

SMALARE MED SKATT?

En rapport om effekterna
av punktskatter på mat



LIVSMEDELSFÖRETAGEN
The Swedish Food Federation

FÖRORD

"MATSKATTER ETT TRUBBIGT VERKTYG"

INTRESSET FÖR MAT, HÄLSA OCH MOTION har fullständigt exploderat i Sverige på senare år. Och som vi visar i denna rapport pekar många hälsoparameterar i rätt riktning. Medellivslängden i Sverige ökar stadigt, antalet hjärtinfarkter har minskat, våra matvanor har förbättrats och svenskarna tränar flitigast i hela EU.

Samtidigt finns betydande utmaningar på folkhälsoområdet. Andelen svenskar med fetma har ökat något det senaste decenniet och det finns ganska stora socioekonomiska skillnader i motions- och matvanor. Att den svenska skolan erbjuder eleverna så få idrottstimmar i en europeisk jämförelse är en del av problembilden.

Våra medlemsföretag, dvs landets livsmedelsproducenter, arbetar ständigt med att ta fram hälsosammare mat och dryck samt att underlätta för människor att göra medvetna val. Den svenska livsmedelsindustrin har exempelvis sedan länge minskat mängden industriellt framställt transfett i sina produkter, vilket gör att nivåerna av det skadliga fettet i svenskproducerade livsmedel nu är lika låga som i Danmark, där transfettanvändningen är reglerad.

Medvetna konsumenter i kombination med lyhörda, innovativa livsmedelsföretag borgar för att våra matvanor och i förlängningen den svenska folkhälsan kan förbättras ytterligare.

Några av länderna i vår närhet har valt en delvis annan väg för att försöka uppnå förbättringar på folkhälsoområdet, nämligen införandet av punktskatter på livsmedel och/eller ingredienser som anses onyttiga vid för hög konsumtion. Då och då dyker det upp förslag om att Sverige bör göra något liknande.

SOM VI VISAR I DENNA RAPPORT finns det flera frågetecken kopplade till införandet av punktskatter på livsmedel. Punktskatter är ett trubbigt, i vissa fall rent av kontraproduktivt, verktyg att uppnå folkhälsopolitiska



mål, så trubbigt att ett införande är svårmotiverat. Inte minst med tanke på att hälsoläget i Sverige är hyggligt gott, särskilt vid en jämförelse med många andra länder. Inget av de länder som infört punktskatter kan peka på några märkbara framsteg när det gäller folkhälsan.

Och i Danmark har man redan beslutat att överge skattesåret. Efter mycket kritik och magra resultat drog danskarna tillbaka fettsskatten kort efter införandet, liksom den planerade utvidgningen av skatten på sötsaker.

DEN HÄR RAPPORTEN SYFTAR TILL ATT belysa behovet och effekterna av införandet av punktskatter på specifika livsmedel och ingredienser. Studien baserar sig på såväl forskningsresultat som erfarenheter från de länder som har eller haft likande skatter. Vi inleder med en översiktlig beskrivning av nuläget i Sverige vad gäller matvanor, motionsvanor och folkhälsa.

Trevlig läsning!

MARIE SÖDERQVIST, VD LIVSMEDELSFÖRETAGEN

MAT, MOTION OCH DEN SVENSKA FOLKHÄLSAN

Den växande andelen överviktiga och feta över stora delar av världen är en folkhälsoutmaning av stora mått, men någon quick fix finns inte. Folkhälsa är ett komplext begrepp med flera olika faktorer som spelar in.

Åtgärder som ökar incitamenten för fysisk aktivitet är en viktig pusselbit, tillsammans med bra matvanor. Även om svenskarna motionerar flitigt – vi toppar EU:s träningsliga – har många ett stillasittande arbete. Och även om matvanorna generellt har förbättrats så finns det grupper av konsumenter som äter exempelvis mer socker och salt än vad som är långsiktigt hälsosamt. Det finns också tydliga socioekonomiska skillnader i motions- och matvanor.

I det här avsnittet presenteras fakta och statistik över svenskarnas mat- och motionsvanor, samt över folkhälsoläget i stort. När det gäller statistiken kring maten fokuserar vi på de livsmedel/råvaror som figurerar i diskussionen om punktskatter: socker, fett och kött.

Vi lever allt längre

Vi svenskar lever allt längre. År 2013 var medellivslängden för kvinnor knappt 84 år och för män drygt 80 år. Medellivslängden har varit konstant stigande under mer än ett sekel och beräknas fortsätta att stiga till närmare 89 år för kvinnor och nästan 87 år för män år 2060.¹ Skillnaderna mellan könen har minskat sedan slutet av 70-talet. I en internationell jämförelse har Sverige en av de högsta medellivslängderna i världen, där Japan ligger i topp.

Den viktigaste anledningen till den ökade livslängden är kraftigt minskad dödlighet i hjärtsjukdomar.

Lägre BMI än västeuropeiskt snitt

Levnadsvanor och vårt arv är två faktorer som spelar in i utveckling av övervikt och fetma. Att en person blir överviktig kan bero på många olika faktorer men grundorsaken till en viktuppgång är att den mängd energi man förbrukar inte är i balans med energiintaget, det vill säga man äter mer kalorier än vad man gör av med.

Under 90-talet och början av 00-talet ökade andelen överviktiga i Sverige. Under det senaste decenniet har

utvecklingen dock stannat av. Däremot har andelen med fetma (BMI 30-35) ökat något – från 11 till 14 procent.

Enligt Folkhälsomyndigheten är i dag 42 procent av alla män mellan 18 och 84 år överviktiga (BMI 25-30). Motsvarande siffra för kvinnor är cirka 29 procent.²

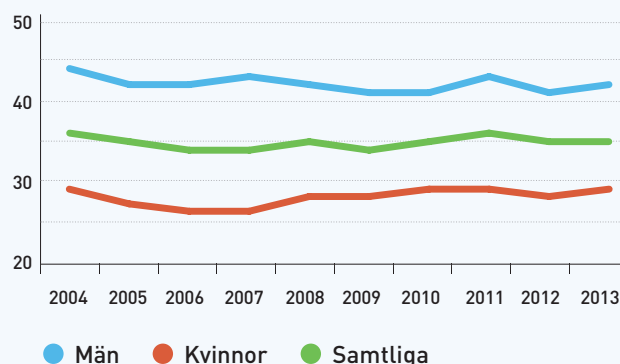
Övervikt och fetma är inte lika vanligt bland svenska barn som i många andra jämförbara länder.³ Och även sett till befolkningen i stort är Sverige ett av de länder i Europa som har lägst andel personer med övervikt och fetma.⁴

Vi äter allt bättre

Hösten 2012 presenterade Livsmedelverket "Riksmaten 2010-2011", en rikstäckande nationell undersökning om svenskarnas matvanor. Den generella slutsatsen i rapporten är att matvanorna i Sverige har blivit bättre

STATISTIK: Övervikt, kön och befolkning, 2004-2013

Andel kvinnor, män och samtliga i befolkningen, 16-84 år som rapporterat BMI 25,0-29,9 vilket motsvarar övervikt, 2004-2013.



