

En nationalekonomisk analys av ett urval av styrmedel för en hälsosam livsmedels- konsumtion

En övergripande teoretisk analys



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets publikationer](#)

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

© Livsmedelsverket, 2023.

Författare:

Linda Skogström och Fredrik Holstein.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket. Skogström, L och Holstein, F. 2023. L 2023 nr 05: En nationalekonomisk analys av ett urval av styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.

L 2023 nr 05

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

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

Livsmedelsverket har i uppdrag av regeringen att under 2020–2023 tillsammans med livsmedelsbranschen undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel. I regeringsuppdraget ingår även att ta fram ett kunskapsunderlag som beskriver metoder som kan ha effekt för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel och öka intaget av fullkorn, grönsaker och frukt i befolkningen, med särskilt fokus på barn och unga.

I föreliggande rapport belyser Livsmedelsverket fyra av de styrmedel som beskrivs i litteraturgenomgången *Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion* (Livsmedelsverket, 2022a). Båda rapporterna är del av det kunskapsunderlag som utgör Livsmedelsverkets redovisning av regeringsuppdraget. I föreliggande rapport lämnas inte några rekommendationer eller förslag.

Rapporten är skriven av samhällsekonomerna Linda Skogström och Fredrik Holstein, Utvärderingsavdelningen.

Livsmedelsverket

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen

Maj 2023

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Bakgrund	9
Önskvärt med ett ökat intag av frukt och grönsaker	9
Svenskarna konsumerar mer socker än rekommenderat.....	9
1.1 Rapporten är en del av ett bredare regeringsuppdrag	10
1.2 Syfte	10
1.3 Avgränsningar och definitioner	11
1.3.1 Definition av styrmedel	11
1.3.2 Definition av effekter och konsekvenser	12
1.4 Styrmedel som analyseras i rapporten.....	12
2. Analysens teoretiska ramverk.....	14
2.1 Utgångspunkter för att förutsäga vilka effekter som kan förväntas.....	14
2.2 Bedömning av effekter och konsekvenser	15
2.2.1 Måluppfyllelse – leder ett styrmedel mot de önskade effekterna?	16
2.2.2 Negativa och positiva konsekvenser	17
2.2.3 Nollalternativet är den relevanta jämförelsepunkten	17
3. Skatt/avgift på drycker med tillsatt socker	19
3.1 Motivering till att införa styrmedlet.....	19
3.2 Effekter till följd av en skatt på drycker med tillsatt socker.....	19
3.2.1 Utformningen av en skatt på drycker med tillsatt socker.....	20
3.2.2 Effektlogik.....	24
3.2.3 Effekter över tid	30
3.3 Konsekvenser.....	32
3.3.1 Miljömässiga konsekvenser	32
3.3.2 Sociala konsekvenser	32
3.3.3 Ekonomiska konsekvenser	35
3.4 Sammanfattning	37
3.4.1 Effekten på folkhälsa	38
3.4.2 Utformningen och en tillräckligt hög skatt	38
3.4.3 Hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriser	39
3.4.4 Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser	39
4. Sänkt moms på frukt och grönsaker	41

4.1	Motivering till att införa styrmedlet.....	41
4.2	Effekter till följd av sänkt moms på frukt och grönsaker	41
4.2.1	Utformning av sänkt moms på frukt och grönsaker	41
4.2.2	Effektlogik.....	43
4.3	Konsekvenser.....	47
4.3.1	Miljömässiga konsekvenser	47
4.3.2	Sociala konsekvenser	47
4.3.3	Ekonomiska konsekvenser	49
4.4	Sammanfattning	50
4.4.1	Effekten på folkhälsa	50
4.4.2	Utformningen, främst definitionen av vilka livsmedel som ska omfattas av den sänkta momsen	51
4.4.3	Graden av konkurrens på marknaden.....	51
4.4.4	Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser	51
5.	Skolfruktsstöd.....	52
5.1	Motivering till att införa styrmedlet.....	52
5.2	Effekter till följd av skolfruktsstödet	53
5.2.1	Utformning	53
5.2.2	Effektlogik.....	54
5.3	Konsekvenser.....	57
5.3.1	Miljömässiga konsekvenser	57
5.3.2	Sociala konsekvenser	58
5.3.3	Ekonomiska konsekvenser	59
5.4	Sammanfattning	60
5.4.1	Hur stödet utformas	60
5.4.2	Om effekterna består över tid	60
5.4.3	Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser	61
6.	Reglering av priskampanjer på livsmedel på ohälsosam mat.....	62
6.1	Motivering till att införa styrmedlet.....	62
6.2	Effekter till följd av en reglering av priskampanjer	62
6.2.1	Utformning	62
6.2.2	Effektlogik.....	65
6.2.3	Effekter över tid	69
6.3	Konsekvenser.....	69
6.3.1	Miljömässiga konsekvenser	69

6.3.2	Sociala konsekvenser	70
6.3.3	Ekonomiska konsekvenser	71
6.4	Sammanfattning	72
6.4.1	Effekten på folkhälsa	73
6.4.2	Utformningen	73
6.4.3	Konsumenternas drivkrafter att handla på priskampanjer	73
6.4.4	Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser	73
7.	Diskussion.....	75
7.1	Antagandet om nollalternativet	75
7.2	Om folkhälsa respektive välfärd som mål i en samhällsekonomisk analys.....	76
7.3	Antaganden om hur aktörer agerar	77
7.4	Samhällskostnaderna för ohälsa	78
7.5	Andra styrmedel kan vara att föredra	78
7.6	Kombinera styrmedel	78
7.7	Effekter på hälsan beror på en långsiktig förändring i konsumtion	79
7.8	Sambanden mellan de olika stegen i effektlogiken.....	80
7.9	Hälsoeffekter på marginalen	80
8.	Slutsats	82
	Skatt/avgift på drycker med tillsatt socker	83
	Sänkt moms på frukt och grönsaker	84
	Skolfruktsstödet	85
	Reglering av priskampanjer.....	85
9.	Referenser	87

Sammanfattning

Livsmedelsverket har ett regeringsuppdrag om att undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel. I regeringsuppdraget ingår även att ta fram ett kunskapsunderlag som beskriver metoder som kan ha effekt för att minska intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel och öka intaget av fullkorn, grönsaker och frukt i befolkningen, med särskilt fokus på barn och unga. I föreliggande rapport belyser Livsmedelsverket fyra av de styrmedel som beskrivs i litteraturgenomgången *Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion* (Livsmedelsverket, 2022a). Båda rapporterna är del av det kunskapsunderlag som utgör Livsmedelsverkets redovisning av regeringsuppdraget. I föreliggande rapport lämnas inte några rekommendationer eller förslag.

Ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige. Några av de största riskfaktorerna i svenskarnas matvanor är ett lågt intag av baljväxter och fullkorn, högt intag av rött kött och charkprodukter samt högt saltintag (Livsmedelsverket, 2019). Dagens matvanor ökar risken för övervikt och fetma, diabetes, hjärt- kärlsjukdom, stroke och olika cancerformer. Ungdomar bör generellt, för att minska risken för ohälsa, äta mer fibrer och fullkorn och mindre mättat fett, salt och socker än vad de gör idag. Ett minskat intag av sockersötad läsk, snabbmat och sötsaker skulle kunna bidra till detta (Livsmedelsverket, 2018).

