

SKATT MOT

BÄTTRE

VETANDE?



## SAMMANFATTNING

Rapporten behandlar i korthet följande aspekter:

### → PUNKTSKATTER ÄR POPULÄRA HOS VISSA POLITIKER

Övervikt och fetma är ett stort globalt problem. Punktskatter är hos en del politiker en populär åtgärd för att försöka stävja denna utveckling. I Mexiko infördes 2014 en läskskatt för att förbättra folkhälsan. Den brittiska regeringen annonserade nyligen att den avser att införa en liknande skatt.

### → VI BLIR INTE FETARE

Av debatten att döma kan man tro att svenskarna blir allt rundare för varje år som går. Det stämmer inte. Andelen överviktiga i Sverige har inte ökat på över ett decennium och andelen feta män ligger konstant.

### → VI ÄTER INTE MER SOCKER

Den pågående debatten om svenskarnas matvanor ger intrycket att vi idag äter mer socker än tidigare. Den totala sockerkonsumtionen har i stort sett varit oförändrad i Sverige sedan 1960.

### → VI TRÄNAR MEST I EU

Svenskarna är bäst i EU på att träna regelbundet. 70 procent av den svenska befolkningen tränar minst en gång i veckan.

### → SKILLNADER I MAT- OCH MOTIONSVANOR ÄR STORA MELLAN OLIKA SOCIOEKONOMISKA GRUPPER

Välutbildade och personer med högre inkomster äter nyttigare, röker mindre och rör på sig mer. Personer med en eftergymnasial utbildning har fem år högre medellivslängd än de med endast en förgymnasial utbildning. Skillnaden i medellivslängd mellan de två grupperna har ökat i Sverige under de senaste åren.

### → PUNKTSKATTER PÅ MAT FÖRBÄTTRAR FÖRMODLIGEN INTE KOSTVANOR OCH FOLKHÄLSA

Empiriska studier visar inga entydiga slutsatser om punktskatters effektivitet. Det är svårt att få en helhetsbild av hur individers konsumtionsmönster respektive folkhälsan påverkas av skatter och subventioner på mat. Syftet med punktskatterna framstår ofta snarare som symbolpolitik på folkhälsoområdet.

### → DANMARK OCH FINLAND INFÖRDE OCH DROG TILLBAKA PUNKTSKATTER PÅ LIVSMEDEL

Danmark har avskaffat sin punktskatt på fett till följd av omfattande invändningar. En ny studie visar att hälsoeffekterna, och konsumtionen av onyttiga varor, inte ändrades nämnvärt av skatten. Finland beslutade i mars 2016 att avskaffa sin punktskatt på sötsaker, eftersom den ansågs kunna strida mot gällande EU-lagstiftning.



## ”FLYTTA FOKUS FRÅN SKATTER TILL UTBILDNING”

**RUNT OM I SVERIGE** motionerar vi som aldrig förr. Vi springer, cyklar, promenerar och går på gym. Svenskarna tränar flitigast i hela EU. Intresset för hälsa, kost och träning har ökat lavinartat.

Under de senaste tio åren har utvecklingen av övervikt stagnerat. Antalet hjärtinfarkter har minskat. Våra matvanor har förbättrats. Medellivslängden i Sverige har varit konstant stigande under mer än ett sekel.

Men vi står ändå inför utmaningar. Motions- och matvanorna uppvisar övergripande socioekonomiska skillnader. En del av problematiken är att den svenska skolan, i en europeisk jämförelse, erbjuder eleverna så få idrottstimmar.

**FÖR VÅRA MEDLEMSFÖRETAG**, det vill säga livsmedelsproducenterna, är det av yttersta vikt att kontinuerligt jobba med att ta fram hälsosammare mat och dryck och att underlätta för människor att göra medvetna val.

Välinformerade konsumenter och lyhörda innovativa livsmedelsföretag borgar för att våra matvanor kan förbättras ytterligare. I förlängningen även den svenska folkhälsan.

En del länder har valt en annan väg än Sverige för att försöka förbättra folkhälsan. Livsmedel och ingredienser som anses onyttiga vid hög konsumtion, har belagts med punktskatter.

Som vi visar i denna rapport finns det många frågetecken kopplade till punktskatter på livsmedel. Skatter är ett trubbigt, i vissa fall rent av kontraproduktivt, verktyg för att uppnå folkhälsopolitiska mål. Så trubbigt att ett införande är svårmotiverat.

Flera av de länder som har infört punktskatter har inte kunnat visa på framgångsrika folkhälsoresultat. Snarare har de sett ekonomiska motgångar. Efter dåliga resultat och kritiska forskningsrapporter valde Danmark att skrota sin fettskatt och planerna på sockerskatt. Även Finland har nu beslutat att överge sin skatt på sötsaker.

**I DEN HÄR RAPPORTEN BELYSER VI** effekterna av punktskatter på specifika livsmedel och ingredienser. Studien baseras på forskningsresultat och praktiska effekter i de länder som har haft eller har liknande skatter. Rapporten visar att skatter på olika livsmedel inte påverkar folkhälsan. Mat och ätande är mycket mer komplext än så. Vi äter för att vi tycker att saker är gott, bekvämt eller för att det är en sedan länge etablerad vana. Mat är en del av vars och ens livsstil, den förändrar man inte med en skatt. Vill vi på allvar att svenska konsumenter ska få möjligheten att äta hälsosammare krävs det bättre förutsättningar för livsmedelsföretag att tänka nytt och utveckla nya produkter. Det är genom livsmedelsinnovation och ny kunskap och ny teknik vi kommer att äta nyttigare. Inte med hjälp av skatter och pekpinor.

**Marie Söderqvist, VD, Livsmedelsföretagen**

# MAT, MOTION OCH DEN SVENSKA FOLKHÄLSAN

Runt om i världen ökar andelen feta och överviktiga. Detta är en oroväckande trend och en folkhälsoutmaning av stora mått.

Begreppet folkhälsa är ett komplext begrepp där många faktorer spelar in. Utbildning och åtgärder som främjar incitamenten till fysisk aktivitet är, tillsammans med bra matvanor, nyckelfaktorer för att lyckas mota den globala ökningen av fetma.

I Sverige har andelen överviktiga inte ökat på ett decennium. Svenskarna motionerar flitigt – mest i hela EU. Problemet är att vi samtidigt har stillasittande jobb. Även om våra matvanor generellt har förbättrats, finns det grupper i samhället som äter för lite grönsaker och frukt och mer socker och salt än vad som är hälsosamt i längden. Motions- och kostvanor skiljer sig dessutom åt mellan olika socioekonomiska grupper.

I det här avsnittet presenteras fakta och statistik över svenskarnas mat- och motionsvanor. Den statistik som behandlar punktskatter fokuserar i huvudsak på beskattning av socker, kött och fett som ofta påstås vara källor till de folkhälsoproblem som återstår.

## VI LEVER ALLT LÄNGRE

Vi svenskar lever allt längre och har en av de högsta medellivslängderna i världen.<sup>1</sup> År 2015 var medellivslängden för kvinnor knappt 84 år och för män drygt 80 år. År 2060 beräknas den uppgå till närmare 89 år för kvinnor och nästan 87 år för män.<sup>2</sup> Skillnaderna mellan könen har minskat sedan slutet av 1970-talet. Den viktigaste anledningen till den ökade livslängden är att dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar har minskat kraftigt.<sup>3</sup>

## ÖVERVIKTEN ÖKAR INTE LÄNGRE

I WHO:s rapporter uppges att vi blir allt fetare i världen. Det är dock en sanning med modifikation. Variationerna mellan länderna är stora. Under 1990-talet och början av 2000-talet ökade andelen överviktiga i vårt land, men sett över perioden 2004-2015 har denna utveckling stannat av.

### FAKTA: BMI (Body Mass Index)

BMI är det mått som oftast används när man talar om övervikt. Måttet baseras på relationen mellan vikt och längd.  $BMI = \text{Vikt (kg)} / \text{längd}^2 \text{ (meter)}$

#### VIKTKATEGORIER

BMI	Kategori
<18,5	Undervikt
18,5-24,9	Normalvikt
25-29,9	Övervikt
30-34,9	Fetma
>35	Svår fetma

Källa: WHO och Socialstyrelsen

<sup>1</sup> OECD. Health at a Glance. 2015. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015\\_health\\_glance-2015-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015_health_glance-2015-en#page1)

<sup>2</sup> Statistiska Centralbyrån, Sveriges framtida befolkning 2016-2060. 2016. [http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0401/2016I60/BE0401\\_2016I60\\_SM\\_BE18SM1601.pdf](http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0401/2016I60/BE0401_2016I60_SM_BE18SM1601.pdf)

<sup>3</sup> Folkhälsomyndigheten. Folkhälsan i Sverige, årsrapport 2014. 2014. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/17825/Folkhalsan-i-Sverige-arsrapport-2014.pdf>

Det har inte skett någon förändring – varken bland befolkningen i stort eller nedbrutet på kön.<sup>4</sup> När det gäller andelen med fetma är utvecklingen inte lika positiv men antal män med fetma visar en tendens att minska.