FAKTA: BMI (Body Mass Index)

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

VIKTKATEGORIER

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

Källa: WHO och Socialstyrelsen

² Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor. Folkhälsomyndigheten. (2013)

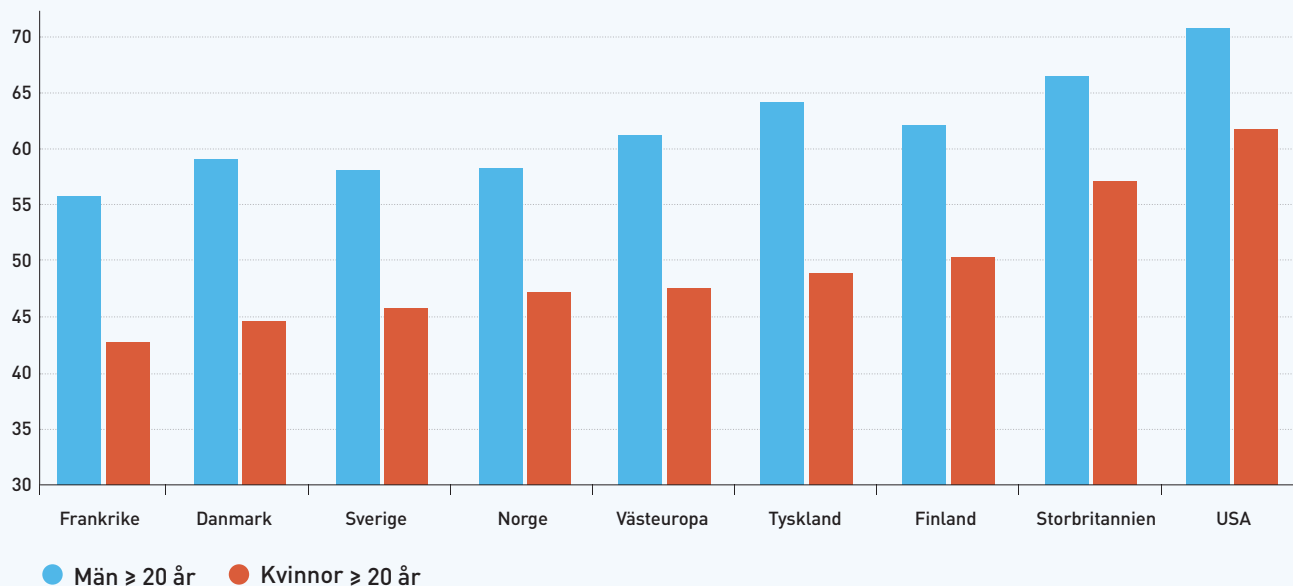
³ Barn och unga 2013. Statens folkhälsoinstitut. (2013)

⁴ Global, regional and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980-2013. Gakidou, Lancet. (2014)

¹ Medellivslängd efter kön 1960-2013 och prognos 2014-2016. SCB. (2014)

STATISTIK: Förekomst av övervikt och fetma i Europa och USA

Andel i befolkningen med BMI över 25.



med tiden men att det – ur ett folkhälsoperspektiv – fortfarande finns en bit att gå för att nå tillfredställande matvanor. Sämst kostvanor, enligt Livsmedelsverket, har unga vuxna mellan 18 och 30 år, medan kvinnor generellt sett har bättre matvanor än män.

”Riksmaten 2010-2011” visar att svenskarna äter mer frukt, grönsaker, rotfrukter och bär än tidigare. Kvinnorna har ökat sin konsumtion med nära 30 procent och männen med 15 procent sedan 1989. Vi äter dessutom mer fisk och skaldjur. Kvinnors konsumtion av dessa livsmedel har ökat med nästan 30 procent sedan 1997. Motsvarande siffra för män är hela 60 procent. Undersökningen visar att konsumtionen av bullar, kakor, glass, saft och läsk har minskat – medan vi i stort sett äter lika mycket godis som tidigare.

I ”Riksmaten 2010-2011” konstateras att det finns stora skillnader mellan olika åldersgruppers matvanor. De yngre tenderar att äta mer pizza och pasta men mindre av potatis, frukt, grönt och fisk än äldre.

En annan observation är att kvinnor har bättre matvanor än män. Generellt sett är kvinnor exempelvis bättre på att få i sig vitaminer, mineraler, kostfiber och fleromättat fett. Undantaget är kvinnor mellan 18-30 år som äter sämre – något som är oroande då de är i barnafödande ålder. Kvinnor äter också generellt mer socker än vad män gör.

Sockerkonsumtionen ligger stabilt

För hög sockerkonsumtion lyfts oftast fram i debatten som en källa till problem med övervikt och fetma. Enligt

Livsmedelsverkets rekommendationer bör högst 10 procent av energin komma från tillsatt socker. Anledningen till att vi inte bör äta för mycket tillsatt socker är att det då blir 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.

Utifrån den pågående debatten om svenskars matvanor är det lätt att få intrycket av att vi idag äter mer socker i Sverige än tidigare. Faktum är att den totala konsumtionen av socker enligt Jordbruksverkets statistik i stort sett är oförändrad sedan 1960.⁵ När det gäller andra sockertyper som exempelvis glukos-fruktossirap finns ingen riktigt tillförlitlig statistik, men mycket tyder på att konsumtionen har ökat de senaste decennierna.

Livsmedelsverkets kostundersökningar visar på ett stabilt intag av socker, man ser till och med en något nedåtgående trend. Nationella kostundersökningar från 1989 samt 1997-98 visar på ett medelintag av socker bland svenskarna på över 10 procent av det totala energiintaget medan ”Riksmaten 2010-2011” visar på ett intag på knappt 10 procent.⁶ Hur vi får i oss sockret skiljer sig åt mellan åldersgrupperna – unga väljer i högre grad läsk och godis medan de äldre konsumerar mer kaffebröd och efterrätter. Notera att Jordbruksverkets statistik anger mängden livsmedel som finns till förfogande – att skilja från kostundersökningar (t ex ”Riksmaten”) som visar vad vi faktiskt äter.

⁵ Livsmedelskonsumtion och näringsinnehåll. Statistik från Jordbruksverket. (2012)

⁶ Riksmaten – vuxna 2010-11. Livsmedelsverket. (2012)

Är socker farligt?

Socker tillskrivs ofta en rad olika farliga egenskaper. Den sägs öka risken för många sjukdomar och vara beroendeframkallande på samma vis som droger. Det finns dock inga vetenskapliga bevis för alla dessa påståenden. I den gedigna vetenskapliga genomgång som gjordes inför framtagandet av de nordiska näringsrekommendationerna 2012 fann man bevis för att ett högt intag av tillsatt socker troligen ökar risken för typ-2 diabetes och ökad vikt, inte hjärt-kärlsjukdom.⁷ När det gäller s.k. sockerberoende ger ett högt sockerintag inte de symtom som kännetecknar droger (t ex alkohol eller narkotika). Samtidigt är det inte ovanligt att människor söker tröst i god mat – exempelvis sockerhaltiga produkter. För vissa kan detta upplevas som ett psykiskt beroende.⁸

Vi äter mer fleromättade fetter

Att begränsa sitt intag av fett är viktigt, men ännu viktigare är att byta till rätt sorts fett för att minska risken för hjärt-kärlsjukdomar.

Enligt "Riksmaten 2010-2011" kommer 34 procent av vårt energiintag från fett. Sett över tid har denna andel minskat främst på grund av ett lägre intag av mättat fett. Vi får idag i oss mer av de nyttigare fleromättade fetterna samtidigt som andelen mättat fett minskar. Åtta av tio svenskar äter dock mer mättat fett än vad Livsmedelsverket rekommenderar, och i genomsnitt står mättat fett för 13 procent av energiintaget.

Ökande köttkonsumtion ett hälsoproblem?

Köttkonsumtionen i Sverige har ökat med 40 procent sedan 1990-talet, vilket förknippas med ökade risker för folhälsan och även påverkar miljön/klimatet negativt.