I rapporten *Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion* (Livsmedelsverket, 2022a) beskrivs totalt elva styrmedel, varav fyra analyseras i denna rapport: skatt/avgift på drycker med tillsatt socker, sänkt moms på frukt och grönsaker, skolfruktsstöd samt reglering av priskampanjer. Dessa styrmedel valdes ut eftersom de riktas mot de livsmedelsgrupper som särskilt nämns i regeringsuppdraget, är välanvända och utvärderade i andra länder och/eller eftersom det finns en tydlig beskrivning av utformningen av styrmedlen samt är styrmedel som inte redan används i Sverige idag.

I rapporten beskrivs effekter och konsekvenser av styrmedlen samt faktorer som kan påverka effekterna och konsekvenserna. Rapporten innehåller en visualisering och beskrivning av effektlogik för styrmedlen. Syftet med framtagande och illustration av effektlogik är att synliggöra orsakssamband kopplat till styrmedlen, vilket möjliggör en diskussion om vilka faktorer som påverkar om de sammantaget kan vara ändamålsenliga och effektiva.

För att bedöma om ett styrmedel är önskvärt att införa eller inte behöver positiva och negativa konsekvenser vägas in i bedömningen, utöver styrmedlets potentiella effekt. I rapporten belyses därför konsekvenser som skulle vara relevanta i en sådan bedömning, exempelvis omställningskostnader för företag, administrativa kostnader för offentlig sektor samt sociala och miljömässiga konsekvenser. En sammanvägd helhetsbedömning av huruvida styrmedlen är önskvärda att införa eller inte görs inte i rapporten.

Analysen visar att styrmedlen, givet vissa förutsättningar, kan förväntas påverka konsumtionen av olika livsmedel. Effektiviteten av styrmedlen skulle till stor del bero på hur väl styrmedlet skulle kunna påverka konsumtionen i önskad riktning och hur sannolikt det är att den minskade konsumtionen skulle leda till förbättrad folkhälsa. Alla individer har olika utgångsläge och minskad eller ökad konsumtion av vissa livsmedel kommer inte alltid bidra till bättre hälsa på individnivå.

En viktig slutsats är att både effekterna och konsekvenserna till stor del skulle bero på hur styrmedlen utformas. För exempelvis sänkt moms är utformningsmöjligheterna kopplat till momssatsen begränsade, eftersom det skulle handla om en sänkning från 12 till 6 procent. När det gäller en reglering av priskampanjer skulle flera delar av utformningen vara väsentliga, exempelvis definitionen av vilka livsmedel som omfattas, vad en priskampanj är och vilka företag som omfattas. För en skatt på drycker med tillsatt socker skulle exempelvis hur hög skatten är och vad som beskattas (t.ex. sockerhalt, sockermängd, pris eller liter dryck) vara centralt. Det som skulle vara särskilt aktuellt för alla styrmedel utom skolfruktsstödet är att definiera vilka livsmedel som skulle omfattas av styrmedlet. Vilka livsmedel som omfattas skulle påverka konsumtionen och de potentiella effekterna på folkhälsan. Även förutsättningar på marknaden såsom företagens egenskaper, utbudet, konsumenters priskänslighet och graden av konkurrens skulle kunna påverka effekterna och konsekvenserna av styrmedlen.

Det behövs åtgärder för att styra konsumtionen överlag i en mer hälsosam riktning. Åtgärder, exempelvis styrmedel, som minskar riskfaktorer för ohälsa kan vara önskvärda, särskilt om de införs i kombination med fler åtgärder. Utifrån underlaget i rapporten är det inte möjligt att avgöra i vilka fall effekterna och de positiva konsekvenserna till följd av styrmedlen överväger de negativa konsekvenserna. Ett styrmedel kan innebära målkonflikter och är de negativa konsekvenserna omfattande kan den sammanvägda bedömningen vara att styrmedlet inte är önskvärt att införa, även om det har effekt. Det krävs vidare utredningar för att uppskatta storleken på både effekterna och konsekvenserna och för att göra en sammanvägd bedömning av huruvida styrmedlen är önskvärda att införa eller inte.

1. Bakgrund

Ohälsosamma matvanor är en av de största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död i Sverige (Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket, 2017). Enligt GBD Diet Collaborators (2019) är några av de största riskfaktorerna i svenskarnas matvanor är ett lågt intag av baljväxter och fullkorn, högt intag av rött kött och charkprodukter samt högt saltintag. Matvanorna bland vuxna i Sverige har på flera sätt förbättrats sedan slutet på 1900-talet men det genomsnittliga intaget av grönsaker, frukt, fullkorn och vegetabiliska oljor samt fisk och skaldjur är fortfarande lägre än rekommenderat. Samtidigt är intaget av söta drycker, bakverk, feta mejerivaror och salt i genomsnitt för högt, liksom konsumtionen av rött kött och charkuteriprodukter. Ungdomar bör generellt, för att minska risken för ohälsa, äta mer fibrer och fullkorn och mindre mättat fett, salt och socker än vad de gör idag. Ett minskat intag av sockersötad läsk, snabbmat och sötsaker (exempelvis godis och fikabröd) skulle kunna bidra till detta (Livsmedelsverket, 2018). Av svenska flickor och pojkar i åldern 6–9 år är 21 procent är överviktiga och fyra procent har fetma (Folkhälsomyndigheten, 2023c). Generellt har grupper med lägre socioekonomisk status (exempelvis lägre utbildning och/eller lägre inkomst) sämre matvanor än de med högre socioekonomisk status (Livsmedelsverket, 2016, Moraeus et al., 2020).

Önskvärt med ett ökat intag av frukt och grönsaker

Sammantaget bör såväl vuxna som ungdomar öka intaget av frukt, grönsaker och fullkorn för att nå upp till de rekommenderade nivåerna. I Livsmedelsverket (2015) konstateras att frukt, bär, grönsaker, rotfrukter och baljväxter generellt innehåller mycket fibrer, vitaminer, mineraler och antioxidanter. Det är även önskvärt att öka konsumtionen av dessa livsmedel eftersom energiinnehållet är förhållandevis lågt samtidigt som de har hög näringsstäthet, det vill säga mycket vitaminer och mineraler per energimängd.

Svenskarna konsumerar mer socker än rekommenderat

Enligt de nordiska näringsrekommendationerna bör mindre än 10 procent av energin från maten komma från tillsatt socker (Nordiska Ministerrådet, 2012). Enligt Livsmedelsverkets undersökningar av svenskarnas matvanor äter fyra av tio vuxna mer socker än så (Livsmedelsverket, 2012). Hälften av de studerade ungdomarna får i sig för mycket tillsatt socker (Livsmedelsverket, 2018). Livsmedel som uppfattas som ohälsosamma underrapporteras ofta i högre grad än hälsosamma livsmedel (Foster och Bradley, 2018), vilket kan innebära att både vuxna och ungdomar i Sverige konsumerar mer socker än vad undersökningarna indikerar. Cassel och Carlander (2022) visar att många barn och ungdomar i Sverige konsumerar läsk ofta och i stora mängder. Riksmaten ungdom visade att pojkar i gymnasiet dricker mest läsk och att storkonsumenterna dricker nästan en liter per dag

(Livsmedelsverket, 2018). Ungefär 17 procent av den totala mängden kalorier kommer från godis, kakor, snacks och läsk och 4 procent av den totala mängden energi kommer från just läsk, saft eller energidryck. Ungdomar som får mycket energi från sötsaker, kakor, snacks och läsk kan få i sig för lite av viktiga näringsämnen och därmed få en ökad risk för ohälsa. Riksmaten ungdom indikerade även att ungdomar som har föräldrar med kortare utbildning och/eller lägre inkomst dricker mer läsk i jämförelse med ungdomar vars föräldrar har längre utbildning och/eller högre inkomst.