Enligt Folkhälsomyndigheten är i dag 42 procent av alla män mellan 16 och 84 år överviktiga (BMI 25-30). Motsvarande siffra för kvinnor är drygt 29 procent.<sup>4</sup> Bland svenska barn är övervikt och fetma mindre vanligt än i många andra jämförelsebara länder.<sup>5</sup> Sammantaget är Sverige ett av de länder i Europa som har lägst andel personer med övervikt och fetma.<sup>6</sup>

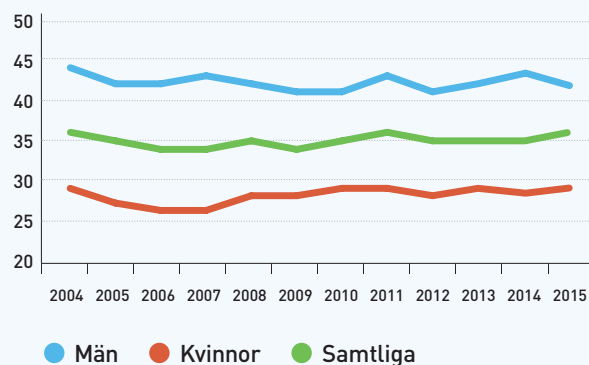
Det är viktigt att påpeka att en persons övervikt beror på många olika faktorer.

Levnadsvanor och gener är två viktiga faktorer som spelar in i utvecklingen.

Grundorsaken till viktuppgång är alltid att den mängd energi man förbrukar understiger energiintaget, det vill säga hur många kalorier man äter.

## STATISTIK: Övervikt, kön och befolkning, 2004-2015

Procentuell andel kvinnor, män och samtliga som har rapporterat ett BMI mellan 25,0 och 29,9 – vilket motsvarar övervikt – under perioden 2004-2015.<sup>4</sup>



## VI ÄTER MER KÖTT, FISK OCH GRÖNSAKER

Under 2015 publicerade Jordbruksverket rapporten "Livsmedelskonsumtionen i siffror", som behandlar hur och varför konsumtionen av livsmedel har förändrats under de senaste 50 åren. Slutsatsen är att vi konsumerar på ett annat sätt än förr. Mer kött, fisk och grönsaker och mindre matfett, socker, mjölk och sirap. Maten är i dag mer förädlad när vi köper den. Allt fler konsumenter köper till exempel mindre mängder mjöl men mer färdigt bröd. Konsumtionen av ekologiska livsmedel ökar och många anser att matens ursprung är viktigt. Det visar sig bl.a. i ett ökat konsumentintresse för matens effekter på den egna hälsan, miljön och klimatet.<sup>7</sup>

Livsmedelsverkets matvaneundersökning "Riksmaten 2010-2011" visar att matvanorna i Sverige, ur ett folkhälsoperspektiv, har blivit bättre under senare år. Matvaneundersökningen ligger i linje med Jordbruksverkets statistik över den mat som säljs, och visar att konsumtionen av frukt, grönsaker och fisk har ökat. Livsmedelsverket konstaterar också att konsumtionen av socker och fett har minskat samtidigt som

<sup>4</sup> Folkhälsomyndigheten. Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på alla villkor. 2015.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/statistik-uppfoljning/enkater-undersokningar/nationella-folkhalsoenkaten/resultat-2015/resultat-a-o-tidserier-2015.xls>

<sup>5</sup> Folkhälsomyndigheten. Barn och Unga 2013. 2013 <https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12824/R2013-02-Barn-och-unga-2013.pdf>

<sup>6</sup> Ng, Marie et al. Global, regional and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980-2013. The Lancet, Volym 384, 766-781

<sup>7</sup> Jordbruksverket. Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför? Rapport 2015:15 2015. [http://www2.jordbruksverket.se/download/18.7d09976314ed25cc1f6bd707/1438164110182/ra15\\_15.pdf](http://www2.jordbruksverket.se/download/18.7d09976314ed25cc1f6bd707/1438164110182/ra15_15.pdf)

konsumtionen av kostfiber och fullkorn har ökat, vilket är positivt ur ett folkhälso- perspektiv. Rapporten påpekar dock att även om svenskarnas matvanor har förbättrats, så kan svenskarnas matvanor förbättras ytterligare. Exempelvis äter många konsumenter fortfarande för lite fullkorn, kostfiber och för mycket salt.<sup>8</sup>

## SOCKERKONSUMTIONEN MINSKAR NÅGOT

För hög sockerkonsumtion lyfts ofta fram i debatten som en källa till problem med övervikt och fetma. Enligt Livsmedelsverkets rekommendationer bör högst 10 procent av den dagliga energin komma från tillsatt socker. För mycket tillsatt socker gör det svårt att få plats med näringsrik mat – som ger tillräckligt med vitaminer, mineraler och fibrer – utan att man samtidigt får i sig för mycket kalorier och går upp i vikt.<sup>9</sup>

Den pågående debatten om svenskarnas matvanor ger lätt intrycket att svenskarna i dag äter mer socker än tidigare. Faktum är att den totala konsumtionen – vilken innefattar både hushållens inköp av rent socker och socker som ingår i andra varor – har varit stabil sedan 1960. Det som ändrats är att socker intas på nya sätt. Vi använder t.ex. inte lika mycket socker till saft, sylt och bakning i hemmet, men får i oss mer genom färdiga produkter som choklad och godis. Konsumtionen av läsk tycks ha nått sin kulmen och är på väg ner.<sup>10</sup>

Livsmedelsverkets kostundersökningar visar en svagt nedåtgående trend för socker- intaget. Nationella kostundersökningar från 1989 samt 1997-98 visar på ett intag över 10 procent av energin från tillsatt socker. Riksmaten 2010-2011 – den senaste omfattande kartläggningen av svenskarnas matvanor – visar på ett intag på knappt 10 procent.<sup>11</sup> Andelen energi från socker har alltså minskat.

Socker beskylls ofta för att ha en rad farliga egenskaper. Det sägs t.ex. öka risken för många sjukdomar och vara beroendeframkallande på samma vis som droger. Det finns dock inga vetenskapliga bevis för dessa påståenden. I den gedigna vetenskapliga genomgång som gjordes inför framtagandet av de gällande nordiska närings- rekommendationerna 2012 (NRR12) fann man bevis för att ett högt intag av tillsatt socker kan öka risken för typ 2-diabetes (vilket till viss del hänger ihop med ökad vikt), men inte för hjärt- och kärlsjukdomar.<sup>12</sup>

Debatten om det går att utveckla ett så kallat sockerberoende är intensiv, men forskningen visar att personer med ett högt sockerintag inte uppvisar de symtom som kännetecknar drogberoenden som för alkohol eller narkotika.<sup>13 14</sup>

<sup>8</sup> Livsmedelsverket. Riksmaten – Vuxna 2010-2011. 2012. [http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten\\_2010\\_20111.pdf](http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten_2010_20111.pdf)

<sup>9</sup> Livsmedelsverket. Socker. 2016-05-19. <http://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/naringsamne/kolhydrater/socker/>

<sup>10</sup> Jordbruksverket. Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför? Rapport 2015:15. 2015. [http://www2.jordbruksverket.se/download/18.7d09976314ed25cc1f6bd707/1438164110182/ra15\\_15.pdf](http://www2.jordbruksverket.se/download/18.7d09976314ed25cc1f6bd707/1438164110182/ra15_15.pdf)

<sup>11</sup> Livsmedelsverket. Riksmaten – Vuxna 2010-2011. 2012. [http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten\\_2010\\_20111.pdf](http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten_2010_20111.pdf)

<sup>12</sup> Nordic Council of Ministers. Nordic Nutritional Recommendation 2012. 2014. <http://www.norden.org/en/theme/nordic-nutrition-recommendation/nordic-nutrition-recommendations-2012>

<sup>13</sup> Sockerrapport, SNF. Dec 2014.