I juni 2014 presenterade Livsmedelsverket en rapport⁹ där verket deklarerar att "forskningen samstämmigt visar att personer som äter mer än cirka 500 gram rött kött och chark (tillagad vikt) i veckan löper ökad risk att drabbas av cancer i tjock- och ändtarmen". I Sverige är tjock- och ändtarmscancer den tredje vanligaste formen av cancer.

42 procent av svenska kvinnor och 72 procent av männen har en konsumtion som överstiger 500 gram rött kött och charkuteriprodukter per vecka. Livsmedelsverkets

⁷ Nordic Nutritional Recommendations 2012. Nordic Council of Ministers. (2014)

⁸ Socker, belöning och beroende, Nordisk Nutrition nr 2, SNF (2012).

⁹ Konsumtion av rött kött och charkuteriprodukter och samband med tjock- och ändtarmscancer – risk- och nyttohanteringsrapport. Livsmedelsverket. (2014)

"För vuxna är rekommendationen att röra på sig minst 30 minuter om dagen."

råd är att inte överstiga 500 gram. Charkprodukter, som exempelvis korv och bacon, ökar cancerrisken mer än rent kött. Därför rekommenderar Livsmedelsverket att bara en mindre del av det kött man äter bör vara chark.

Livsmedelsverket slår samtidigt fast att kött bidrar med många näringsämnen och är en viktig järnkälla, speciellt för barn, unga och kvinnor i fertil ålder. Kött bidrar också med protein.

Vi tränar mest i hela EU ...men många sitter still på dagarna

Svenskarna är bäst i hela EU på att träna regelbundet, visar en stor undersökning från Eurobarometer våren 2014. 70 procent av svenskarna tränar minst 1 gång per vecka.¹⁰

Enligt myndigheternas rekommendationer bör barn och unga vara fysiskt aktiva sammanlagt minst 60 minuter om dagen. För vuxna är rekommendationen att röra på sig minst 30 minuter om dagen.¹¹ Två tredjedelar av såväl män som kvinnor i Sverige rör på sig minst 30 minuter varje dag, vilket alltså innebär att en tredjedel av alla män och kvinnor rör sig för lite. Nivån av fysisk aktivitet bland män och kvinnor har varit relativt stabil mellan 2004 och 2013.¹²

De flesta svenskar tillbringar i dag en stor del av sin tid åt stillasittande aktiviteter som kontorsarbete, att köra bil och använda datorn. Stillasittandet ökar riskerna för en rad sjukdomar som hjärt- och kärlsjukdomar, typ 2-diabetes och fetma. Enligt WHO är inaktivitet den fjärde största anledningen till för tidig död.

Vad gäller barns fysiska inaktivitet visar Folkhälsoinstitutets enkäter att endast cirka en av fem 11-åringar når de rekommenderade 60 minuterna om dagen. Siffran sjunker stadigt med åldern. Andelen ungdomar som tränar mycket – 4 gånger eller mer per vecka – ligger dock stabilt, men pojkar tränar mer än flickor.¹³

¹⁰ Special Eurobarometer 412. Sport and physical Activity, European Commission. (2014)

¹¹ Fysisk aktivitet. Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010. Statens folkhälsoinstitut. (2011)

¹² Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor. Folkhälsomyndigheten. (2013)

¹³ Svenska skolbarns hälsovanor 2009/20. Statens folkhälsoinstitut. (2011)



Socioekonomiska skillnader

Det finns tydliga socioekonomiska skillnader i motions- och matvanor. Välutbildade och människor med högre inkomster tenderar att både träna mer, äta bättre och röka mindre. De som har eftergymnasial utbildning lever i snitt fem år längre än de som endast har förgymnasial utbildning. Skillnaderna mellan grupperna har ökat under de senaste åren.¹⁴

De stora dödsorsakerna i befolkningen (hjärtkärlsjukdom, cancer, olyckor, självmord och alkoholrelaterade diagnoser) är alla vanligast bland dem med kortast utbildning och ovanligast bland dem med längst utbildning. Rökning, fetma och stillasittande fritid visar samma mönster.

Det har också visat sig finnas ett samband mellan matvanor och socioekonomisk grupp. Faktorer som inkomst, utbildning, men även rökning och fysisk aktivitet hänger samman med vad svenskar äter. Många undersökningar pekar på dessa viktiga samband. Exempelvis kunde man i "Riksmaten 2010-11" konstatera att personer med lång utbildning och de som tränar äter mer frukt och grönsaker. Män som tränar äter också mindre sötsaker än de som inte tränar.

Befintlig forskning har kunnat visa att skillnad i utbild-

ning påverkar hur mycket man motionerar. Dessutom motionerar fler yrkesarbetande män och kvinnor på fritiden än de som är arbetslösa.

Ungdomar från hem med sämst socioekonomiska förutsättningar rör sig minst. Hela 34 procent av de unga i denna grupp är fysiskt aktiva högst två gånger i veckan. Motsvarande siffra för de unga i den högsta socioekonomiska gruppen är strax över 20 procent.¹⁵

Kanske håller dock de socioekonomiska skillnaderna på att minska åtminstone vad gäller motionsvanor. En undersökning om svenskarnas motionsvanor som gjordes av Demoskop på Livsmedelsföretagens uppdrag 2014 visar att 63 procent av svenskarna motionerar regelbundet. Motionsfrekvensen skiljer sig inte nämnvärt mellan män och kvinnor, och inte heller mellan inkomst och motion finns någon större koppling.

"Personer med lång utbildning och de som tränar äter mer frukt och grönsaker."

¹⁴ Folkhälsan i Sverige. Årsrapport 2013. Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut. (2013)

¹⁵ Skolbarns vanor inom fysisk aktivitet, tv-tittande och datoranvändning, Statens folkhälsoinstitut (2011)



PUNKTSKATTER OCH DESS EFFEKTER

Införandet av en extra skatt på livsmedel eller ingredienser, som i för stora konsumtionsmängder anses hälsovådliga, lyfts då och då fram i debatten¹⁶ som en lämplig åtgärd för att förbättra folkhälsan, men också som ett attraktivt sätt att stärka statsfinanserna.

Några europeiska länder har redan infört olika typer av sockerskatter, Danmark införde men skrotade snabbt en skatt på mättat fett och på senare år har diskussionen om köttskatt blossat upp.

I det följande ges en beskrivning av hur punktskatter på livsmedel kan utformas. Därefter diskuteras hur införandet av en punktskatt påverkar konsumtionen, företagen och samhället i stort.

Avslutningsvis redovisas de försök som gjorts i Finland och Danmark vad avser punktskatter på livsmedel. Vad kan vi lära oss av deras erfarenheter?

Piska och morot – punktskatt och subvention

Synen på hur effektiva olika ekonomiska styrmedel är för att påverka folkhälsan skiljer sig åt mellan olika akademiska discipliner. Nutritionister men framförallt läkare tenderar att vara mer positivt inställda, ekonomer mer negativa. De empiriska studier som har utförts kommer dock inte fram till några entydiga slutsatser om punktskatters precision. Ett problem är att forskare inom ekonomisk teori inte har helhetsbilden av hur individers konsumtionsmönster påverkas av skatter och subventioner på mat för att med tillräcklig säkerhet kunna ge besked om dess effekter på folkhälsan. En försiktig slutsats som ändå lyfts fram av flera forskare är att om ekonomiska styrmedel ska vara effektiva i att förändra konsumtionsmönster måste prisförändringarna vara mycket stora.