En omfattande litteraturgenomgång av Europeiska Myndigheten för Livsmedelssäkerhet (Efsa) visar att det finns övertygande evidens för ett samband mellan högt intag av tillsatt socker och sjukdomar som fetma, leversjukdom och typ 2-diabetes samt försämrad munhälsa i form av karies (EFSA Panel on Nutrition et al., 2022). Efsa kunde inte fastställa något gränsvärde för när intaget av tillsatt socker ökar sjukdomsrisken. Baserat på detta drar Efsa slutsatsen att intaget av tillsatt socker bör vara så lågt som möjligt inom en hälsosam kost.

1.1 Rapporten är en del av ett bredare regeringsuppdrag

Livsmedelsverket har ett regeringsuppdrag att under 2020-2023 undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse i livsmedelsbranschen om att sänka salt- och sockerhalten i livsmedel, samt att ta fram kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska och hur intaget av fullkorn, frukt och grönsaker kan öka. Uppdraget ska slutredovisas i februari 2024. Denna rapport är en del av det kunskapsunderlag som utgör Livsmedelsverkets redovisning av regeringsuppdraget. Rapporten innehåller en fördjupning av fyra av de styrmedel som beskrivits i Livsmedelsverkets litteraturgenomgång *Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion* (Livsmedelsverket, 2022a). Tillsammans utgör de ett kunskapsunderlag om åtgärder som kan bidra till att intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel minskar och intaget av frukt och grönsaker ökar, både i befolkningen i stort och bland barn och unga.

1.2 Syfte

Det grundläggande syftet med rapporten är att utgöra ett kunskapsunderlag för hur olika typer av statliga styrmedel skulle kunna bidra till bättre matvanor. Rapporten innehåller en visualisering och beskrivning av effektlogik för fyra olika styrmedel som skulle kunna användas i Sverige för att minska intaget av ohälsosamma livsmedel eller öka intaget av hälsosamma livsmedel.

Rapporten besvarar följande frågor i relation till fyra olika styrmedel:

- Vilka är tänkbara och sannolika effekter och konsekvenser till följd av styrmedlet?

- Vilka faktorer påverkar styrmedlets effekter och konsekvenser?
- Hur påverkar styrmedlet olika socioekonomiska grupper samt barn och unga?

Syftet med framtagande och illustration av effektlogik är att synliggöra orsakssamband kopplat till de utvalda styrmedlen. Effektlogiken beskriver genom vilka mekanismer styrmedlen kan leda till olika effekter och till slutmålet som är en förbättrad folkhälsa genom att konsumtionen av ohälsosam/hälsosam mat minskar/ökar. Effektlogiken möjliggör en diskussion om vilka faktorer som påverkar om ett styrmedel sammantaget skulle kunna vara ändamålsenligt och effektivt. Rapporten innehåller även beskrivningar av vilka antaganden som analysen bygger på, vilka villkor som måste gälla för att effektlogiken ska hålla och en beskrivning av vilka andra positiva och negativa konsekvenser styrmedlen skulle kunna leda till.

1.3 Avgränsningar och definitioner

Syftet är inte att identifiera det optimala styrmedlet, dvs. vilket styrmedel som leder till så stor förbättring i folkhälsa som möjligt till så låga kostnader som möjligt. De analyserade styrmedlen är av olika typer men de är också riktade mot olika delproblem och syftar till olika förändringar. För varje delproblem skulle det vara möjligt att använda andra typer av styrmedel, men någon sådan jämförelse mellan olika styrmedel för att åstadkomma samma effekt görs inte. Jämförelser mellan de olika styrmedel som analyseras och beskrivs måste därför göras med försiktighet.

I rapporten utgår vi från en generell beskrivning av respektive styrmedel, vi utreder inte exakt hur respektive styrmedel skulle kunna utformas mer i detalj. Exempelvis utreds inte vilken skattenivå som skulle vara optimal eller hur varugrupper ska avgränsas eller definieras. Avgränsningen innebär bland annat att kostnaderna förknippade med införandet av styrmedlen är osäkra, men också att effekter beskrivs på ett övergripande sätt. Man bör därför inte dra generella slutsatser om styrmedlens effektivitet enbart utifrån de resonemang som förs i föreliggande rapport.

Vi undersöker inte effekterna av förändrade utgifter eller intäkter till statskassan (eller till en fond) till följd av de styrmedel där detta kan vara aktuellt.

1.3.1 Definition av styrmedel

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

Styrmedel införs för att påverka hur aktörer agerar. Ett styrmedel kan ge incitament till ett ändrat beteende hos aktörer och konsumenter och det är det ändrade beteendet som har potential att påverka folkhälsan.

1.3.2 Definition av effekter och konsekvenser

Ett styrmedels effekter är den avsedda inverkan som styrmedlet har på ett visst mål, i detta fall förbättrad folkhälsa. Konsekvenser av ett styrmedel kan beskrivas som bieffekter, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver de önskade effekterna.

Konsekvenserna kan vara såväl positiva som negativa både i relation till målen för styrmedlet men även i relation till andra samhällsmål. Negativa konsekvenser av ett styrmedel kan vara såväl kända som accepterade av den som ska besluta om att införa styrmedlet och bör vägas mot styrmedlets effekter och positiva konsekvenser.

1.4 Styrmedel som analyseras i rapporten

Utöver att det finns olika typer av styrmedel, exempelvis regleringar, ekonomiska incitament och information, så kan utformningen av ett styrmedel skilja sig på flera sätt. Exempelvis kan det variera vem eller vilka som styrmedlen riktas mot eller vilka produkter, tjänster eller beteenden som omfattas av styrmedlet.

I Livsmedelsverket (2022a) beskrevs totalt elva styrmedel, varav fyra analyseras i föreliggande rapport. De styrmedel som analyseras i rapporten är:

- Skatt/avgift på drycker med tillsatt socker
- Sänkt moms på frukt och grönsaker
- Skolfruktsstöd
- Reglering av priskampanjer

Vid beslutet om vilka styrmedel som skulle analyseras i föreliggande rapport vägdes flera aspekter samman och en bedömning gjordes av utredarna. De aspekter som vägdes samman var:

- Huruvida styrmedlen riktas mot de livsmedelsgrupper som särskilt nämns i regeringsuppdraget; att minska konsumtionen av energitäta, näringsfattiga livsmedel och öka konsumtionen av fullkorn, grönsaker och frukt.
- Hur välanvänt styrmedlet är i andra länder och hur mycket styrmedlet studerats tidigare.
- Hur specifikt utformningen för styrmedlen finns beskrivet utifrån användning i andra länder.
- Att styrmedlet inte redan används i Sverige i nuläget.