<sup>14</sup> NeuroFast consensus opinion on food addiction, 2013. <http://www.neurofast.eu/consensus>

## VI ÄTER MER KÖTT

Enligt Livsmedelsverkets matvaneundersökning "Riksmaten 2010-11", som mäter vad vi faktiskt äter, har köttkonsumtionen minskat något sedan 1997. Samtidigt visar Jordbruksverkets statistik, som beskriver utvecklingen av produktionen som behövs för att få fram den mängd som konsumeras att förbrukningen ökat sedan 2000-talet. Det är framför allt konsumtionen av fjäderfä som ökat, medan vi sedan 2013 ser en nedåtgående trend vad gäller konsumtionen av rött kött.<sup>15</sup>

Kött är en viktig del av kosten. Det är t ex en viktig källa till mineraler och vitaminer, men vi ska äta kött i rimliga mängder.

## VI ÄTER ALLT BÄTTRE FETTER

Fett är en nödvändig och viktig energikälla. Rätt sorts fett i rätt mängd är avgörande för att vi ska må bra. Fett ger kroppen energi och skyddar inre organ, bygger celler, bildar hormoner och ökar kroppens förmåga att tillgodogöra sig fettlösliga vitaminer. Fett står för mellan 25 och 40 procent av energiintaget från maten vi äter. Olika fetter har olika hälsoeffekter.<sup>16</sup> I dag får vi i oss större mängder av de nyttiga fleromättade fetterna samtidigt som mängden mättat fett minskar, men fortfarande äter åtta av tio svenskar mer mättat fett än vad Livsmedelsverket rekommenderar.<sup>17</sup>

## VI TRÄNAR MEST I HELA EU

Hela 70 procent av svenskarna tränar minst en gång i veckan. Svenskarna är faktiskt bäst i EU på att träna regelbundet. Yngre personer tränar och idrottar mer än äldre.<sup>18</sup> Bilden är emellertid komplex, samtidigt som antalet svenskar som har genomfört en svensk klassiker ökade med 76 procent mellan 2007 och 2015<sup>19</sup>, och nivån av fysisk aktivitet bland män och kvinnor varit relativt stabil mellan 2004 och 2015<sup>20</sup> så tillbringar dock många svenskar mycket av sin tid med stillasittande aktiviteter som kontorsarbete, bilkörning och framför datorn. Vuxna bör röra på sig minst 30 minuter om dagen enligt de allmänna rekommendationer som är godkända av Svenska Läkarsällskapet.<sup>21</sup> Nära två tredjedelar av såväl män som kvinnor i Sverige når detta mål, men en tredjedel av alla män och kvinnor rör sig alltså för lite.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Jordbruksverket. Marknadsrapport Nötkött mars 2016. <http://www.jordbruksverket.se/download/18.798f6d8e153b8fd9951b523c/1459233212492/Marknadsrapport+n%C3%B6tk%C3%B6tt+2016-03-16.pdf>

<sup>16</sup> Livsmedelsverket. Vad är nyttigt och onyttigt fett? 2015. <http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/livsmedel-innehall/naringsamnen/fett/vad-ar-nyttigt-och-onyttigt-fett.pdf>

<sup>17</sup> Livsmedelsverket. Riksmaten – Vuxna 2010-2011. 2012. [http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten\\_2010\\_2011.pdf](http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/matvanor-halsa-miljo/kostrad-matvanor/matvaneundersokningar/riksmaten_2010_2011.pdf)

<sup>18</sup> European Commission. Special Eurobarometer 412. Sport and Physical Activity. 2014. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_412\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_412_en.pdf)

<sup>19</sup> Telefonintervju med En Svensk Klassiker. Intervju maj 2016.

<sup>20</sup> Folkhälsomyndigheten. Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på alla villkor. 2015. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/statistik-uppfoljning/enkater-undersokningar/nationella-folkhalsoenkaten/resultat-2015/resultat-a-o-tidserier-2015.xls>

<sup>21</sup> FYSS. Rekommendationer om fysisk aktivitet för vuxna. 2011-10-24. <http://www.fyss.se/rekommendationer-for-fysisk-aktivitet/>

<sup>22</sup> Folkhälsomyndigheten. Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på alla villkor. 2015. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/documents/statistik-uppfoljning/enkater-undersokningar/nationella-folkhalsoenkaten/resultat-2015/resultat-a-o-tidserier-2015.xls>



Barn och unga rekommenderas vara fysiskt aktiva sammanlagt minst 60 minuter om dagen.<sup>23</sup> Andelen skolelever som är tillräckligt fysiskt aktiva är fortsatt liten. Men andelen pojkar och flickor ökar som uppger att de tränar fyra eller fler gånger i veckan.<sup>24</sup>

Att många rör sig för lite påverkar folkhälsan. Det ökar riskerna för en rad sjukdomar som hjärt- och kärlsjukdomar, typ 2-diabetes och fetma.

## **SOCIOEKONOMISKA SKILLNADER I HÄLSA, KOST OCH MOTION**

Motions- och matvanorna skiljer sig åt mellan olika socioekonomiska grupper. Välutbildade och personer med högre inkomster äter nyttigare, röker mindre och rör på sig mer. Medellivslängden för personer med eftergymnasial utbildning är fem år högre än för dem som endast har förgymnasial utbildning. Skillnaden i medellivslängd mellan de två grupperna har ökat under de senaste åren.<sup>25</sup>

De vanligast förekommande dödsorsakerna – hjärt- och kärlsjukdomar, cancer, olyckor, självmord och alkoholrelaterade diagnoser – är mer frekventa bland dem med kort utbildning. Rökning, fetma och stillasittande fritid visar samma mönster. Samtidigt ökar den psykiska ohälsan kraftigt bland unga.<sup>26</sup>

Det finns tecken på att de socioekonomiska skillnaderna håller på att minska. 63 procent av svenskarna motionerar regelbundet. Motionsfrekvensen skiljer sig inte nämnvärt mellan män och kvinnor. Sambandet mellan inkomst och motion är svagt.<sup>27</sup>

Forskningen ifrågasätter priset på olika typer av mat som förklaringsmodell till de socioekonomiska skillnaderna. Detta eftersom det, förutsatt att individen har rätt kunskap och motivation att äta hälsosamt, inte behöver vara dyrare att äta näringsrik mat. Artikelförfattaren menar därför att utbildning är mer effektivt än punkt-skatte och subventioner för att försöka påverka vad folk äter.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> FYSS. Rekommendationer om fysisk aktivitet för vuxna. 2011-10-24.

<http://www.fyss.se/rekommendationer-for-fysisk-aktivitet/>

<sup>24</sup> Folkhälsomyndigheten. Svenska skolbarns hälsovanor 2013/14. Grundrapport. 2014.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/18915/skolbarns-halsovanor-sverige-2013-14.pdf>. Se även <http://www.livsmedelsverket.se/om-oss/press/nyheter/pressmeddelanden/samband-mellan-utbildning-och-matvanor/>

<sup>25</sup> Folkhälsomyndigheten. Folkhälsan i Sverige, årsrapport 2014. 2014. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/17825/Folkhalsan-i-Sverige-arsrapport-2014.pdf>

<sup>26</sup> Folkhälsomyndigheten. Folkhälsan i Sverige, årsrapport 2014. 2014. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/17825/Folkhalsan-i-Sverige-arsrapport-2014.pdf>

<sup>27</sup> Livsmedelsföretagen. Hälsotrenden i siffror. 2014. [http://www.livsmedelsforetagen.se/wp-content/uploads/2014/04/Livsmedelsf%C3%B6retagen\\_rapport\\_kommentarer.pdf?2e77e6](http://www.livsmedelsforetagen.se/wp-content/uploads/2014/04/Livsmedelsf%C3%B6retagen_rapport_kommentarer.pdf?2e77e6)

<sup>28</sup> Håkansson, Andreas. Utgör Livsmedelspriser en barriär mot en hälsosam kost?. Ekonomisk Debatt. 2015. <http://nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/43-7-ah.pdf>

## PUNKTSKATTER OCH DESS EFFEKTER

Beskattning av livsmedel eller ingredienser som i för stora mängder anses hälsovådliga, lyfts ofta fram i debatten. Det ses som en lämplig åtgärd för att förbättra folkhälsan, men också som ett attraktivt sätt att stärka statsfinanserna.<sup>29</sup>

Debatten om punktskatter förs inte bara i Sverige, utan även runt om i Europa. Den brittiska regeringen avser att införa en läskskatt från 2018 och Frankrike ska höja skatten på energidrycker. Samtidigt förs diskussioner om att införa sockerskatter i flera EU-länder. Danmark införde en skatt på mättat fett, men skrotade den snabbt efter stora protester och vaga resultat.