I DEN AKADEMISKA OCH POLITISKA DEBATTEN är det två olika former av punktskatt på livsmedel som diskuteras. Antingen en direkt riktad skatt mot den insatsvara – till exempel socker och mättat fett – som kan ha en negativ effekt på hälsan vid överkonsumtion, eller en indirekt skatt riktad mot vissa grupper av livsmedel som innehåller stora mängder av den insatsvara som man vill

¹⁶ Se bl a <http://www.svt.se/nyheter/sverige/svarare-banta-for-unga-an-for-vuxna>; <http://www.dn.se/debatt/skatt-pa-lask-och-godis-behovs-for-barnens-skull/>

komma åt – t.ex. läsk som innehåller mycket socker. Som alternativ till skattehöjning beskrivs också alternativet att subventionera exempelvis frukt och grönt med hjälp av skatteintäkterna från punktskatterna.

Indirekt skatt på livsmedel

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

Jämfört med den direkta skattemodellen är den indirekta skatten lättare att administrera. Problemet med en indirekt skatt är att det inte finns något 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 en juice (som innehåller naturliga sockerarter från frukterna), eller godis mot sockerrika müslibars.

En indirekt punktskatt skapar tydliga gränsdragningsproblem. I Finland som har en skatt på sötsaker beskattas exempelvis godis (t.ex. kexchoklad) medan kakor (t.ex. chokladkex) inte beskattas. Ett sådant system skapar incitament för producenter att ta fram likvärdiga produkter inom varugrupper som inte beskattas, samtidigt som incitamenten att reducera andelen av exempelvis fett och socker i den beskattade produkten blir låg.

Direkt skatt på livsmedelsråvara

I stället för att beskatta varugrupper (t.ex. läsk) som innehåller socker kan man beskatta själva insatsvaran (t.ex. socker eller fett) direkt. Hur mycket skatt som betalas på en given vara avgörs då i relation till hur mycket av den insatsvaran (t.ex. socker) som finns i livsmedlet (t.ex. läsk).

Fördelarna med ett sådant system är att det minskar problemet med att konsumenter byter ut en beskattad vara mot en obeskattad, med likvärdigt innehåll. Andra fördelar är att ett sådant system ger tydliga incitament till producenterna att minska mängden av den beskattade insatsvaran i produkten¹⁷, och att systemet inte diskriminerar mellan varugrupper med liknande innehåll. I verkligheten är dock ett sådant system förknippat med betydande problem.

I skrivande stund är Danmark det enda land som har provat att ta ut skatt på en insatsvara.¹⁸ I Danmark beskattades mättat fett, men skatten avskaffades drygt ett år efter att den införts, eftersom den ledde till omfattande administrativa kostnader för företagen, samtidigt som skattens åsyftade hälsoeffekter motverkades

¹⁷ Intervju med Nordström

¹⁸ Smed and Jensen (2012)



av ökad gränshandel med beskattade varor.^{19 20 21 22}

Subventioner av "nyttig" mat

Hur matpriser påverkar våra konsumtionsval beror inte enbart på absoluta prisförändringar, utan också på hur priset på olika livsmedel förändras i relation till varandra. Därför diskuteras ibland möjligheten att parallellt med en skatt på "onyttig mat" subventionera "nyttig mat" (ibland uttryckt som skatteväxling i samhällsdebatten). Precis som med beskattning kan subventioner införas antingen genom att rikta subventionen direkt mot insatsvaran eller indirekt mot grupper av livsmedel.

Förutom den delikata utmaningen att bestämma vilken mat som egentligen ska klassas som onyttig respektive nyttig, är subventioner inte oproblematiskt, vilket framgår av nästföljande sidor.

Vad händer i praktiken när punktskatter införs?

Hur kan då konsumenter, producenter och samhället i stort påverkas av ett införande av en punktskatt? Som redan har antytts skiljer sig effekterna något åt beroende på vilken skattemodell det rör sig om, men det finns också flera gemensamma nämnare.

Teoretiskt går det att visa att en extra skattepålaga på enskilda livsmedelsprodukter ger önskade effekter vad avser en minskad efterfrågan. I realiteten har det i de fall där metoden använts dock visat sig betydligt mer komplicerat eftersom de flesta konsumenter är nyttomaximerare och därmed ser till att om möjligt inte låta konsumtionen eller utgifterna påverkas vid införandet av en extra skatt.

Ännu finns det få studier som tittar på utfall av faktiskt genomförda matskatter/subventioner. De flesta studier är simuleringar. Även om metoden för att göra sådana simuleringar blir allt mer förfinad är det svårt att förutspå effekterna givet de komplexa relationer som styr kostvanor och hälsa. Såväl simuleringar som studier på införda matskatter/subventioner undersöker allt som oftast amerikansk data och då vanligtvis läskskatter.

Matvanor i allmänhet och läskvanor i synnerhet skiljer sig åt mellan USA och Europa vilket gör det svårt att rakt av översätta amerikanska resultat till ett europeiskt sammanhang. Amerikanska studier har till exempel uppskattat att en läskskatt på 20 procent skulle minska kaloriintaget med 29 -209 kcal per person och dag, vilket de amerikanska forskarna tror skulle kunna minska förekomsten av fetma med 3,5 procent. En liknande brit-

tisk studie estimerade att konsumtionen enbart skulle minska med 12-29 kcal per person och dag. Det motsvarar ungefär energiintaget från en grön oliv.

(En ofta citerad amerikansk studie som analyserade effekten av införd läskskatt i 21 stater under perioden 1989 - 2006 fann att 1 procents ökning i läskskatt minskade konsumtionen av läsk med fem procent. Trots det kunde inte några överviktsrelaterade hälsovinster utläsas eftersom det minskade kaloriintaget från läsk byttes ut mot en ökad konsumtion av mjölk och juice.)

Konsumenternas reaktion

Det är nog väl drastiskt att tala om att summan av alla laster är konstant, men det slitna uttrycket är i viss mån giltigt när det handlar om införandet av 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.

Substituerings effekter

När det gäller införandet av en indirekt skatt på olika varugrupper kan den initiala konsumentreaktionen bli en minskad konsumtion på de träffade produkterna. Styrkan i efterfrågeförändringen beror på hur priskänsligheten (elasticiteten) ser ut på den aktuella varugruppen. Den enskilde konsumenten kommer sannolikt att på olika sätt försöka skydda sig från utgiftsökningen.

DEN FÖRSTA MÖJLIGHETEN ÄR ATT substituera internt inom den aktuella varugruppen och röra sig neråt i prishierarkin - d.v.s. gå från premiumsegmentet till basprissegmentet eller från basprissegmentet till lågprissegmentet, och på så vis upprätthålla samma konsumtionsvolym inom produktgruppen som innan införandet av den riktade skatten. Detta var en av de effekter som uppstod när Danmark införde sin fettskatt (läs mer under Fallstudie Danmark), vilket i sig kan vara negativt ur folkhälso-synpunkt om man utgår från att billigare livsmedel generellt inte har samma kvalitet som de lite dyrare.

I diskussionerna om införandet av en köttskatt har mycket av invändningarna handlat om att dyrare kött generellt riskerar att leda till ytterligare lågprisfokus, vilket skulle kunna sätta ytterligare press på de svenska köttproducenterna vars produkter oftast är dyrare än de importerade. En sådan utveckling, menar kritikerna, skulle även vara dåligt i ett miljö- och klimatperspektiv.

DET ANDRA ALTERNATIVET ÄR varugruppssubstituerings, d.v.s. konsumenter ersätter varugruppen som träffats av en riktad skatt mot produkter som inte omfattas av den riktade skatten. I Finland har exempelvis försäljningen av olika typer av müsliprodukter ökat i försäljning efter införandet av en riktad skatt på godis. Müsliprodukter finns idag paketerat som s.k. bars överdragna med choklad, för

¹⁹ <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/11/11/what-the-world-can-learn-from-denmarks-failed-fat-tax/>

²⁰ Smed (2007)

²¹ http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/075_beskattning/20130131Sokeri/name.jsp

²² Jensen and Smed (2007)





många mer eller mindre ett perfekt substitut för godis.