Många styrmedel som togs upp i Livsmedelsverket (2022a) bedömdes ha större osäkerhet kopplat till utformningen jämfört med de fyra som beskrivs i rapporten. Det skulle göra analysen ännu mer osäker och svårare att avgränsa. Vi valde även bort styrmedel som det finns begränsad kunskap om, exempelvis regleringar av marknadsföring och krav inom offentlig upphandling. En reglering av marknadsföring är även komplicerad eftersom svenska konsumenter nås av marknadsföring från andra länder och nationella lagar gäller endast tjänster med ursprung i Sverige.

En skatt på ohälsosam mat kan riktas mot flera olika typer av livsmedel, exempelvis livsmedel med högt innehåll av socker eller mättat fett. Vi inkluderar en skatt på drycker med tillsatt socker i rapporten eftersom syftet med en sådan skatt är mer avgränsat. Det är också ett intressant styrmedel att undersöka eftersom det finns väldigt nära substitut till det beskattade livsmedlet (drycker med sötningsmedel istället för socker). Skatten på drycker med tillsatt socker är även ett bra exempel på hur en skatt kan styra via två mekanismer, både via pris och reformulering. Även sänkt moms är avgränsat på ett liknande sätt. Att inkludera sänkt moms och skolfruktsstödet motiverades även av att grönsaker och frukt är två av de livsmedel befolkningen och barn och unga behöver äta mer av. Skolfruktsstödet riktas även specifikt mot barn och unga, som nämns som en särskilt viktig grupp i regeringsuppdraget. England har nyligen infört en reglering av placeringar av produkter i butik (1 oktober 2022) och planerar att införa en reglering av priskampanjer. Vi valde att enbart undersöka priskampanjer i denna rapport, eftersom flera studier i närtid har uppmärksammat att priskampanjer och marknadsföring leder till ökad konsumtion av livsmedel som kan klassas som ohälsosamma (Questionmark, 2022, Fagerberg et al., 2022)

2. Analysens teoretiska ramverk

I denna rapport beskrivs hur olika styrmedel kan förväntas fungera, hur aktörer sannolikt reagerar och ändrar beteende och vilka effekter och konsekvenser det förväntas få. De centrala utgångspunkterna för analysen är till stor del hämtade från samhällsekonomisk välfärdsteori.

En utgångspunkt har varit att en effektlogik kan användas för att tydliggöra vilka centrala effekter, i flera kausala steg, som kan förväntas. Effektlogiken syftar till att *deskriptivt* beskriva vad som kan förväntas hända om ett styrmedel införs, utan att bedöma huruvida det är bra eller dåligt. Effektlogiken är en förenkling av en komplex verklighet.

Vi diskuterar vilka faktorer som kan påverka effekterna och konsekvenserna av styrmedlen, men eftersom analysen är av övergripande karaktär drar vi inte slutsatser om ett styrmedel är önskvärt att införa eller inte.

2.1 Utgångspunkter för att förutsäga vilka effekter som kan förväntas

För att ett styrmedel ska få effekt måste det leda till att aktörer utanför myndigheterna agerar på ett annat sätt än vad de annars skulle ha gjort. Sådana ändrade beteenden kan dyka upp som direkt respons på styrmedlet, men också indirekt, som respons på att andra aktörer ändrat sitt beteende på grund av styrmedlet. I varje steg i en sådan effektkedja där aktörer kan ändra beteende utgår vi från att de reagerar på det som händer i steget innan. Hur de reagerar beror dels på själva händelsen i föregående steg men också på i vilket sammanhang och under vilka omständigheter i övrigt som aktören agerar. För att kunna förutsäga effekterna av ett styrmedel och beskriva dessa så krävs det någon form av teoretiska utgångspunkter.

I huvudsak utgår vi från nationalekonomiska grundantaganden och förklaringar till hur individer och företag kan förväntas agera. Eftersom vi inte studerar någon exakt utformning av styrmedel så finns det inga ambitioner att uppskatta hur stora förändringar man kan förvänta sig och vi behöver därför inte heller göra några specifika antaganden om hur stor påverkan från olika faktorer kan förväntas vara.

Utgångspunkterna för hur aktörer agerar i analysen är:

1. Individer agerar på ett sätt som de förväntar sig maximerar den egna nyttan. Det innebär att olika individer agerar på olika sätt.
2. Individer har inte full information om den egna nyttan och kostnaden av att konsumera olika livsmedel på lång sikt. Det innebär att de inte kan förutspå hur konsumtionen av ett livsmedel kommer påverka dem i framtiden, även om de kan ha kännedom om hur

livsmedlet kan påverka exempelvis riskfaktorer för ohälsa. Denna utgångspunkt innebär att individens agerande kanske hade varit annorlunda om individen haft tillgång till all information.

3. Det finns begränsad rationalitet i valsituationen. Det innebär att individer inte väger in alla för- och nackdelar på kort och lång sikt i en valsituation.
4. Individer värderar nyttor och kostnader idag högre än nyttor och kostnader i framtiden.
5. Företags utbud och agerande styrs främst av vinstmaximering. Att företag är vinstmaximerande innebär att de kommer anpassa sitt beteende på ett sådant sätt att deras vinst blir så hög som möjligt under rådande förhållanden. Om företagen skulle ha andra drivkrafter så skulle det kunna, men behöver inte, innebära att de reagerar på ett annat sätt på ett styrmedel.

Hur individer värderar nyttan och kostnaden av ett livsmedel kan påverka konsumtionen. Exempelvis kommer individer som värderar nyttan av drycker med tillsatt socker högt att fortsätta konsumera drycken till ett högre pris jämfört med de som värderar nyttan lägre. Individer som inte värderar drycken lika högt väljer i större utsträckning att lägga sina pengar på något annat istället. Individens värdering av kostnaden, i exemplet de negativa effekterna på hälsa, kan även variera. Bland de individer som värderar kostnaden högt kommer en liten förändring i pris leda till minskad konsumtion i högre grad än bland individer som inte värderar kostnaden som hög.

Det finns många teorier om varför människor agerar på olika sätt och vad som ger människor tillfredsställelse på kort och lång sikt. Dessa utgångspunkter bör därför tolkas som generella och som förenklingar.

2.2 Bedömning av effekter och konsekvenser

Eftersom vår analys är övergripande och inte utgår från konkreta förslag på utformning för olika styrmedel, görs inte en sammanvägd helhetsbedömning av huruvida styrmedlen är önskvärda att införa eller inte. Istället beskriver vi de identifierade effekterna och konsekvenserna och de faktorer som skulle kunna påverka den bedömningen.

Om en helhetsbedömning av ett styrmedel skulle göras krävs att effekten och de positiva och negativa konsekvenserna vägs samman för att avgöra huruvida styrmedlet är ”bra” eller ”dåligt”. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle sammanvägningen i första hand ske genom att göra effekterna och konsekvenserna jämförbara genom att monetarisera (sätta ett pengavärde på) dessa. Det finns även andra sätt att sammanväga effekter och konsekvenser, vilket innebär att analyser ur andra perspektiv än det samhällsekonomiska skulle kunna komma till andra slutsatser.