I följande avsnitt presenteras hur punktskatter på livsmedel oftast har utformats. Därefter diskuteras hur punktskatt påverkar konsumtionen, företagen och samhället i stort. Avslutningsvis redovisas de försök med punktskatter på livsmedel som genomförts i Finland och Danmark. Vad kan vi lära oss av deras erfarenheter?

### TRE FRÅGOR TILL ANDREAS HÅKANSSON, UNIVERSITETSLEKTOR I MAT- OCH MÅLTIDSKUNSKAP VID HÖGSKOLAN I KRISTIANSTAD.

#### **Vad tycker du om debatten att införa punktskatter på livsmedel som ses som onyttiga?**

– I forskningen finns det två "skolor". En som menar att konsumtionsval styrs av begränsande strukturer som gör det omöjligt att välja hälsosamma livsmedel, och en som menar att det är konsumenters aktiva val som avgör. Själv lutar jag åt det andra alternativet. Konsumenternas val påverkas mer effektivt genom utbildning än genom prisjusteringar såsom subventioner eller sockerskatter.

#### **Vad tycker du om debatten att införa punktskatter på livsmedel som ses som onyttiga?**

– De som föreslår punktskatter på livsmedel antar ofta att de måste vara effektiva i att få oss att äta hälsosammare. Det är inte uppenbart. Det finns en risk att vi bara äter mer av andra onyttiga livsmedel som inte innefattas av punktskatten. Våra val av livsmedel påverkas av så mycket mer än pris.

#### **Är skatter på livsmedel rätt väg för att gå mot en hälsosam kost?**

– För de individer som tycker att de vill äta mer hälsosamt kan "självknuffning" vara effektivt, att exempelvis i förhand binda sig för hälsosamma val. Om man är staten blir det mer komplicerat. För mig är det inte uppenbart att myndigheter eller stat bör ingripa för att förändra hur vi äter. Om det inte är strukturer som får mig att välja ohälsosam mat, om jag verkligen gjort ett aktivt val, då är det inte uppenbart att ett ingrepp är befogat.

<sup>29</sup> Se bl a: Colting, Jonas. Föreslå fettskatt är feltänkt och förlegat. Aftonbladet Debatt. 2015-05-12. <http://www.aftonbladet.se/debatt/debattamnen/halsa/article20781679.ab>, och Marcus; Claude mfl. Skatt på läsk och godis behövs för barnens skull. DN Debatt. 2010-04-01. <http://www.dn.se/debatt/skatt-pa-lask-och-godis-behovs-for-barnens-skull/>

## **PISKA OCH MOROT – SÅ FUNKAR PUNKTSKATTER OCH SUBVENTIONER**

Hur effektiva är olika ekonomiska styrmedel för att påverka folkhälsan? Åsikterna skiljer sig mellan olika akademiska discipliner. Nutritionister – men framförallt läkare – tenderar att vara mer positivt inställda, medan ekonomer tenderar att vara mer negativa. De empiriska studier som har utförts kommer inte till några entydiga slutsatser om punktskatters effektivitet. Sambandet mellan ändrade skatter och folkhälsan är komplext. Ett övergripande problem är att det är svårt få en helhetsbild av hur individers konsumtionsmönster påverkas av skatter och subventioner på mat. Flera forskare har lyft fram att om ekonomiska styrmedel ska kunna förändra konsumtionsmönster måste prisförändringarna vara mycket stora – minst cirka 20 procent.<sup>30</sup>

I samhällsdebatten diskuteras främst två olika former av punktskatt på livsmedel. Antingen som en direkt riktad skatt mot den insatsvara, till exempel socker och mättat fett, som kan ha negativ effekt på hälsan vid överkonsumtion, eller som en indirekt skatt riktad mot vissa grupper av livsmedel som innehåller stora mängder av den insatsvara som man vill komma åt – exempelvis läsk som innehåller mycket socker. Som alternativ till skattehöjning beskrivs också möjligheter att subventionera exempelvis frukt och grönt med hjälp av skatteintäkterna från punktskatterna.

## **INDIREKT SKATT PÅ LIVSMEDEL – STORA GRÄNSDRAGNINGSPROBLEM, MEN ENKLARE ATT GENOMFÖRA**

Den vanligaste metoden för att styra konsumtionen av livsmedel är införandet av en indirekt skatt på vissa grupper av varor – exempelvis tobaksvaror, alkohol och läsk. Den indirekta skattemodellen tillämpas i bland annat Frankrike, Ungern, Finland, Australien och vissa delstater i USA.

Den indirekta skatten är lättare att administrera än den direkta skattemodellen. Men med en indirekt skatt är det inget som hindrar konsumenterna att gå över till en vara som inte omfattas av skatten men som likväl innehåller exempelvis socker eller fett. Konsumenter kan exempelvis enkelt byta ut den punktbeskattade läskan mot juice som innehåller naturliga sockerarter från frukterna, eller godis mot sockerrika müslibars.

En indirekt punktskatt skapar uppenbara gränsdragningsproblem. I Finland, som har en skatt på sötsaker, beskattas exempelvis godis (exempelvis kexchoklad) medan kakor (exempelvis chokladkex) inte gör det.<sup>31</sup> Ett sådant system skapar incitament för producenter att ta fram likvärdiga produkter inom varugrupper som inte beskattas, samtidigt som incitamenten blir svaga att reducera andelen av exempelvis fett och socker i den beskattade produkten.

---

<sup>30</sup> Mytton, Oliver; Clarke, Dushy; Rayner, Mike. 'Taxing Unhealthy Food and Drinks to Improve Health', British Medical Journal, Vol. 344. 2012.

<sup>31</sup> Finlands skatt ska avskaffas 2017. Läs mer om detta under avsnittet Fallstudie Finland.

## **DIREKT SKATT PÅ LIVSMEDELSRÅVARA – BRA I TEORIN, ADMINISTRATIV MARDRÖM I PRAKTIKEN**

Den andra varianten är att, i stället för att beskatta specifika varugrupper (till exempel läsk) som innehåller socker, beskatta själva insatsvaran (till exempel socker eller fett) direkt. Hur mycket skatt som betalas på en given vara avgörs då av hur mycket av den insatsvaran (till exempel socker) som finns i livsmedlet.

Fördelarna med ett sådant system är att det minskar problemet med att konsumenter byter ut en beskattad vara med likvärdigt innehåll, men som är obeskattad. Andra fördelar är att systemet ger tydliga incitament för producenterna att minska mängden av den beskattade insatsvaran i produkten<sup>32</sup>, och att systemet inte diskriminerar mellan varugrupper med liknande innehåll. I verkligheten är dock ett sådant system förknippat med betydande administrativa problem.

Danmark är ett av de länder som har prövat att ta ut skatt på en insatsvara, genom att en skatt på mättat fett infördes. Skatten avskaffades dock efter drygt ett år. De administrativa kostnaderna blev höga samtidigt som effekten på folkhälsan blev ytterst marginell. Försäljningen av de beskattade varorna minskade endast med 0,9 procent.<sup>33</sup>

## **SUBVENTIONER AV "NYTTIG" MAT**

Matprisens påverkan på konsumtionsval beror inte enbart på absoluta prisförändringar, utan påverkas också av hur priset på olika livsmedel förändras i relation till varandra. Därför diskuteras ibland möjligheten att parallellt med en skatt på det som definieras som "onyttig mat" subventionera "nyttig mat". I samhällsdebatten har det ibland uttryckts i termer av skatteväxling. Precis som med beskattning kan subventioner införas antingen genom att rikta subventionen direkt mot insatsvaran eller indirekt mot grupper av livsmedel.

Förutom den uppenbara gränsdragningsutmaningen att bestämma vilken mat som ska klassas som onyttig respektive nyttig, är subventioner inte helt oproblematiske. Det framgår i kommande avsnitt.

## **VAD HÄNDER NÄR PUNKTSKATTER INFÖRS?**

Hur påverkas konsumenter, producenter och samhället i stort av att punktskatter införs? Effekterna skiljer sig alltså åt beroende på skattemodell, men flera effekter tycks vara gemensamma.

Teoretiskt går det att visa att en extra skattepåлага på enskilda livsmedelsprodukter ger önskade effekter i form av minskad efterfrågan. I de fall där metoden har använts har det dock i realiteten visat sig betydligt mer komplext. De flesta konsumenter ser nämligen till att om möjligt inte låta konsumtion eller utgifter påverkas vid införandet av en extra skatt.

<sup>32</sup> Nordström, Jonas; utredare Lunds Universitet. Intervju 2013-03-14.

