroline Cauberghe, Liselot Hudders, Esther Rozendaal & Eva A. van Reijmersdal (2018). The Development and Testing of a Child-inspired Advertising Disclosure to Alert Children to Digital and Embedded Advertising, *Journal of Advertising*, 47:3, 255–269, DOI: 10.1080/00913367.2018.1463580.

SOU 2011:24. *Sänkt restaurang- och cateringmoms*.

SOU 2018:1. *Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld*

Socialstyrelsen (2018). *Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor. Stöd för styrning och ledning*.

Statens jordbruksverk (2018). *Livsmedelskonsumtion och dess närings-innehåll uppgifter t.o.m. 2017*.

Stockholms stad (Dnr 2017/002028). *Utlåtande Rotel VII. Utomhusreklam på stadens mark - etiska riktlinjer. Hemställan från trafiknämnden.*

Sturm R, m.fl. (2010). Soda taxes, soft drink consumption, and Children's body mass index. *Health Aff Proj Hope*. 2010;29:1052-8.

Svensk Dagligvaruhandel. *Dagligvaruhandelns fempunktsprogram för goda matvanor och god folkhälsa.*

The Task Force on Fiscal Policy for Health (2019). *Health Taxes to Save Lives. Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages.*

Transport for London. *TfL advertising policy. Revised guidelines effective February 25, 2019.*

Vaale-Hallberg, Marie och Roald, Hedda Bjøralt. The Norwegian Implementation of the WHO's Recommendations, *European Journal of Risk Regulation*, 8 (2017), s. 290–310.

WHO (2010). *Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children.*

WHO (2013). *Global action plan for the prevention and control of non-communicable diseases. 2013–2020.*

WHO Regional Office for Europe (2015). *Using price policies to promote healthier diets.*

WHO (2015). *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model.*

WHO (2016). *Ambition and Action in Nutrition 2016-2025.*

WHO (2017). *Taxes on sugary drinks: Why do it?*

WHO Regional Office for Europe (2018). *Better food and nutrition in Europe: a progress report monitoring policy implementation in the WHO European Region.*

WHO Regional Office for Europe (2018). *Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-*

alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region.

WHO Regional Office for Europe (2018). *Monitoring and restricting digital marketing of unhealthy products to children and adolescents.*

Willett, W. et al. (2019). *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems.*

World Cancer Research Fund International (2018). *Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax.*

World Cancer Research Fund International (2018). *Nourishing framework.* www.wcrf.org/sites/default/files/Use-economic-tools.pdf. (2019-05-07)

Wright A, m.fl. (2017). Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health* 2017;17:583.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:15

2018-08-30
S2018/04692/FS (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att utreda hur den offentliga styrningen för att främja hälsosamma matvanor kan stärkas

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utreda hur den offentliga styrningen för att främja hälsosamma matvanor kan stärkas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 maj 2019. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Bakgrund

I regeringens proposition God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälso-politik (prop. 2017/18:249) aviseras att det nya folkhälso-politiska målet är att ska skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. För att stärka det långsiktiga arbetet med hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet aviserar regeringen ett delmål: Ett samhälle som främjar ökad fysisk aktivitet och bra matvanor för alla. I propositionen framhåller regeringen att samhället har ett ansvar för att skapa likvärdiga förutsättningar för människor att göra sina egna val. Individerna har ett grundläggande ansvar för sin egen och sina närmastes hälsa men behöver samtidigt stöd av samhälls-cliga åtgärder. Offentliga styrmedel kan enligt regeringens bedömning användas för att främja förutsättningarna för hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet.

Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket har på regeringens uppdrag tagit fram underlag och förslag till åtgärder för att främja hälsa som är relaterad till matvanor och fysisk aktivitet. I rapporten Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 91
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

fysisk aktivitet som lämnades i maj 2017 konstaterar myndigheterna att det är möjligt att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet på befolkningsnivå, men insatserna behöver vara långsiktiga och riktas både till individer och till deras sociala och fysiska miljö. Myndigheterna föreslog bl.a. att låta utreda hur den offentliga styrningen kan stärkas för att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet. Två angelägna områden som lyftes fram var ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och begränsad marknadsföring av ohälsosam mat till barn. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering bidrog till detta arbete med underlag om resultat från forskning om användningen av ekonomiska styrmedel inom livsmedelsområdet.

Närmare om uppdraget

Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i regeringens folkhälsopolitiska proposition. Uppdraget avgränsas till de offentliga styrmedel som Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket har identifierat som särskilt angelägna att utreda, det vill säga ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn. Uppdraget innefattar följande delar:

- Statskontoret ska sammanställa den samlade kunskapen om användningen av ekonomiska styrmedel på livsmedelsområdet och av begränsningar i marknadsföringen av ohälsosam mat till barn i Sverige och andra jämförbara länder. I sammanställningen ska åtgärdernas resultat och uppskattade effekt på konsumtion av olika typer av livsmedel och på hälsa redovisas. I den mån det finns uppgifter om ekonomiska effekter ska dessa också redovisas.
- Statskontoret ska utifrån denna sammanställning fördjupa analysen av åtgärder som bedöms kunna bidra till de folkhälsopolitiska målen utan oproportionerligt negativa sidoeffekter för samhället eller individer. Statskontoret ska redovisa ett underlag som kan ligga till grund för ett möjligt fortsatt arbete med att främja hälsosamma matvanor genom offentliga styrmedel.

Statskontoret ska utföra uppdraget efter samråd med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Konsumentverket övriga berörda myndigheter och andra relevanta aktörer. Myndigheterna ska bidra med kunskap och underlag om den betydelse olika

matvanor och marknadsföring riktad till barn har för ohälsa. Statskontoret ska vid behov inhämta underlag från Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Mikael Lindman

Kopia till

Finansdepartementet/KO, SFO
Näringsdepartementet/NV DL
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
Folkhälsomyndigheten
Livsmedelsverket
Konsumentverket