Några samhällsekonomiska beräkningar görs inte i rapporten, men om en sådan kalkyl skulle göras skulle bedömningen av huruvida styrmedlet är lönsamt eller inte främst bero på:

- Hur stora kostnaderna (både löpande och fasta över tid) är för att införa styrmedlet, hit räknas exempelvis de administrativa kostnaderna för myndigheter och omställningskostnader och administrativa kostnader för företag.
- Hur stora kostnader som är kopplade till de miljömässiga konsekvenserna
- Hur stora besparingarna är till följd av förbättrad folkhälsa

Det är möjligt att uppskatta värdet av att ett styrmedel leder till ökad livskvalitet och minskad dödlighet. I samhällsekonomiska analyser kan ökad livskvalitet och minskad sjukdomsburda exempelvis mätas genom QALY (kvalitetsjusterade levnadsår). QALY handlar om hälsorelaterad livskvalitet. Livskvalitet kan även relatera till annat än hälsa. Exempelvis kan människor njuta av att konsumera god mat och dryck och uppleva högre livskvalitet till följd av det, vilket inte inkluderas i QALY. Enligt Socialstyrelsen definieras kostnaden för en åtgärd som förbättrar hälsan som låg om den inte kostar mer än 100 000 kronor per QALY och som hög om den kostar mer än 500 000 kronor per QALY. Hur styrmedlen i föreliggande rapport skulle kunna påverka livskvaliteten hos personer i befolkningen mätt som QALY är dock något som lämnas utanför denna rapport.

I ett fall där besparingarna är större än kostnaderna skulle styrmedlet vara samhällsekonomiskt lönsamt. Det innebär att styrmedlet leder till ett utfall som är sammantaget bättre, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, än nollalternativet. Men det utesluter i princip inte att det kan finnas alternativa styrmedel eller åtgärder som skulle ge ett ännu bättre sammantaget utfall. Man kan alltså inte dra någon entydig slutsats om att ett styrmedel bör införas bara för att det leder till en förbättring relativt nollalternativet.

2.2.1 Måluppfyllelse – leder ett styrmedel mot de önskade effekterna?

Det övergripande målet i rapportens analys är förbättrad folkhälsa, genom att minska/öka konsumtionen av ohälsosam/hälsosam mat. Överlag utgår vi från att alla förändringar i en önskvärd riktning är positiva. Det innebär att ett styrmedel som får konsumenter att inta lite mindre socker eller lite mer frukt och grönsaker är bra. Samtidigt krävs ofta en större förändring i intaget hos en person som äter för mycket eller för lite av något för att förändringen ska ge effekt på personens hälsa. Det är oftast inte enbart konsumtion av enskilda livsmedel som påverkar en persons matrelaterade hälsa, utan hela kostmönstret.

2.2.2 Negativa och positiva konsekvenser

Rapportens ansats möjliggör inte en kvantitativ analys av konsekvenserna av styrmedlen. Analysen syftar istället till att beskriva möjliga konsekvenser och vilka faktorer som kan påverka dessa.

Ett styrmedel kan ha stor effekt, det vill säga leda till eller bidra till ett uppsatt mål, men samtidigt medföra negativa och positiva konsekvenser. Är de negativa konsekvenserna omfattande kan den sammanvägda bedömningen vara att styrmedlet inte är önskvärt att införa, även om det har effekt. Å andra sidan kan positiva konsekvenser vid sidan av effekterna på målet göra styrmedlet ännu mer önskvärt att införa. Därför är det viktigt att inte endast bedöma ett styrmedel baserat på dess effekt relativt målet, utan utifrån de sammantagna effekterna och konsekvenserna. I en samlad bedömning kan det inte uteslutas att ett styrmedel med mindre effekt gentemot målet är att föredra framför ett med större effekt.

Utöver målet om förbättrad folkhälsa genom förändrad konsumtion, som är i fokus i denna rapport, finns andra mål som är eftersträvansvärda. Det är en normativ bedömning vilka mål som önskas nås, exempelvis kan målen i Agenda 2030 utgöra sådana mål. Vad som är en negativ eller positiv konsekvens bestäms därmed utifrån vad som är en önskvärd utveckling eller inte. I bedömningen av konsekvenser utgår vi från styrmedlets miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser och utgår ifrån antagandet att politiskt beslutade mål är eftersträvansvärda.

De miljömässiga konsekvenserna kan exempelvis vara konsekvenser på ekosystem eller klimat. Sådana konsekvenser kan uppstå bland annat som en följd av att ett styrmedel påverkar resor och transporter, energianvändning, utsläpp, avfallshantering, användning av kemikalier och farliga ämnen eller hur jordbruksmark används. I rapporten tar vi upp de miljömässiga konsekvenser som vi bedömer är relevanta kopplat till styrmedlet.

De sociala konsekvenser som analyseras är främst påverkan på jämställdhet och jämlikhet och hur barn och unga skulle kunna påverkas. Detta har även en stark koppling till målpuppfyllelsen som handlar om effekterna på folkhälsa genom förändrad konsumtion.

De ekonomiska konsekvenser som analyseras är bland annat hur olika hushåll påverkas ekonomiskt, vilket överlappar mycket med de sociala konsekvenserna. Vi beskriver hur företag, i detta fall främst försäljare och producenter av livsmedel samt producenter av insatsvaror, skulle kunna påverkas. Slutligen tar vi upp ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor.

2.2.3 Nollalternativet är den relevanta jämförelsepunkten

Samtliga beskrivningar av effekter och konsekvenser, vad som händer, och av om det är önskvärt eller inte görs relativt ett tänkt nollalternativ. Nollalternativet är den framtida

utveckling som kan förväntas ske om det analyserade styrmedlet inte införs. Att beskriva nollalternativet är förenat med osäkerhet, eftersom det är en beskrivning av framtiden så som vi tror att den kommer se ut om inget styrmedel införs.

I nollalternativet för respektive styrmedel antar vi:

- För skatten på drycker med tillsatt socker att det också i framtiden kommer att konsumeras så mycket av dessa drycker att en minskning skulle kunna förbättra hälsan.
- För sänkt moms på frukt och grönsaker och skolfruktsstödet att befolkningen, eller i skolfruktsstödet fall specifikt barn och unga, också i framtiden kommer att konsumera mindre frukt och grönsaker än rekommenderat.
- För regleringen av priskampanjer att det även i framtiden finns en stor andel av befolkningen vars hälsa kan förbättras av en mindre konsumtion av livsmedel som innehåller mycket salt, fett och/eller socker.

Det finns inga skäl att anta att de drivkrafter som idag leder till en icke hälsosam konsumtion skulle försvinna. Att socker, salt och fett ger positiva smakupplevelser har i grunden fysiologiska orsaker och dessa kommer inte att förändras. Det finns heller inga tecken på att den sammantagna förmågan hos befolkningen att hantera dessa fysiologiska drivkrafter kommer att öka i en omfattning som helt förhindrar ohälsosam konsumtion. När det gäller utbudet av hälsosam respektive ohälsosam mat finns det drivkrafter i båda riktningar. Det finns, och kommer sannolikt att fortsätta finnas, drivkrafter i form av vinstintressen som garanterar ett utbud av ohälsosamma livsmedel. Det utesluter dock inte att det också kan finnas, och med stor sannolikhet kommer att finnas, marknadsutrymme för att på ett lönsamt sätt tillgodose efterfrågan från konsumentgrupper som efterfrågar mer hälsosamma livsmedel.