<sup>33</sup> Bodker, Malene; Pisinger, Charlotta; Toft, Ulla; Jorgensen, Torben. The Danish Fat tax – Effects on consumption patterns and risk of ischemic heart disease. Preventive Medicine. 2015.

Ännu finns det få studier som tittar på utfall av faktiskt genomförda matskatter och subventioner. De flesta studier är simuleringar. Även om metoden för att göra sådana simuleringar blir allt mer förfinad är det svårt att förutspå de verkliga effekterna. De relationer som styr kostvanor och hälsa är allt för komplexa.

Såväl simuleringar som studier på införda matskatter och subventioner undersöker oftast amerikansk data och då vanligtvis läskskatter. Men matvanor i allmänhet och läskvanor i synnerhet skiljer sig åt mellan USA och Europa. Därför är det svårt att rakt av översätta amerikanska studier till ett europeiskt sammanhang. Amerikanska studier har till exempel uppskattat att en läskskatt på 20 procent skulle minska kaloriintaget med 29-209 kJ per person och dag. De amerikanska forskarna tror att detta skulle kunna minska förekomsten av fetma med 3,5 procent. En liknande brittisk studie uppskattade dock att konsumtionen bara skulle minska med 12-29 kJ per person och dag. Det motsvarar ungefär energiintaget från en grön oliv.<sup>34</sup>

En mycket uppmärksam studier visar att läskkonsumtionen i Mexiko minskade med mellan 6 och 12 procent sedan landet införde läskskatt år 2014.<sup>35</sup> Trots att artikelförfattarna är tydliga med att inga slutsatser kan dras om orsakssamband, så har studien i media tagits som intäkt för att läskskatten är ett effektivt verktyg för att förbättra folkhälsan.<sup>36</sup> Ett år senare visar dock branschdata från landets största distributör att läskkonsumtionen i landet är tillbaka, och till och med högre än året innan skatten infördes.<sup>37</sup>

## SÅ REAGERAR KONSUMENTERNA

Det är kanske väl drastiskt att påstå att summan av alla laster är konstant. Uttrycket är dock i viss mån giltigt i fråga om diskriminerande skatter på enskilda livsmedelsprodukter, varugrupper eller råvaror. En rad olika möjligheter uppstår nämligen för de konsumenter som drabbas av en skattehöjning på sin favoritmat.

När en indirekt skatt införs på olika varugrupper, kan den initiala reaktionen hos konsumenter leda till minskad konsumtion av de produkter som omfattas. Hur mycket efterfrågan förändras beror på hur priskänsligheten (elasticiteten) ser ut i den aktuella varugruppen.

Den första möjligheten är att substituera inom den aktuella varugruppen. Konsumenten rör sig då nedåt i prishierarkin – går alltså från premium- till medelsegmentet eller från medelpris- till lågprissegmentet. Detta för att kunna upprätthålla samma konsumtionsvolym som innan införandet av den riktade skatten. Det var en av effekterna när Danmark införde sin fettskatt (läs mer under Fallstudie Danmark).

Den andra möjligheten är varugruppssubstituering. Konsumenter ersätter då varugruppen som träffats av en riktad skatt med produkter som inte omfattas. I Finland

<sup>34</sup> Oliver Mytton, Dushy Clarke and Mike Rayner, 'Taxing Unhealthy Food and Drinks to Improve Health', British Medical Journal, Vol. 344. 2012.

<sup>35</sup> Popkin et al., Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. British Medical Journal. 2016 . <http://www.bmj.com/content/352/bmj.h6704>

<sup>36</sup> Wicklén, Johan. Studie: Mexikansk läskskatt fungerar. SVT Nyheter. 2016-01-08. <http://www.svt.se/nyheter/vetenskap/studie-mexikansk-laskskatt-fungerar>

<sup>37</sup> Coca-Cola FEMSA. Kvartalsrapporter från 2013-2015. <https://www.coca-colafemsa.com/investors/quarterly-reports.html>

ökade exempelvis försäljningen av olika typer av müsliprodukter efter införandet av en riktad skatt på sötsaker. Müsliprodukter finns i dag paketerade som så kallade bars överdragna med choklad, vilket för många är ett perfekt substitut för godis.<sup>38</sup> Arbetsgruppen som analyserade den finska sötsaksskatten konstaterade att skatten kan ha lett till att konsumtionen skiftar från dyrare sötsaker till billigare, eller att konsumenterna skiftar till snacks med högt salt- och mättat fettinnehåll.

Vissa konsumenter fortsätter ändå att köpa de beskattade produkterna i samma mängd som tidigare, trots att det sammantaget kostar mer än tidigare. Om konsumenterna är ovilliga att sammanlagt lägga mer pengar på mat väljer de i stället att dra ned på inköpen av annan mat och dryck. Detta skulle teoretiskt kunna motverkas genom en subvention eller skattelättnad som gör nyttig mat billigare, samtidigt som onyttig mat beskattas. Nettoeffekten av skattebördan blir då alltså noll vid en skatteväxling.

Det finns dock minst två problem som följer av en sådan åtgärd. För det första är inte subventioner en garanti för att folk faktiskt äter mer ”nyttig” mat. Studier visar att när exempelvis grönsaker och frukt blir billigare genom en subvention, används den ökade disponibla inkomsten till ökad konsumtion av annan mat med följden att det totala kaloriintaget till och med ökar.<sup>39</sup> För det andra ökar skatteväxlingen inkomstkliftna. Typiskt sett konsumerar hushåll med god ekonomi nyttigare mat. De får därmed en ekonomisk fördel av subventionen. Hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar konsumerar vanligen mer onyttig mat. De drabbas hårdare ekonomiskt av denna skatt.

## PUNKTSKATTER GÖDER GRÄNSHANDELN

Gränshandel är en annan möjlighet för konsumenter att komma undan punktskatter. I svenska gränsbygder är gränshandlande norrmän en växande miljardindustri. Handeln kostar Norge tusentals arbetstillfällen medan svenskar åker till Danmark eller Tyskland för att fynda billig alkohol. Danskarna handlar i sin tur billig mat och billig alkohol i Tyskland. Finländarna åker till de baltiska länderna för att göra billigare alkohol- och livsmedelsinköp.

Att fler danskar valde att åka till Tyskland för att handla är en av anledningarna till att Danmark skrotade sina punktskatter (läs mer under Fallstudie Danmark).

## ÖKAD SVARTHANDEL

Ju fler varor som omfattas av en särskild skatt, desto större blir vinsterna med att söka sig över gränserna. Är prisskillnaderna tillräckligt stora finns det en risk att det växer fram en svart marknad där en vara som är högbeskattad i landet köps in på en marknad med betydligt lägre priser för att sedan säljas svart. Förutom den illegala verksamheten så går staten miste om skatteintäkter, samtidigt som seriösa producenter och handlare riskerar att konkurreras ut.

<sup>38</sup> Finlands skatt ska avskaffas 2017. Läs mer om detta under avsnittet Fallstudie Finland.

<sup>39</sup> Saunders, Travis. Junk Food Tax or Health Food Subsidy – Which Results in Healthier Food Purchases?. Science Blogs. 2010-04-01. <http://scienceblogs.com/obesitypanacea/2010/04/01/fat-tax-or-health-food-subsidy/>

## HUR PÅVERKAS DE FÖRETAG SOM TRÄFFAS AV PUNKTSKATTEN?

Att införa en punktskatt på livsmedel innebär, oavsett skattemodell (indirekt eller direkt), kostnader för de producerande företagen och troligtvis också för andra delar i distributionskedjan. Företagen kan hantera den nya skatten på framför allt två sätt:

### → Företagen absorberar skattehöjningen

Om producenterna träffas av en indirekt skatt kan de välja att försöka absorbera skatteökningen internt, det vill säga att inte föra över de ökade kostnaderna på konsumenterna. Det innebär per definition att lönsamheten blir lidande och att konkurrenskraften försämras. Då kan direkta och indirekta arbetstillfällen påverkas. Enligt branschdata från Mexiko så försvann 1 700 jobb inom läskindustrin efter införandet av läskskatt år 2014. 30 000 kvartersbutiker tvingades stänga på grund av minskad försäljning.<sup>40</sup>

### → Konsumenten får ta hela stöten

Den andra möjligheten är att föra över hela skattehöjningen till slutkonsumenten. Det ligger sannolikt mer i linje med statens intentioner. Då kommer förmodligen efterfrågan att bli lidande på de produkter som har träffats av skattehöjningen. Detta eftersom konsumenterna försöker hålla sig ekonomiskt skadelösa och finna andra alternativ till det skattedrabbade förstahandsvalet. Därmed minskar företagets försäljningsvolym, vilket är detsamma som en minskad lönsamhet eftersom fasta kostnader ska täckas av en mindre produktionsmängd.