Den arbetsgrupp som analyserade den finska sötskatten konstaterade att skatten kan leda till att konsumtionen skiftar från dyrare sötsaker till billigare, eller att konsumenterna skiftar till snacks med högt salt- och mättat fett innehåll.

EN YTTERLIGARE EFFEKT ÄR ATT en del konsumenter fortsätter att köpa de beskattade produkterna i samma mängd som tidigare, trots att det sammantaget kostar mer än tidigare. Men då man är ovillig att totalt sett lägga mer pengar på mat väljer man att dra ner på inköpen av annan mat och dryck istället.

Detta skulle, enligt vissa, kunna motverkas genom en subvention/skattelättnad som gör nyttig mat billigare samtidigt som man beskattar onyttig mat (dvs. att nettoeffekten av skattebördan ska vara noll vid en skatteväxling). Det finns 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 relativt sett ökade disponibla inkomsten till ökad konsumtion av annat. För det andra ökar en skatteväxling inkomstklifftorna i samhället. Typiskt sett är det hushåll med god ekonomi som mest konsumerar nyttig mat och som får en ekonomisk fördel av subventionen, medan hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar typiskt sett konsumerar relativt mer onyttig mat och som mest drabbas ekonomiskt av en skatt.

Gränshandel, redan en miljardindustri

En annan möjlighet för konsumenter att undkomma fördyrande punktskatter på favoritprodukterna är gränshandel. Beroende på storleken av skattehöjningen kommer gränshandelsalternativet att locka till sig varierande mängder nyttomaximerande konsumenter. Gränshandel är ingen teoretisk skrämselpropaganda, det är en realitet, så länge sådan är tillåten. I Norden är gränshandlande norrmän, som far till Sverige för att fynda billiga svenska livsmedel, en miljardindustri som kostar Norge tusentals arbetstillfällen. Svenskar far till Danmark, eller ännu hellre Tyskland för att fynda billig alkohol. Danskarna fyndar billig mat och billig alkohol i Tyskland. Finländarna åker till de baltiska länderna för att kapa kostnader på sina alkohol- och livsmedelinköp. Och så vidare.

Och just det faktum att fler danskar valde att åka till Tyskland för att handla, var en av anledningarna till att Danmark valde att skrota sina punktskatter (läs mer under Fallstudie Danmark).

Svarthandel

Ju fler varor som drabbas av en riktad skatt, desto större är vinsterna med att söka sig över gränserna. Är prisskillnaderna tillräckligt stora finns det en risk för att det växer fram en svart marknad. Då ombesörjer den svarta marknaden att en svensk högtaxerad vara köps

in på en marknad med betydligt lägre priser, fyller sina ekipage och återvänder hem till Sverige där de ofta utan större besvär kan få avsättning för sina varor med hög rabatt. Problemet är då att staten går miste om skatteintäkter, att seriösa producenter och handlare utkonkurreras samt att svarthandeln skapar grogrund för ett kriminellt beteende.

I ett scenario med höga punktskatter på enskilda livsmedelsprodukter, framför allt de med höga förädlingsvärden, är det inte omöjligt att det växer fram en svart marknad också för dessa. Vid införandet av en sockerskatt vara skulle så kunna bli fallet för choklad och konfektyr. Logistiken är redan upparbetad, och att plocka med sig ytterligare produktkategorier på "inköpsresorna" borde inte vara ett stort steg.

Hur påverkas företagen vars produkter träffas av en punktskatt?

Att införa en punktskatt på livsmedel innebär, oavsett skattemodell (indirekt eller direkt), kostnader för de producerande företagen, men troligtvis också för andra delar av distributionskedjan. Två huvudalternativ finns för företagen att hantera den nya skatten:

→ Företagen absorberar skattehöjningen själva

Om producenterna träffas av en indirekt skattepåлага kan de välja att försöka svälja skatteökningen internt, dvs att inte föra över de ökade kostnaderna på konsumenterna. Det innebär per definition att lönsamheten blir lidande och att konkurrenskraften försämras.

→ Konsumenten får ta hela stöten

Den andra möjligheten, vilket sannolikt ligger mer i linje med statens intentioner, är att föra över hela skattehöjningen mot slutkonsumenten. Då kommer förmodligen efterfrågan att bli lidande på de produkter som träffats av skattehöjningen, 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, då fasta kostnader skall täckas av en mindre produktionsmängd.

Indirekta kostnader för företagen

Andra kostnader som är intimt förknippade med diskriminerande skattehöjningar är ökade administrationskostnader. Gränsdragningsproblematiken om vad, hur och hur mycket som lagen omfattar skapar osäkerhet och oreda inom berörda branscher, vilket innebär en försämrad effektivitet med allt vad det innebär i form av kostnader och försämrad lönsamhet. Dessa farhågor tas även upp





av forskare inom akademien när matskatter diskuteras, men ingen av de studier vi har tagit del av i sammanställningen av den här rapporten har fördjupat sig i frågan.²³ Danska branschföreträdare hävdar att den danska fettskatten kostade livsmedelsbranschen 10 danska kronor för varje dansk hundralapp som skatten genererade till statsfinanserna, och att fettskatten riskerade 1 300 jobb i den danska livsmedelsindustrin.^{24 25}

Försämrade konkurrenskraft

I klartext innebär det att hur man än räknar kommer företag som producerar de livsmedel som är måltavlan för statens extra skattepålaga, att uppleva en vikande lönsamhet. Det går också att översätta i försämrade konkurrenskraft. Livsmedelsproducenter i dagens öppna globala ekonomi är en del av en av de mest konkurrensutsatta näringarna. Inom Europa enbart 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

²³ http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/075_beskattning/20130131Sokeri/name.jsp

²⁴ <http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>

²⁵ <http://www.foodnavigator.com/Legislation/Scrapping-fat-tax-on-Denmark-budget-agenda>

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, är följaktligen som att leka med elden.

För de internationella koncerner, varav många har verksamheter i Sverige, finns möjligheten att omfördela produktionsvolymen mellan produktionsenheter i olika länder, och att styra framtida investeringar till länder med en mer förutsägbart skattelagstiftning.

För små till medelstora företag som verkar i huvudsak nationellt är det mer problematiskt att tappa relativ konkurrenskraft, då man inte på samma sätt som de stora företagen kan kompensera sig för de kostnadsökningar eller intäktsminskningar som följer i skattehöjningens spår. Punktskatten blir därmed i dubbel mening diskriminerande för de små till medelstora företagen, som ofta är mycket viktiga arbetsgivare regionalt.

Slutsatsen, ur ett företagsperspektiv, är således att införande av en punktskatt blir kostsamt för drabbade företag och därmed för samhällsekonomin i stort. Statens administrativa kostnader för att tillse att en riktad skatt efterlevs kommer därtill också att öka.





Köttskatt, ett klimatsmart val för Sverige?

Under senare år har spridda röster propagerat för ett införande av punktskatt på kött. Till skillnad från fett- och sockerskatt, har en köttskatt hittills inte prövats i praktiken, varför en diskussion om dess effekter är helt kvar på teoristadiet.

Utöver de argument (hälsa och skatteintäkter) som används som motiv för införande av socker- och fettskatt tillförs ytterligare en dimension som motiv till att införa köttskatt – klimatdimensionen. Konsumtionen av kött, framförallt från nöt, bidrar till växthuseffekten då animalieproduktion genererar stora mängder växthusgaser. Enligt uppskattningar står animalieproduktionen i världen för totalt 1/5 av världens samlade utsläpp.