I nollalternativet utgår vi från att det inte kommer att införas andra styrmedel. Vi utgår också från att andra drivkrafter, som det faktum att åtminstone delar av livsmedelssektorn har intresse av och kan komma att bidra till mer hälsosam livsmedelskonsumtion, inte kommer att vara tillräckliga för att helt eliminera behovet av ytterligare åtgärder. Utvecklingen i livsmedelskonsumtionen kan skilja mellan grupper, precis som konsumtionen av livsmedlen skiljer mellan grupper i nuläget. Exempelvis skulle den genomsnittliga konsumtionen av drycker med tillsatt socker kunna minska, samtidigt som konsumtionen i de grupper som konsumerar mest av dessa drycker i nuläget fortsätter konsumera mer än vad som är önskvärt ur ett folkhälsoperspektiv.

3. Skatt/avgift på drycker med tillsatt socker

3.1 Motivering till att införa styrmedlet

Skatter eller avgifter på drycker med tillsatt socker har införts i flera länder och forskningen visar att skatten bidrar till att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker (Livsmedelsverket, 2022a).

WHO (2022a) listar flera anledningar till att beskatta just drycker på tillsatt socker utifrån ett hälsoperspektiv:

- Konsumtion är associerat med flera sjukdomar, exempelvis ökad risk för obesitas och typ 2-diabetes
- Dryckerna innehåller inget extra näringsvärde
- Dryckerna innehåller kalorier i flytande form och kan öka den totala konsumtionen av kalorier

Vidare konsumerar många vuxna och barn i Sverige mer socker än rekommenderat. Cassel och Carlander (2022) visar att många barn och ungdomar i Sverige konsumerar läsk ofta och i stora mängder. Livsmedelsverket (2018) visade att pojkar i gymnasiet dricker mest läsk och att storkonsumenterna dricker nästan en liter per dag.

Ett högt intag av sockersötade drycker ökar risken för fetma, typ-2 diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar (EFSA Panel on Nutrition et al., 2022). Energi som konsumeras i flytande form är lättare att få i för mycket av eftersom det mättar sämre. Effekten på kroppsvikten beror på att energiintaget ändras. Drycker sötade med socker ökar risken för övervikt hos barn, men det finns för få studier för att kunna dra slutsatser om samband med socker från andra källor och vikt hos barn.

3.2 Effekter till följd av en skatt på drycker med tillsatt socker

Effekterna är den avsiktliga inverkan som skatten har på ett visst mål, i detta fall förbättrad folkhälsa.

3.2.1 Utformningen av en skatt på drycker med tillsatt socker

Hur en skatt utformas påverkar effekterna, exempelvis hur aktörer förväntas agera, hur väl skatten leder till måluppfyllelse och vilka konsekvenser som uppstår.

Vissa länder har infört en producentavgift istället för en skatt, exempelvis Storbritannien. En skatt och en producentavgift kan överlag utformas på ett liknande sätt. Skillnaden ligger främst i kommunikationen och att intäkterna från en skatt generellt tillfaller statskassan medan intäkterna från en producentavgift generellt öronmärks för ett specifikt ändamål, exempelvis för att främja fysisk aktivitet bland barn och unga. WHO (2022b) menar att öronmärkning av intäkterna har identifierats som en framgångsfaktor för att samla stöd politiskt och från allmänheten om en skatt eller avgift ska införas.

I rapporten använder vi fortsättningsvis begreppet skatt, men resonemangen fungerar även för en avgift.

Målet med skatten är att ge befolkningen incitament att minska konsumtionen av drycker med tillsatt socker och/eller att ge producenter incitament att sänka sockerhalten i dryckerna.

3.2.1.1 Skattesatsen

Det finns flera olika sätt att utforma skatten. För exempel på hur olika länder utformar en skatt på drycker med tillsatt socker, se s. 60 i WHO (2022a). Nedan följer tre exempel på hur skatten kan utformas och några för- och nackdelar med utformningen presenteras. Det finns länder som använder varianter av alla tre exempel. I föreliggande rapport bedömer vi dock inte vilken utformning som är att föredra. Vi vill däremot poängtera att olika utformningar kan skapa olika incitament och påverka effekterna. För alla de olika varianterna gäller i regel att en högre skattesats ger större effekt.

EN PROCENTUELL SKATT BASERAT PÅ PRIS PÅ DRYCKEN

Om den procentuella skattesatsen skulle vara 10 procent, innebär det att en dryck som kostar 23 kr beskattas med 2,3 kr, oavsett dryckens sockernehåll eller storlek i liter. En sådan utformning är analog med utformningen av moms. Enligt WHO (2022a) är en fördel att en sådan skatt inte behöver justeras efter inflation. Några nackdelar är att den skulle förstärka incitamenten för konsumenter att minska konsumtionen av dyrare drycker snarare än att minska sockerintaget och att den inte ger incitament för producenter att sänka sockerhalten i dryckerna.

SKATTEN BETALAS SOM ETT BELOPP PER LITER DRYCK

Exempelvis skulle skatten kunna vara 2 kr/liter dryck, oavsett sockerhalt. I och med att ingen differentiering görs mellan drycker med lite tillsatt socker och med mycket tillsatt socker så ger utformningen inga incitament för producenter att sänka sockerhalten i dryckerna. Det finns incitament för konsumenter att välja produkter helt utan tillsatt socker, men det saknas incitament att välja lägre sockerhalt bland alla möjliga val med en sockerhalt som överstiger 0

g/100 ml dryck. En fördel som nämns av WHO (2022a) är att en sådan skatt är relativt enkel att administrera. Den skulle dock behöva justeras för inflation över tid.

SKATTEN BETALAS SOM ETT BELOPP PER LITER DRYCK, MEN SKATTESATSEN ÄR DIFFERENTIERAD

Skattesatsen är i detta fall högre ju högre sockerhalten (g/100ml) är. En sådan skatt skapar incitament för producenter att sänka sockerhalten. Det finns många olika sätt att utforma en differentierad skatt. Exempelvis kan skattesatsen vara differentierad så att olika hög skattesats gäller för drycker med sockerhalter inom olika intervall. En sådan skatt skapar incitament att sänka sockerhalten i dryckerna, men endast vid de olika gränsvärdena. Skatten skulle kunna utformas så att drycker under en viss sockerhalt inte alls beskattas. Detta skulle ge producenterna incitament att minska sockerhalten och skatten skulle endast betalas om dryckernas sockerhalt översteg tröskelvärdet. Denna typ av utformning används i Storbritannien och kallas där för en producentavgift.

Ett annat alternativ är en kontinuerlig ökning av skattesatsen. En sådan differentiering skulle undvika de tröskeeffekter som det första exemplet ger. Det är även möjligt att beskatta mängden socker istället för sockerhalten. Utöver fördelen att producenter får incitament att sänka sockerhalten i dryckerna nämner WHO (2022a) två nackdelar med en sådan skatt jämfört med andra utformningar. Det är att en skatt som är differentierad eller baseras på sockermängden kan vara mer resurskrävande att administrera och att de behöver justeras för inflation.

3.2.1.2 Vilka drycker ska beskattas?

Enligt WHO (2022a) omfattar skatter i olika länder olika drycker. Exempelvis kan allt från all kolsyrad läsk, till 100 % fruktjuice och sötade mjölkprodukter omfattas. En utmaning när det gäller utformningen är att dessa drycker kan ha väldigt olika näringsinnehåll, även om alla innehåller socker.

Det finns flera faktorer att ta hänsyn till gällande vilka drycker som ska beskattas. WHO (2022a) menar att ett land som vill införa en skatt bör analysera hur olika drycker som säljs i landet påverkar sockerintag och kaloriintag. Man bör även ta hänsyn till priskänsligheter och eventuella substitutionseffekter.