## OMFATTANDE ADMINISTRATIVA KOSTNADER FÖR FÖRETAGEN

Ökade administrationskostnader för företagen är en annan effekt av punktskatter. Danska branschföreträdare hävdar att den danska fettskatten kostade branschen tio danska kronor för varje hundralapp som skatten genererade till statsfinanserna. Fettskatten riskerade kosta 1 300 arbetstillfällen i den danska livsmedelsindustrin.<sup>41</sup>

## FÖRSÄMRAD KONKURRENSKRAFT FÖR LIVSMEDELSPRODUCENTER

De företag som producerar livsmedel som berörs av punktbeskattning kommer att uppleva vikande lönsamhet. Livsmedelsproducenter i dagens öppna globala ekonomi verkar inte i ett vakuum. De tillhör snarare en av en av de mest konkurrensutsatta näringarna. Bara i Europa finns över 260 000 livsmedelsproducenter. En stor del av dem jagar hela tiden nya marknader. Det innebär att även en liten konkurrenskraftsförsämring nationellt riskerar att leda till dyrbara konsekvenser för de företag som drabbas av extra skattepålagor. Producenter från andra länder är ivriga att utnyttja eventuella kostnadsfördelar för att vinna insteg på nya marknader. Att införa diskriminerande skatter, internt inom EU:s öppna marknad, kan följaktligen vara förödande.

<sup>40</sup> Oxford Economics. Tax is a blunt, ineffective instrument for reducing obesity. International Tax and Investment Center. 2015-12-01

<sup>41</sup> Businesses call fat tax a failure on all fronts. CPH Post Online. 2012-11-10. <http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>. Addy, Rod. Scrapping 'Fat tax' on Denmark budget agenda. Food Navigator. 2012-08-30. <http://www.foodnavigator.com/Legislation/Scrapping-fat-tax-on-Denmark-budget-agenda>

För de företag som är en del av en internationell koncern finns möjligheten att omfördela produktionsvolymerna mellan olika länder, och att styra framtida investeringar till länder med en mer förutsägbar och attraktiv skattelagstiftning.

För små och medelstora företag som i huvudsak verkar nationellt är det mer problematiskt att tappa relativ konkurrenskraft. De kan inte på samma sätt som stora företag kompensera sig för kostnadsökningar eller intäktsminskningar till följd av skattehöjningen. Punktskatten blir därmed i dubbel mening diskriminerande för små till medelstora företag, som ofta är mycket viktiga arbetsgivare regionalt.

Slutsatsen ur ett företagsperspektiv är att införande av punktskatter blir kostsamt för drabbade företag. Det finns stor anledning att tro att detta skadar samhällsekonomin i stort. Arbetstillfällena riskeras och statens administrativa kostnader ökar för att se till att en riktad skatt efterlevs.

## **KÖTTSKATT, ETT KLIMATSMART VAL FÖR SVERIGE?**

Med jämna mellanrum brukar frågan om införandet av en svensk köttskatt diskuteras. Utöver de argument som har lyfts fram för socker- och fettskatt – det vill säga hälsoaspekter och skatteintäkter – så förs en ny dimension in med diskussionen om köttskatt: klimatpåverkan. Konsumtion av kött, framför allt av nötkött, bidrar till växt-huseffekten eftersom animalieproduktionen genererar stora volymer växthusgaser. Djurproduktionen står för nästan 15 procent av världens totala utsläpp av växthusgaser.<sup>42</sup>

Däremot är miljöpåverkan från kött inte ensidig. Stora delar av det svenska landskapet är beroende av betande djur. Tack vare det betade landskapet kan många arter av växter, fåglar och insekter överleva. Många insekter som humlor, bin och dagfjärilar finns enbart i odlingslandskap.<sup>43</sup>

En köttskatt har inte prövats i praktiken i något land. Därför blir en diskussion kring köttskatt övergripande och teoretisk. Argumenten från tidigare avsnitt gäller även här. Det finns också några ytterligare aspekter som rör just köttskatt.

Invändningarna mot köttskatt brukar handla om att konsumenterna kommer att välja billigare kött i stället för dyrare. Eftersom kött med låg klimatpåverkan, till exempel det svenska, generellt sett är dyrare, skulle en köttskatt missgynna konsumtion och produktion av svenskt kött. Utländska producenter skulle ytterligare gynnas av ökad efterfrågan på billigare kött.

Ett ensidigt införande av svensk köttskatt skulle det inte nämnvärt påverka den samlade mängden växthusgaser i världen.

Detta bekräftas av Jordbruksverket som anser att en köttskatt måste finnas på EU-nivå eller globalt för att få effekt på klimatet. Det framhålls att konsumenter behöver mer kunskap för att kunna välja de mest hållbara alternativen. Tydlig ursprungsmärkning lyfts fram som en tänkbar väg.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Livsmedelsverket. Kött och Miljö. 2016-05-12. <http://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/miljo/miljosmarta-matval2/kott/>

<sup>43</sup> Naturskyddsforeningen. Betande djur ger rik natur. <http://www.naturskyddsforeningen.se/betande-djur-ger-rik-natur>

<sup>44</sup> Jordbruksverket. Hållbar Köttkonsumtion. Rapport 2013:1. 2013. <https://www.jordbruksverket.se/download/>



# FINLAND OCH DANMARK – TVÅ FALLSTUDIER

I vår närhet har Danmark och Finland valt att beskatta mat av folkhälsoskäl. Under en tid utökade Finland gradvis skatten på sockerrika produkter. Den skatten har man nu beslutat att avskaffa, då den anses stå i strid med EU-lagstiftningen. Danmark har valt att slopa flera av sina matskatter, däribland de omstridda fett- och läskskatterna.

I detta avsnitt kommer vi att fördjupa oss i våra grannländer, och utfallen av dessa två olika beskattningsmodeller. Den finska fallstudien visar en indirekt beskattningsmodell, där varor som innehåller mycket socker beskattas på sin vikt eller volym. Den danska fallstudien fokuserar på den nu avskaffade fettskatten. Danmark är det enda landet i världen som har använt en direkt beskattning på en insatsvara.

## FINLAND – OM DEN FINSKA SÖTSAKSSKATTEN

Finland har en lång tradition av att beskatta söta livsmedel. Mellan 1926 och 2000 hade Finland en skatt på sötsaker. Sedan 1940 har Finland haft en punktskatt på läsk.<sup>45</sup> I början av 2011 infördes i Finland en ny lag om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker. Lagändringen innebar att skatten på sötsaker återinfördes i en något annorlunda form, samtidigt som läskskatten höjdes.

Sockerskatten motiverades som ”en skattemodell som på bästa sätt uppfyller de statsekonomiska fiskala målen, samtidigt som hälsosamma kostvanor främjas”. Mot slutet av 2011 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att utvärdera den nya sockerskattens effekter. När rapporten publicerades i januari 2013 kunde den inte redovisa några positiva hälsoeffekter.<sup>46</sup>

I mars 2016 beslutade det finska finansministeriet att avskaffa skatten på sötsaker från april 2017. EU-kommissionen riktade kritik mot att skatten inte följde gällande EU-lagstiftning. Planer fanns om att införa en övergripande sockerskatt för att täcka skattebortfallet, men detta har den finska regeringen slopat eftersom en sådan ansågs vara en byråkratisk belastning utan tydliga hälsoeffekter.<sup>47</sup> Skatten på läsk kommer att finnas kvar.

## SÅ VAR SÖTSAKSSKATTEN UTFORMAD

Den finska sockerskatten följer en indirekt beskattningsmodell med punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker, det vill säga produkter som anses onödiga med tanke på näringsintaget och som främst konsumeras av barn och unga.