MEN MILJÖPÅVERKAN FRÅN KÖTTPRODUKTIONEN är inte ensidig. Vissa marker är exempelvis beroende av betande djur för att känsliga djur- och växtarter inte ska utrotas. Att omvandla gräs från marker som inte går att odla annat på till kött och mjölk är också resurseffektivt.

Om en köttskatt skulle införas i Sverige, vilka blir de troliga resultaten?

Till stora delar är diskussionen i avsnitten ovan tillämplig även vad beträffar införande av en köttskatt, men några ytterligare aspekter måste adderas.

En särskild skatt på kött i Sverige skulle sannolikt vara direkt dålig för miljön. Det mest klimatsmarta köttet är också ofta det dyraste.

Mycket av invändningarna mot en köttskatt har handlat om att dyrare kött generellt riskerar att leda till ytterligare lågprisfokus hos konsumenterna, vilket skulle sätta ytterligare press på de svenska köttproducenterna vars produkter oftast är dyrare än de importerade. En sådan utveckling, menar kritikerna, skulle även vara dåligt i ett miljö- och klimatperspektiv.

SEDAN SKULLE FÖRSTÅS EN SKATT på kött bara i Sverige varken göra till eller från när det gäller världens samlade utsläpp av klimatskadliga gaser. Detta har också Jordbruksverket insett, och föreslår en skatt på "minst EU-nivå". Men eftersom EU inte har beskattningsrätt på privatpersoner, och inte heller tycks få det inom över-skådlig tid, står alltså den variant av skatt som verket föreslår inte för dörren de närmaste åren.

Skulle Sverige trots allt införa en köttskatt utan EU-samordning får det direkt skadliga konsekvenser på svenska köttförädlarens konkurrenskraft. Det innebär per definition att svenska arbetstillfällen inom både primär- och förädlingsledet kommer att gå förlorade. Då har vi inte alls berört de "mjuka" värden som rör betande djurs roll på den svenska landsbygden som direkt och indirekt ansvariga för ett öppet kulturlandskap.

Jordbruksverket skriver i sin rapport "Hållbar köttkonsumtion" att "konsumenterna behöver få mer kunskap för att kunna välja det mest hållbara alternativet." Bland annat förs märkning fram som en väg att gå. Det, snarare än ökad köttskatt, borde vara en metod som kan lyfta fram kvalitétéerna med det dyrare och "klimatsmarta" svenska köttet framför billigare import.

"En särskild skatt på kött i Sverige skulle sannolikt vara direkt dåligt för miljön. Det mest klimatsmarta köttet är också ofta det dyraste."



FINLAND OCH DANMARK – TVÅ FALLSTUDIER

Finland och Danmark är två länder i vår absoluta närhet som har valt att beskatta mat, delvis utifrån folkhälsoargument. Utfallet av matskatterna har dock i all väsentlighet skiljt sig åt mellan de två länderna. Medan den finska regeringen gradvis utvidgat skatten på sockerrika produkter, valde Danmark att slopa flera av sina matskatter, bland annat den mycket omstridda fett-skatten och läskskatten.

I detta kapitel används våra grannländer för att visa på effekterna av två olika beskattningsmodeller. I den finska fallstudien undersöks söttsaksskatten för att illustrera en indirekt beskattningsmodell, där varor som innehåller mycket socker beskattas på sin vikt eller volym. Den danska fallstudien fokuserar på den kontroversiella fettskatten, eftersom den var unik i sitt slag. Inget annat land har använt en direkt beskattning på en insatsvara.

Finland

Finland har en lång tradition av att beskatta söta livsmedel. Mellan 1926 och 2000 hade Finland en skatt på sötaker och sedan år 1940 har Finland haft en punktskatt på läsk.²⁶ I början av 2011 infördes i Finland en ny lag om punktskatt på sötaker, glass och läskedrycker. Lagändringen innebar att skatten på sötaker återinfördes i en något annorlunda form och att läskskatten höjdes.

I finansministeriets beslut sades syftet vara att införa "en skattemodell som på bästa sätt uppfyller de stats-ekonomiska fiskala målen, samtidigt som hälsosamma kostvanor främjas". Ett mål är också att "beskattningen inriktas på sockerhaltiga livsmedel, att den beaktar produkternas hälsoverknings samt att produkternas tillverkare ska stimuleras att producera hälsosammare varor än tidigare". Mot slutet av 2011 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att utreda sockerskattens effekt. Den 31 januari 2013 publicerades rapporten som inte kunde redovisa några positiva hälsoeffekter, men som likväl drog slutsatsen att skatten bör behållas i sin nuvarande form.²⁷

Utformning av skatt

Den finska sockerskatten följer en indirekt beskattnings-

²⁶ <http://www.livsmedelifokus.se/news.aspx?newsid=10478>

²⁷ http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20130131Socket/name.jsp

modell med punktskatt på sötaker, glass och läskedrycker. Den är utformad på så vis att den riktar sig mot produkter som anses onödiga med tanke på näringsintag, och som främst konsumeras av barn och unga.

Punktskatt om 95 cent per kg²⁸ tas ut på sötaker, sötaksliknande produkter, produkter som innehåller choklad och kakao, glass och saftglass. Punktskatten på drycker ligger från och med 2014 på 11 eller 22 cent. Småskalig produktion av sötaker, glass eller läskedrycker lämnas utanför skattens tillämpningsområde.^{29 30}

Den nuvarande utformningen har fått mycket kritik från branschen³¹ eftersom sockerskatten får konkurrensstörande effekter. Vissa sockerhaltiga varor beskattas, och andra inte. Hans Lindblad, vd på konfektyr- och kexkoncernen Fazer, har exempelvis påpekat att Fazer betalar skatt på choklad, men inte på chokladpudding.³² Det finska systemet har också fått kritik för att den även inkluderar varor som inte ens innehåller socker. Exempelvis omfattas både light-läsk och mineralvatten av den nuvarande beskattningen.³³

Branschorganisationen för de finska bryggerierna är kritisk mot sockerskatten i allmänhet, men tycker, givet att det finns en sockerskatt, att det bör vara insatsvaran socker som beskattas och inte ett godtyckligt antal produktgrupper.³⁴ Detta trots att den övergripande uppfattningen inom forskarvärlden är att en skatt på insatsvaran skapar större administrativa kostnader än en skatt på varugrupper.^{35 36 37}

Effekter på matvanor

Kosonen och Ropponen (2012) har undersökt hur den finska sötaksskatten påverkat kostvanorna utan att finna några bevis för att punktskatterna haft effekt.³⁸ Det finns även två finska studier som har simulerat effekten av en sockerskatt på den finska folkhälsan. Kotakorpi et al. (2011) uppskattade att en sockerskatt på 1€ per kg

²⁸ <http://www.hs.fi/english/article/Revenues+from+tax+on+sweets+exceeded+all+expectations/1329104573279>

²⁹ http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20100916Acciss/name.jsp

³⁰ <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/03/21/sockerskatt-drabbar-appelodlare>

³¹ <http://www.panimoliitto.fi/panimoliitto/verotus/virvoitusjuomavero>

³² <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/01/31/arbetsgrupp-sockerskatten-ratt-bra-som-den-ar>

³³ <http://www.mynewsdesk.com/fi/pressroom/panimoliitto/pressrelease/view/tax-decisions-harsh-on-the-brewing-industry-849790>

³⁴ <http://www.panimoliitto.fi/panimoliitto/tiedotteet/2013/tiedote22032013.html>

³⁵ Smed (2007)

³⁶ http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20130131Socket/name.jsp

³⁷ Jensen and Smed (2007)

³⁸ Kosonen, T. ja Ropponen, O. (2012): Makeisvero – Tehokasta kulutusverotusta vai kulutuskäyttämisen



socker i en vara skulle leda till att medelvikten i befolkningen minskade med 1,4 kg.