Gällande hur stor del av kaloriintaget produktkategorin står för uttrycker Statskontoret (2019) att en skatt som endast träffar produkter som står för en liten del av befolkningens totala kaloriintag begränsar de effekter som skatten kan få på befolkningens hälsa totalt sett. En bredare beskattning som omfattar fler sockerhaltiga livsmedel eller drycker skulle därför vara att föredra ur ett hälsoperspektiv.

Statskontoret (2019) nämner även avgränsningsproblem med skatter som riktas mot specifika produktkategorier. Avgränsningsproblemet medför att varor som liknar varandra riskerar att beskattas olika. En skatt på alla drycker med socker skulle träffa såväl läsk som exempelvis

mjölk och fruktjuice. Begreppet ”tillsatt socker” skulle därför behöva definieras tydligt. Det finns skillnader mellan produktkategorierna inom kategorin drycker med socker. Drycker som innehåller tillsatt socker är ofta näringsfattiga och energitäta. Däremot kan drycker där socker inte är en tillsatt ingrediens vara näringsrika samtidigt som de är energitäta. Det skulle därför kunna vara rimligt att inte beskatta alla drycker som innehåller socker. Vissa länder beskattar även drycker med sötningsmedel, men det finns inte någon stark och entydig evidens för att sötningsmedel skulle ha oönskade hälsoeffekter på tarmfloras sammansättning och funktion, mättnadskänsla och sötsug eller det totala energiintaget och kroppsvikt. (Livsmedelsverket, 2022b)

3.2.1.3 Efterlevnad och kontroll

Utformningen av administrationen av skatten, exempelvis inbetalningsprocessen, kontroller och sanktioner, kan påverka effekterna av skatten.

Att ett företag skulle kunna tjäna på att kringgå skatten innebär att företag kan ha incitament att fuska. Flera faktorer kan påverka incitamenten att fuska. Inom nationalekonomisk teori är de två vanligaste förklaringarna 1) risken att bli upptäckt och 2) konsekvenserna av att bli upptäckt (Alm, 2013).

I fallet med en skatt på drycker med tillsatt socker skulle risken att bli upptäckt kunna bero på hur det kontrolleras att företagen betalat skatten, exempelvis om staten utför kontroller eller om det skulle finnas ett krav på redovisning eller rapportering av inbetalning av skatten. Konsekvenserna av att bli upptäckt att fuska skulle kunna vara någon typ av sanktion, till exempel böter. Det skulle även kunna vara konsekvenser i form av att fusket skadar företagets anseende bland konsumenterna. Alla företag skulle inte ha samma incitament att fuska, eftersom företag kan värdera för- och nackdelarna med att fuska olika högt samt ha olika kunskap för att kunna göra en värdering.

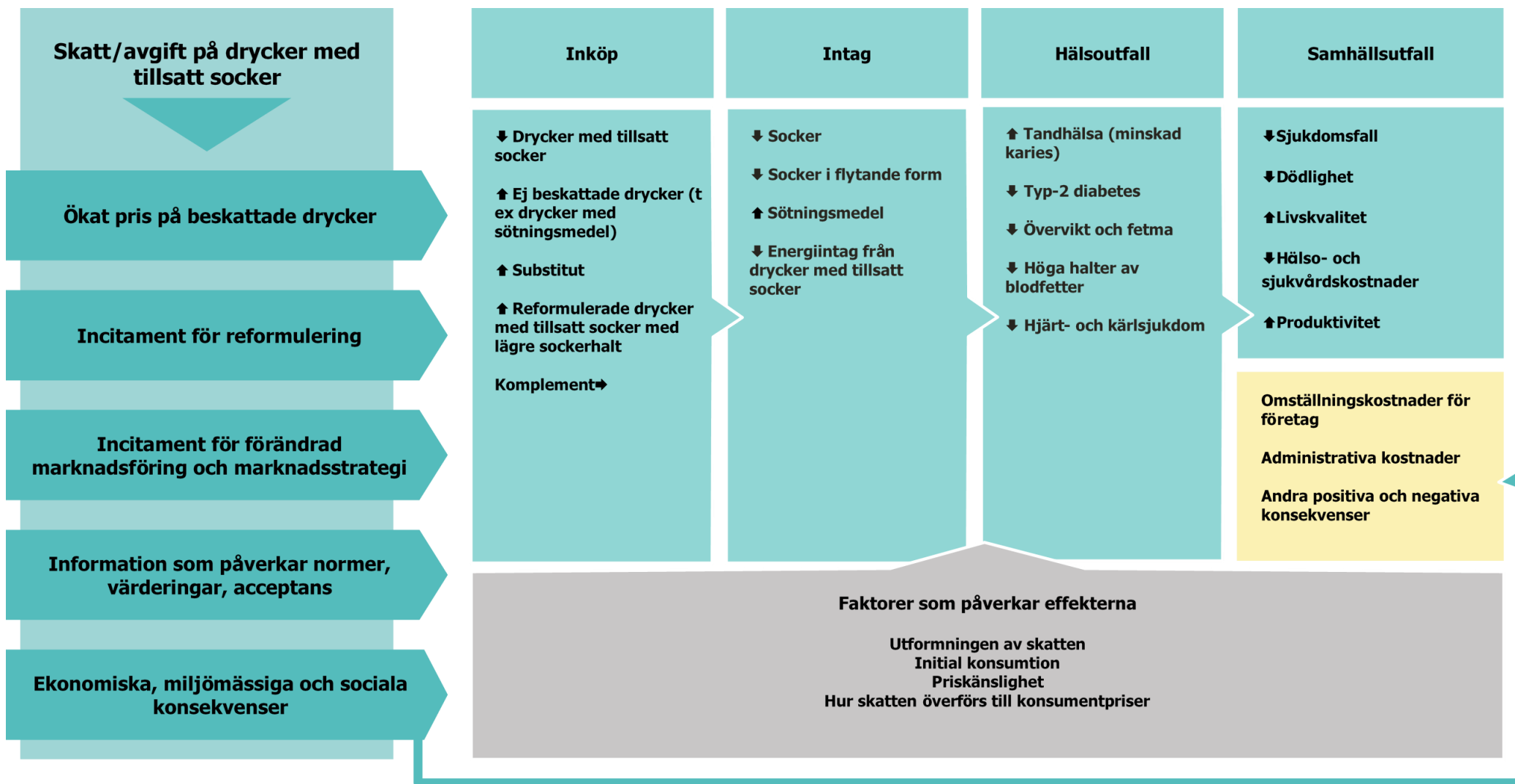
Ur statens perspektiv finns det flera olika sätt att främja efterlevnaden kopplat till en skatt på drycker med tillsatt socker. Genom att införa kontroller och kräva inrapportering eller redovisning kan staten öka sannolikheten att upptäcka skattefuskare. Genom att införa sanktioner såsom böter vid fusk kan staten även höja straffet för fuskarna. Staten skulle även kunna dela ut belöningar för företag som sköter sig, något som nämns i teorin (Alm, 2013) men troligtvis är ovanligare i praktiken. WHO (2022a) tar upp skatteadministrationens två viktigaste funktioner, att möjliggöra och underlätta skatteefterlevnad för villiga skattebetalare och att upprätthålla skatteefterlevnaden för mindre villiga skattebetalare. En stor del av administrationen handlar därför om att göra processen så enkel och transparent som möjligt för dem som ska betala skatten. När det gäller punktskatter så är någon form av bristande efterlevnad oundvikligt, det kan exempelvis bero på okunnighet, slarv eller medvetet undvikande.