---

18.5df17f1c13c13e5bc4f800039403/En+h%C3%A5llbar+k%C3%B6ttkonsumtion.pdf

<sup>45</sup> HBL-FNB. Godisskatten ska bort – lagstridig enligt EU. Hbl.Fi. 2015-09-29. <http://gamla.hbl.fi/nyheter/2015-09-29/772338/godisskatten-ska-bort-lagstridig-enligt-eu>

<sup>46</sup> Pressmeddelande om Sockerrapport. Vm.fi. 2013-01-31. [http://www.vm.fi/vm/sv/03\\_pressmeddelanden\\_och\\_tal/01\\_pressmeddelanden/20130131/socker/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20130131/socker/name.jsp)

<sup>47</sup> Johansson, Katja. Det blir ingen sockerskatt. Yle.fi. 2016-02-24. <http://svenska.yle.fi/artikel/2016/02/24/det-blir-ingen-sockerskatt>

En punktskatt om 95 cent per kilogram tas ut på sötsaker, sötsaksliknande produkter, produkter som innehåller choklad och kakao, glass och saftglass. Sedan 2014 är punktskatten på drycker 11 eller 22 cent per liter.<sup>48</sup>

Den nuvarande utformningen har fått utstå hård kritik från finländska livsmedelsproducenter. Sockerskatten anklagas för att ge konkurrensstörande effekter.<sup>49</sup> Vissa sockerhaltiga varor beskattas, och andra inte. Hans Lindblad, VD i konfektyr- och kexkoncernen Fazer, har exempelvis påpekat att Fazer betalar skatt på choklad, men inte på chokladpudding.<sup>50</sup> Det finska systemet har också fått kritik för att det även inkluderar varor som inte ens innehåller socker, till exempelvis lightläsk och mineralvatten.<sup>51</sup>

## OKLARA EFFEKTER PÅ FOLKHÄLSAN OCH ÖKADE KOSTNADER FÖR FÖRETAGEN

Vad hände då med matvanorna i Finland? Inte mycket. En 14,8-procentig ökning av priset på sötsaker sammanföll med en bara 2,6-procentig nedgång i konsumtionen. När priset på läskedrycker under två år i rad steg med 7,3 procent i Finland, minskade förbrukningen med mindre än en procent det första året och med 3,1 procent under det andra året.<sup>52</sup>

En arbetsgrupp som tillsattes för att utvärdera skatterna kom fram till att de har fungerat enligt förväntningarna. Gruppen slår samtidigt fast att skattens hälsofrämjande effekt är osäker eftersom det inte kan uteslutas att skatten leder till skiftad konsumtion från dyrare sötsaker till billigare, eller att konsumenterna byter till snacks med högt innehåll av salt och mättat fett.

Arbetsgruppen visar att Finlands skatt på sötsaker har påverkat företagen negativt. Administrationskostnaderna har ökat. Utredningarna visar inte att en sockerbaserad skatt nödvändigtvis har bättre hälsofrämjande effekt än den befintliga sötsaksskatten som riktar sig mot vissa varugrupper och dessa varors vikt. Samtidigt befarar arbetsgruppen att en potentiell sockerbaserad skatt skulle öka företagets administrativa kostnader ytterligare.

Arbetsgruppen delar således den gängse uppfattningen inom vetenskapen, nämligen att skatten måste vara väldigt hög för att få genomslag på konsumenternas beteende. En låg skattenivå har en obetydlig betydelse på prisnivå och konsumenternas val. Arbetsgruppen lyfter dock fram att en hög skattenivå kan få betydande konsekvenser

<sup>48</sup> Food Drink Europe. Food-related discriminatory taxation in Europe March 2016. 2016.

<sup>49</sup> Welling, Mia. Klagomål till EU om finländsk sockerskatt. Yle.fi. 2013-06-17. <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/06/17/klagomal-till-eu-om-finlandsk-sockerskatt>

<sup>50</sup> Yle. Arbetsgrupp: Sockerskatten rätt bra som den är. Yle.fi. 2013-01-31. <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/01/31/arbetsgrupp-sockerskatten-ratt-bra-som-den-ar>

<sup>51</sup> The Federation of the Brewing and Soft Drinks Industry. Tax decisions harsh on the brewing industry. My NewsDesk. 2013-03-22. <http://www.mynewsdesk.com/fi/pressroom/panimoliitto/pressrelease/view/tax-decisions-harsh-on-the-brewing-industry-849790>

<sup>52</sup> ECSIP Consortium. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium. 2014. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5827/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

för den inhemska livsmedelsindustrin. Svårigheterna med att utvärdera konsekvenserna gör att arbetsgruppen endast har kunnat presentera allmänna riktlinjer för konsekvenserna av beskattningen.<sup>53</sup>

## DANMARK – OM VÄRLDENS FÖRSTA OCH ENDA FETTSKATT

I början av 2000-talet föll Danmark i OECD:s ranking över förväntad livslängd, från att ha den fjärde längsta till den tjugonde. Det försämrade hälsoläget i Danmark drabbade särskilt ekonomiskt svagare grupper och innebar kostnadsökningar för välfärdssystemen. För att vända den negativa trenden tillsatte den danska regeringen en kommitté med uppgift att ta fram policyförslag för en förbättrad folkhälsa. Flera av kommitténs förslag införlivades i 2010 års skattereform då den danska regeringen gick på offensiven för att förbättra det statsfinansiella läget. Bland annat infördes fettskatt och skatt på sötsaker som godis och choklad samt en höjning av den läskskatt som hade funnits sedan 1930-talet.<sup>54</sup> Skattereformens uttalade syfte var att möjliggöra sänkta skatter på arbete genom höjda punktskatter på energi, miljöutsläpp och livsmedel som tobak, alkohol, mättat fett och socker.

Skattereformen blev emellertid kortvarig. Fett- respektive läskskatten slopades. Ett förslag om att införa beskattning av sockerrika varor, däribland ketchup och yoghurt, drogs tillbaka. En av orsakerna var att analyser visade att gränshandeln mot Tyskland och Sverige ökade snabbt när livsmedelspriserna steg. Danska arbetstillfällen hotades.<sup>55</sup>

I kommande del av fallstudien väljer vi att fokusera på fettskatten. Den är det enda exemplet på en direkt beskattning i hälsofrämjande syfte, det vill säga en skatt proportionerlig till fetthalten i vissa livsmedel.

## SÅ VAR FETTSKATTEN UTFORMAD

Fettskatten i Danmark gällde endast mättat fett. Utformningen baserades på en kombination av skatt på insatsvaran och skatt på varugruppen. Punktskatten gällde enbart kött, mejeriprodukter, animaliskt fett, ätbara oljor, margarin och annat bredbart pålägg, om andelen mättat fett översteg 2,3 gram per 100 gram. Dessa varugrupper beskattades med 16 danska kronor per kilogram mättat fett. Det var producenterna och importörerna som ansvarade för att betala in skatten.<sup>56</sup>

## MARGINELLA EFFEKTER PÅ FOLKHÄLSAN

Enligt en färsk studie från 2015 så var hälsoeffekterna av fettskatten marginella. Studien visar att den totala försäljningen av beskattade livsmedelskategorier minskade med endast 0,9 procent. Intaget av mättat fett, omättade fetter och kolesterol minskade,

<sup>53</sup> Pressmeddelande om Sockerrapport. Vm.fi. 2013-01-31. [http://www.vm.fi/vm/sv/03\\_pressmeddelanden\\_och\\_tal/01\\_pressmeddelanden/20130131Socket/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20130131Socket/name.jsp)

<sup>54</sup> Smed, S. Financial penalties on foods: the fat tax in Denmark. Nutrition Bulletin, 37. 2012.

<sup>55</sup> Food Drink Europe. Food-related discriminatory taxation in Europe March 2016. 2016.

<sup>56</sup> Bodker, Malene; Pisinger, Charlotta; Toft, Ulla; Jorgensen, Torben. The Danish Fat tax – Effects on consumption patterns and risk of ischemic hearth disease. Preventive Medicine. 2015.

men beroende på vilken beräkningsmodell som användes så antingen ökade risken för hjärt- och kärlsjukdomar med 0,2 procent eller minskade med bara 0,3 procent.<sup>57</sup>

Även media och branschföreträdare har studerat den danska fettskattens påverkan. Innan fettskattens införande hamstrade danska konsumenter de produkter som skulle beskattas.<sup>58</sup> En undersökning som den danska nyhetsbyrån Ritzau gjorde en månad efter att fettskatten infördes, visade att enbart sju procent av de danska konsumenterna hade ändrat sina konsumtionsvanor. Højningen på cirka 1 000 kronor i matkostnader per år för en tvåbarnsfamilj ansågs av en konsumentbeteendeforskare vara för liten för att få konsumenterna att minska konsumtionen av mättat fett.<sup>59</sup>