Irz och Niemi (2011) är skeptiska till den stora effekt sockerskatten ges i Kotakorpi et al. (2011), med hänvisning till att den uppskattade priselasticiteten i deras simulering är väsentligt högre än i andra studier. Som ett exempel undersökte Irz (2010) effekten av en 10-procentig skatt på varor med högt sockernehåll, och fann att en sådan skatt skulle leda till att medelvikten i befolkningen minskade med 200 g. Irz och Niemi (2011) menar därför att beslutsfattare ska vara försiktiga när de tolkar resultaten från Kotakorpi et al. (2010).

SÖTSAKSSKATTEN HAR ENLIGT NURMIS arbetsgrupp fungerat enligt förväntningarna och utan större problem. Den slutsatsen nås trots att utredningen samtidigt slår fast att skattens hälsofrämjande inverkan är osäker. Detta eftersom det inte kan uteslutas att skatten kan leda till att konsumtionen skiftar från dyrare sötsaker till billigare, eller att konsumenterna skiftar till snacks med högt salt- och mättat fett innehåll.

Arbetsgruppen bekräftar vad branschföreträdare länge hävdar. Sockerskatten har orsakat administrativa kostnader för de företag som berörs av den. Utredningarna ger inte något säkert stöd för uppfattningen att en sockerbaserad skatt nödvändigtvis skulle ha bättre hälsofrämjande styrverkan än den nuvarande sötsaksskatten som riktar sig mot vissa varugrupper och dessa varors vikt. Samtidigt befarar arbetsgruppen att en sockerbaserad skatt skulle öka företagets administrativa kostnader.

Arbetsgruppen delar 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 både för prisnivå och för konsumenternas val. Arbetsgruppen lyfter dock fram att en hög skattenivå kan få betydande konsekvenser för den inhemska livsmedelsindustrin. Svårigheterna med att utvärdera konsekvenserna gör att arbetsgruppen endast kunnat presentera allmänna riktlinjer för konsekvenserna av beskattningen och den generella slutsatsen är att skatten bör finnas kvar i sin nuvarande form.³⁹

Danmark

Den danska regeringen beslutade att införa fettskatt, sötsaksskatt, samt höja skatten på läsk i 2010-års skattereform. Skattereformens uttalade syfte var att genom höjda punktskatter på energi, miljöutsläpp och livsmedel som tobak, alkohol, mättat fett och socker, kunna sänka skatterna på arbete. Detta skulle öka tillgången på arbetskraft och underlätta för Danmark att återhämta sig

³⁹ http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/075_beskattning/20130131Sokeri/name.jsp

efter finanskrisen 2008. Parallellt med det försämrade ekonomiska läget hade Danmark fallit från att ha haft den fjärde längsta förväntade livslängden inom OECD till att idag befinna sig runt en tjugonde plats. Det försämrade hälsoläget i Danmark drabbade särskilt ekonomiskt svagare grupper och medförde ökade välfärdskostnader. För att vända denna negativa trend tillsatte den danska regeringen en kommitté med uppgiften att ta fram policyförslag för en förbättrad folkhälsa. Flera av kommitténs förslag införlivades i 2010-års skattereform, bland annat införandet av fettskatt och skatt på sötsaker som godis och choklad samt en höjning av den läskskatt som varit verksam sedan 1930-talet.⁴⁰

REFORMEN BLEV DOCK KORTVARIG. Fettskatten och läskskatten slopades, och ett förslag att även beskatta sockerrika varor som ketchup och fruktyoghurt drogs tillbaka. Den främsta anledningen var ökad gränshandel med Tyskland, men även att såväl de avsedda effekterna på hälsan som förväntade skatteintäkter uteblev. Dessutom hotade skatterna danska arbetstillfällen.⁴¹

Här fokuserar vi på effekterna av fettskatten eftersom det är det enda exemplet på en direkt beskattningsmodell där skatten bestäms av halten av en råvara/ingrediens i produkten.

Fettskattens utformning

Den danska fettskatten gällde enbart mättat fett och var utformad som en kombination av skatt på insatsvaran och skatt på varugrupp. Matskatten gällde enbart kött, mejeriprodukter, animaliskt fett, ätbara oljor, margarin och annat bredbart pålägg, om andelen mättat fett översteg 2,3 g per 100 g. Dessa varugrupper beskattades med 16 danska kronor per kg mättat fett och det var producenterna och importörerna som ansvarade för att betala in skatten.⁴²

Skatteeffekter

I skrivande stund finns det bara en publicerad akademisk studie på den danska fettskattens effekter. Den studien, Smed och Jensen (2012), undersöker dock enbart fettskattens effekt på konsumerad volym av utvalda matfetter innehållande mättat fett. Forskarna använder sig av marknadsdata från januari 2009 till december 2011 för att undersöka vilken effekt fettskatten hade på konsumtionen av matfetter under de tre första månaderna som skatten verkade. Sammantaget minskade konsumtionen av matfetter med 10-20 procent, enligt studien. Samtidigt

⁴⁰ Smed (2012)

⁴¹ http://www.aljazeera.com/news/europe/2012/11/20121110184713593795.html?utm_content=automate&utm_campaign=Trail6&utm_source=NewSocialFlow&utm_term=plustweets&utm_medium=MasterAccount

⁴² Smed (2012)





fann artikelförfattarna att fettskatten fick effekten att fler danskar valde att handla i lågprisbutiker.

RESULTATEN ÄR I LINJE MED FLERA simuleringar som gjorts tidigare bl.a. i Smed et. al (2007), Jensen och Smed (2007). Artikelförfattarna lyfter själva fram den brist i studien som kommer av att de bara undersöker matfetter. För att få en uppfattning om de övergripande hälsoaspekterna till följd av förändrade konsumtionsmönster behöver hänsyn också tas till en helhetsbild av dieten. Vidare tror författarna att en fettskatt på lång sikt kan minska konsumtionen av matfetter. Anledningen till det uppges vara att det tar tid för såväl producenter som konsumenter att ställa om till de nya förutsättningar som kommer till följd av fettskatten. Författarna bemöter även gränshandelsargumentet som lyfts fram av fettskattens kritiker. Även om deras studie inte omfattat gränshandeln, anser de att argumentationen haltar eftersom kostnaden för de allra flesta danskar att åka tur och retur till den tyska gränsen inte motiverar en sådan resa från en strikt ekonomisk synvinkel.