Analyser från Arla i Danmark visade att försäljningen av smör och ost minskade med fem procent under skattens tre första månader. Huruvida detta ska tolkas som att skatten bidrog till att sänka konsumtionen vill dock inte Henrik Billman, Arla Danmark, uttala sig om. Detta med hänvisning till den omfattande hamstringen innan skattens införande. När skatten avskaffades några månader senare stod det dock klart att fettskatten inte hade påverkat konsumtionen. Arlas vice VD Peter Giørtz-Carlsen hävdar att danskarna konsumerar lika mycket mjölk, ost och yoghurt som innan fettskattens införande, men att de har bytt till billigare, och potentiellt onyttigare, varianter.<sup>60</sup>

## **ADMINISTRATIV MARDRÖM OCH ÖKAD GRÄNSHANDEL FICK REGERINGEN ATT SLOPA SKATTEN**

Företrädare för den danska livsmedelsindustrin har hävdade att administrativa kostnader gjorde fettskatten till en dyr åtgärd. Enligt branschföreträdare betalade den danska livsmedelsindustrin tio danska kronor för varje 100-lapp som skatten drog in. Kostnaderna berodde bland annat på att industrin var tvungen att ta fram IT-system för att administrera skatten och förklara för kunder och underleverantörer hur skatten fungerar.<sup>61</sup> Den danska branschorganisationen för jordbruk och livsmedel Landbrug & Fødevarer kallade fettskatten för en byråkratisk mardröm. Organisationen beräknade att den danska fettskatten över en treårsperiod riskerade att hota 1 300 danska jobb.<sup>62</sup>

Andra negativa aspekter av fettskatten lyftes också fram, till exempel drabbades småskaliga slakterier som sålde kött direkt till konsumenter extra hårt eftersom större matkedjor kunde späda ut prisökningen från fettskatten på fler produkter. Enligt det danska skatteverket ökade gränshandeln med 10 procent i värde under år 2012 jämfört

<sup>57</sup> Bodker, Malene; Pisinger, Charlotta; Toft, Ulla; Jorgensen, Torben. The Danish Fat tax – Effects on consumption patterns and risk of ischemic hearth disease. Preventive Medicine. 2015.

<sup>58</sup> Food Drink Europe. Food-related discriminatory taxation in Europe March 2016. 2016.

<sup>59</sup> Persson, Daniel. Fettskatt biter inte på Danskarna. Dagens Medicin. 2011-11-23.

<http://www.dagensmedicin.se/artiklar/2011/11/23/fettskatt-biter-inte-pa-danskarna/>

<sup>60</sup> Businesses call fat tax a failure on all fronts. CPH Post Online. 2012-11-10.

<http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>

<sup>61</sup> Businesses call fat tax a failure on all fronts. CPH Post Online. 2012-11-10.

<http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>

<sup>62</sup> Scrapping 'Fat tax' on Denmark budget agenda. Food Navigator. 2012-08-30. <http://www.foodnavigator.com/Legislation/Scrapping-fat-tax-on-Denmark-budget-agenda>

med året innan.<sup>63</sup> Landbrug & Fødevarer jämförde hur stor andel av danskarna som handlade livsmedel i Tyskland före och efter att fettskatten hade införts. I februari 2011 uppgav en tredjedel av respondenterna att de handlade i Tyskland. I oktober 2012 uppgick andelen till ungefär hälften. En tredjedel svarade att fettskatten var orsaken till att de handlade i Tyskland.<sup>64</sup>

Till slut beslutade den danska regeringen att avskaffa fettskatten. Även förslaget om att utökasötsaksskatten till att omfatta även fler sötade livsmedel som ketchup, marmelad och yoghurt skrinlades. Regeringen motiverade detta med den kritik som framförts om höjda priser för konsumenter, administrativa kostnader för företag och hotade danska arbetstillfällena. Den ökade gränshandeln pekades också ut. I april 2013 beslutades att även den läskskatt som hade funnits sedan 1930-talet av liknande skäl skulle halveras från och med juli 2013 och avskaffas under 2014.<sup>65</sup>

Under 2015 beslutade Danmark att höja den befintliga skatten på sötsaker. Den höjda skatten kommer att införas på choklad och godis från 2018.

Danmarks dåliga placering i OECD-statistiken över förväntad livslängd har inte förbättrats.

---

<sup>63</sup> The Economist. A fat chance. 2012-11-17. <http://www.economist.com/news/europe/21566664-danish-government-rescinds-its-unwieldy-fat-tax-fat-chance>

<sup>64</sup> Opinion: A tax everyone wants to see cut. CPH Post Online. 2012-10-04. <http://cphpost.dk/commentary/opinion/opinion-tax-everyone-wants-see-cut>

<sup>65</sup> Food Drink Europe. Food-related discriminatory taxation in Europe March 2016. 2016.

## SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER

**Punktskatter på mat är ett trubbigt, ibland rentav kontraproduktivt, instrument för att uppnå folkhälsopolitiska mål. Skatterna kan ge en rad oönskade effekter i såväl konsumentledet som producent- och försäljningsledet. Försöken med matskatter i Finland och Danmark håller nu på att avskaffas. Erfarenheterna därifrån bekräftar många av de svårigheter som lyfts fram inom forskningen med att styra vad vi äter genom punktskatter.**

Syftet med punktskatterna framstår ofta som symbolpolitik på folkhälsoområdet. Det finns i dagsläget ingen empiri som visar att punktskatter på mat påverkar folkhälsan. En orsak till det är att åtgärderna ofta riktas ofta mot de grupper vars beteende är minst påverkbart. I stället gröper ökade kostnader ur deras ekonomi, utan att något är vunnet ur ett hälso-perspektiv. Skatterna verkar tvärtom slå hårdast mot dem som är i störst behov av verkningsfulla åtgärder för att komma tillrätta med övervikt och fysisk passivitet.

Substitutionseffekter gör att en del konsumenter väljer att konsumera samma mängd av de beskattade varorna som tidigare, medan de drar ned på andra. Alternativt köper de billigare varianter av de beskattade livsmedelskategorierna. Ökad gränshandel är en annan konsekvens.

Om en punktskatt införs på enskilda livsmedel väl införs finns risken att detta verktyg används så fort budgethål behöver täppas till. Så fungerar i praktiken dagens punktskatter på alkohol och tobak. För producenterna skapar det osäkerhet om framtida produktionsvillkor, vilket är direkt skadligt på bland annat investeringsviljan.

Införandet av matskatter i Finland och Danmark bekräftar många av de svårigheter som forskningen har lyft fram med att via punktskatter styra vad vi äter. Trots att det finns begränsningar i dagens forskning så återkommer några breda slutsatser i flera av de studier som här har nämnts. Merparten av forskningen finner att låga skatter och subventioner har en begränsad eller obetydlig effekt på konsumentbeteendet. Flera forskare nämner dock att en matskatt bör vara på minst 20 procent för att ha en effekt på folkhälsan.

Även om en hög matskatt skulle kunna påverka folkhälsan så måste frågan ställas om det givet alla tillkortakommanden och oönskade konsekvenser är den mest effektiva metoden. Forskning pekar på att det är förhastat att dra slutsatsen att socioekonomisk svaga grupper äter sämre för att det är billigare. Det behöver inte vara dyrare att äta nyttigt. De avgörande faktorerna för att konsumenter ska äta nyttigt är snarare kunskap och motivation.

Samtidigt visar de två fallstudierna att effekterna på konsumtion och hälsa knappt är märkbara. Utfallet av matskatterna i Danmark och Finland är i linje med vad akademisk forskning har förutspått. Trots att det påverkar matskatternas effektivitet tar forskningen dessutom oftast inte hänsyn till sådant som en omfattande gränshandel och tillverkning av snarlika produkter i ickebeskattade varugrupper.

Beslutsfattare bör noga följa utvecklingen i de länder som har infört – och nu avskaffat – skatter på livsmedel. Det är dags att avsluta debatten om skatter, avgifter och subventioner. Istället är det hög tid att börja prata om utbildning, kunskap och motivation för att få bukt med de globala hälso-problemen.

**En betydligt mer effektiv väg att förbättra folkhälsan vore att underlätta för producenterna att informera om hälsosamma val. Det kan åstadkommas på följande sätt:**

- Möjliggör användandet av Livsmedelsverkets kostråd i marknadsföring av produktkategorier som omfattas av kostråden
- Verka aktivt i EU för en förändring och förenkling av regelverket för närings- och hälsopåståenden
- Gör Nyckelhålet till en attraktiv och användbar hälsomärkning som efterfrågas av konsumenterna



# LIVSMEDELSFÖRETAGEN

The Swedish Food Federation

Box 556 80, 102 15 Stockholm

Besöksadress: Storgatan 19, Stockholm

☎ 08-762 65 00 ✉ [info@livsmedelsforetagen.se](mailto:info@livsmedelsforetagen.se)