Media och företrädare för livsmedelsbranschen har också studerat fettskattens påverkan. En undersökning som den danska nyhetsbyrån Ritzau lät göra en månad efter att fettskatten infördes kom fram till att enbart sju procent av de danska konsumenterna ändrat sina konsumtionsvanor när fettskatten infördes. Ökningen på cirka 1 000 kronor i matkostnader per år för en tvåbarnsfamilj ansågs av en forskare på konsumentbeteende vara för liten för att få konsumenterna att minska på konsumtionen av mättat fett.⁴³ Analyser från Arla i Danmark visade att försäljningen av smör och ost minskade med fem procent tre månader efter att skatten infördes. Huruvida detta ska tolkas som att skatten bidrog till att sänka konsumtionen vill inte Henrik Billman, chef för ost och fett på Arla i Danmark uttala sig om eftersom det innan skatten infördes skedde en omfattande hamstring. Noterbart är även att försäljningsminskningen var som störst närmast den tyska gränsen, vilken kan indikera att en ökad gränshandel delvis kan förklara den minskade försäljningen.⁴⁴ I samband med att skatten avskaffades några månader senare stod det dock klart för Arlas vice VD Peter Giørtz-Carlsen att fettskatten inte påverkat konsumtionen. Giørtz-Carlsen hävdar att danskarna konsumerade lika mycket mjölk, ost och yoghurt som innan fettskatten bara att de har bytt till billigare, och potentiellt onyttigare, varianter.⁴⁵

Företrädare för den danska livsmedelsindustrin har också hävdat att fettskatten var en dyr åtgärd på grund av administrativa kostnader. Enligt branschföreträdare

betalade den danska livsmedelsindustrin 10 danska kronor för varje 100 danska kronor som skatten drog in. Kostnaderna från fettskatten beror bl.a. på att industrin var tvungen till att ta fram ytterligare IT-system för att administrera skatten och förklara för kunder och underleverantörer hur skatten fungerar.⁴⁶ Den danska branschorganisationen för jordbruk och livsmedel, Landbrug & Fødevarer, kallade fettskatten för en byråkratisk mardröm, och beräknade att den danska fettskatten över en treårsperiod skulle kosta 1 300 danska jobb.⁴⁷

ANDRA KRITIKER LYFTE FRAM YTTERLIGARE negativa aspekter av fettskatten. Till exempel drabbades småskaliga slakterier som sålde kött direkt till konsumenter extra hårt, eftersom större matkedjor kunde spå ut prisökningen från fettskatten på ett mer varierat produktutbud. En rapport från det danska skatteverket visade också att gränshandeln ökade med 10 procent i värde under år 2012 jämfört med året innan.⁴⁸ Fettskattens del i den ökade gränshandeln stärks i en rapport från Landbrug & Fødevarer som jämförde hur stor andel av danskarna som handlade livsmedel i Tyskland före och efter fettskatten infördes. I februari år 2011 uppgav en tredjedel av respondenterna att de handlade i Tyskland, i oktober 2012 uppgick andelen till ungefär hälften. Samtidigt svarade en tredjedel att fettskatten var orsaken till att de handlade i Tyskland.⁴⁹

Den danska regeringen bestämde sig till slut efter mycket kritik att dra tillbaka fettskatten och en planerad expansion av sötsaksskatten som skulle omfatta sötade livsmedel som ketchup, marmelad och yoghurt.⁵⁰ I samband med tillbakadragandet hänvisade regeringen till den kritik som framförts gällande höjda priser för konsumenter, administrativa kostnader för företag, och hotet mot danska arbetstillfällen som skatten innebar, liksom problemen med gränshandeln.⁵¹ I april 2013 beslutades även att den danska läskskatten som varit verksam sedan 1930-talet skulle halveras från och med juli 2013 och avskaffas under 2014 av liknande skäl.⁵²

⁴⁶ <http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>

⁴⁷ <http://www.foodnavigator.com/Legislation/Scrapping-fat-tax-on-Denmark-budget-agenda>

⁴⁸ <http://www.economist.com/news/europe/21566664-danish-government-rescinds-its-unwieldy-fat-tax-fat-chance>

⁴⁹ <http://cphpost.dk/commentary/opinion/opinion-tax-everyone-wants-see-cut>

⁵⁰ <http://www.bmj.com/content/345/bmj.e7889>

⁵¹ http://www.aljazeera.com/news/europe/2012/11/20121110184713593795.html?utm_content=automate&utm_campaign=Trial6&utm_source=NewSocialFlow&utm_term=plustweets&utm_medium=MasterAccount

⁵² <http://www.drugnews.nu/article.asp?id=7901>

⁴³ <http://www.dagensmedicin.se/nyheter/fettskatt-biter-inte-pa-danskarna/>

⁴⁴ <http://www.fri-kopenskap.se/zino.aspx?articleID=38922>

⁴⁵ <http://cphpost.dk/business/businesses-call-fat-tax-failure-all-fronts>

SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER

Som vi visat här är punktskatter på mat ett trubbigt, ibland rent kontraproduktivt, instrument att uppnå folkhälsopolitiska mål. Skatterna kan ge en rad oönskade effekter i konsumentledet, likaväl som inom producent- och försäljningsledet. Experimenten med matskatter i Finland och Danmark bekräftar många av de svårigheter som forskningen lyft fram med att via punktskatter styra vad vi äter.

Om syftet med punktskattehöjningarna är att vinna folkhälsomässiga fördelar finns i dagsläget ingen empiri som visar att det fungerar. De som är målet för de riktade åtgärderna är ofta de som är minst mottagliga för denna typ av åtgärder. Förmodligen är de dessutom tämligen prisokänsliga på de produkter som de överkonsumerar. Ökade kostnader kommer därmed att gröpa ur deras ekonomi ännu mer, utan att något är vunnet ur ett hälsoperspektiv. Snarare verkar skatten slå hårdast mot de grupper som är i allra 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, och i stället väljer att dra ner på andra, inte sällan nyttigare, livsmedel. Eller så väljer man att köpa billigare varianter av de beskattade livsmedelskategorierna, varianter som ofta har sämre kvalitet. En sådan effekt såg vi i Danmark när fett-skattens infördes.

Trots att det finns begränsningar i dagens forskning finns några breda slutsatser som återkommer i flera studier. Merparten av forskningen finner att låga skatter och subventioner har en begränsad eller obetydlig effekt på konsumentbeteende, men givet att matskatten/subventionen är tillräckligt stor kan de ha en påtaglig påverkan på diet och folkhälsa. Flera forskare nämner att matskatten bör vara på minst 20 procent för att ha en effekt på folkhälsan.

KONSUMENTERNA RISKERAR OCKSÅ, om en punktskatt införs på enskilda livsmedel, att bli offer för nyckfulla statliga skattehöjningar så fort budgethål behöver täppas till. Så fungerar i praktiken dagens punktskatter på alkohol och tobak. Skillnaden mot livsmedelsprodukter är dock att de inte kan avvaras. Så fort punktskatter sjösätts på livsmedel kommer konsumenter och företag att leva

med en permanent risk för återkommande skattehöjningar på de utpekade varugrupperna. För konsumenter kan en krypande olust infinna sig över att matkassen ständigt ökar i pris (visa av erfarenhet från frekventa tobaks- och alkoholskattehöjningar). För producenter skapar det en osäkerhet om framtida produktionsvillkor, vilket är direkt skadligt på bland annat investeringsviljan.

SAMTIDIGT VISAR FALLSTUDIERNA ATT effekten på konsumtion och hälsa knappt är märkbara. Utfallet av matskatterna i Danmark och Finland är i linje med vad akademisk forskning förutspått. Matskatterna måste vara tillräckligt höga för att märkbart påverka konsumtion. Andra problem som oftast inte tas hänsyn till i forskningen men som påverkar matskatternas effektivitet är den omfattande gränshandeln i exemplet Danmark och problemet med att producenter tillverkar snarlika produkter i icke-beskattade varugrupper för att undkomma beskattning som i exemplet Finland. Beslutsfattare bör vara försiktiga och noga följa utvecklingen i liknande länder som infört punktskatter på mat.

”Punktskatter på mat är ett trubbigt, ibland rent kontraproduktivt, instrument för att uppnå folkhälsopolitiska mål.”



LIVSMEDELSFÖRETAGEN

The Swedish Food Federation

Box 556 80, 102 15 Stockholm

Besöksadress: Storgatan 19, Stockholm

☎ 08-762 65 00 ✉ info@livsmedelsforetagen.se