En potentiell konsekvens vid införandet av en skatt eller skattehöjning är att producenter ökar produktionen och lagrar varor innan skatten träder i kraft. Detta för att inte behöva betala

skatten för de lagrade varorna. WHO (2022a) nämner att ett sätt att minska risken för detta kan vara att även införa en engångsskatt på lagrade varor innan skatten införs.

Konsumenter kan undvika skatterna genom gränshandel. Det har dock inte identifierats som ett stort problem i de länder eller områden som infört en skatt på drycker med tillsatt socker. Läs mer om gränshandel i avsnitt 3.2.2.7.

3.2.2 Effektlogik



Figur 1. Effektlogik för skatt/avgift på drycker med tillsatt socker.

3.2.2.1 Mekanismerna

Skatten på drycker med tillsatt socker förväntas leda till ett ökat pris på de beskattade dryckerna, incitament för reformulering till drycker med lägre sockerhalt, incitament för förändrad marknadsföring och marknadsstrategi samt information. Gällande marknadsföring och -strategi kan skatten tänkas påverka företagens marknadsföringsstrategier, exempelvis genom en ökning av olika typer av kampanjer för att behålla försäljningen på samma nivå som tidigare. Det kan exempelvis handla om förändrade storlekar på förpackningarna eller en förändrad kombination av produkter i utbudet.

Gällande information som kan påverka normer, värderingar och acceptans är det troligt att införandet av en skatt kombineras med information och att en skatt kan ha ett symbolvärde genom att problemet uppmärksammas. Om vissa individer blir mer upplysta om riskerna med en hög konsumtion av socker och om normerna kring att dricka de beskattade dryckerna förändras kan individer bli mer benägna att förändra sin konsumtion av dryckerna. Vissa individer skulle däremot kunna anse att staten inte ska lägga sig i vad befolkningen konsumerar och bli negativt inställda till att förändra sin konsumtion, vilket skulle kunna minska deras benägenhet att förändra konsumtionen. Det kan även vara så att informationen och symbolvärdet inte har någon påverkan på konsumenternas benägenhet att förändra sitt beteende.

Skatten kan även förväntas vara förknippad med kostnader och andra konsekvenser, vilka beskrivs mer i avsnitt 3.3.

3.2.2.2 Inköp

Olika livsmedel förväntas påverkas av skatten. För vissa drycker med tillsatt socker förväntas sockerhalten vara oförändrad, både relativt nuläget och ett tänkt nolläge. Det skulle innebära att priset på dessa drycker blir högre än vad det annars skulle vara, vilket i sin tur förväntas leda till att inköpen minskar.

För vissa drycker med tillsatt socker förväntas producenterna sänka sockerhalten, det vill säga reformulera dryckerna. Priset kan då bli högre eller vara detsamma som i nollalternativet utan skatt, beroende på sockerhalt och skattesats. Givet att priset blir högre förväntas inköpen minska. Utformningen av skatten skulle kunna vara sådan att alla producenter har incitament att sänka sockerhalten under ett tröskelvärde och då inte behöva betala skatten. Då skulle dryckerna på marknaden troligtvis innehålla mindre socker men till samma pris som tidigare.

Drycker som redan vid införandet av skatten är sockerfria kan ses som substitut till de beskattade dryckerna. För dessa drycker, som hade funnits på marknaden även utan skatten, förväntas priset vara detsamma eller bli något högre. Att priset eventuellt skulle bli högre kan förklaras av att prisnivån på liknande varor blir högre och konsumenternas efterfrågan på det sockerfria alternativet ökar.

Andra substitut till dryckerna som beskattas, än sockerfria drycker som beskrevs ovan, kan exempelvis vara sockerrika livsmedel såsom godis och sockrade drycker som inte beskattas. Priset på dessa varor skulle i princip kunna öka enligt samma mekanismer som diskuterades ovan, men vi bedömer att priset i stort skulle vara oförändrat. Ju närmare substitut livsmedlet

är, desto mer troligt är det att efterfrågan och konsumtionen skulle öka. Vilken kategori av drycker som beskattas påverkar hur konsumtionen av olika drycker förväntas förändras, vilket är viktigt att ta med i analysen av effekterna till följd av skatten.

För komplement till dryckerna, det vill säga sådant som konsumenterna vanligtvis konsumerar tillsammans med drycken, såsom chips och godis, skulle efterfrågan och konsumtionen möjligtvis kunna minska något. Vår bedömning är dock att osötade drycker är nära substitut till drycker med socker och att de har samma komplementära varor. Det sannolika är därför att exempelvis samma mängd chips skulle konsumeras även om det görs i kombination med en obeskattad dryck istället. Priserna på och inköpen av komplement skulle därmed sannolikt inte påverkas av skatten.

3.2.2.3 Intag

Utifrån förändringarna i inköp förväntas sockerintaget och energiintaget från drycker med tillsatt socker minska. Intaget av sötningsmedel förväntas öka.

Livsmedelsverket har gjort scenarioräkningar för hur en sockersänkning i läsk skulle påverka kaloriintaget bland olika grupper utifrån undersökningen Riksmaten ungdom. En sänkning av sockerhalten från 12,3 gram/100 gram till 7,7 gram/100 gram skulle ha stor effekt på socker- och kaloriintaget för högkonsumenter¹. Utifrån scenariorekningarna är det tydligt att en sänkning av sockerhalten kan få effekt på kaloriintaget bland de som dricker mycket dryck med tillsatt socker. Det gäller till exempel alla de som i genomsnitt konsumerar mer än ca 600 ml sockersötad dryck per dag. Ännu större blir effekten om konsumenterna minskar den konsumerade mängden dryck eller helt byter till sockerfri dryck.

Att drycker med tillsatt socker är mer energitäta jämfört med andra drycker talar för att det totala kaloriintaget från drycker minskar, även om det finns en substitutionseffekt. Om konsumenterna ersätter drycker med tillsatt socker med andra sockerrika livsmedel är effekten på det totala kaloriintaget inte lika uppenbar.

3.2.2.4 Hälsoutfall

Förändringarna i intag förväntas leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar, vilket i sin tur minskar ett antal negativa hälsoutfall i befolkningen. Minskat intag av socker förväntas leda till ett minskat intag av energi, direkt genom ett minskat sockerintag och indirekt genom en minskad risk att överkonsumera, eftersom det finns viss evidens för att energi i flytande form är lättare att konsumera för mycket av. Det i sin tur förväntas leda till att risken för viktökning minskar. Mindre socker i kontakt med tänderna minskar risken för karies. Ett lägre intag av socker förväntas minska risken för insulinresistens och höga halter av blodfetter.

¹ Högkonsument definieras som de 5 procent med högst intag av läsk.

Gällande hur ett ökat intag av sötningsmedel påverkar riskfaktorer har Livsmedelsverket i en litteraturgenomgång undersökt om konsumtion av sötningsmedel kan ha oönskade effekter på hälsan (utöver effekter som utvärderas innan tillsatser godkänns av Efsa) (Livsmedelsverket, 2022b). Rapporten visar att det inte finns någon stark och entydig evidens för att sötningsmedel skulle ha oönskade hälsoeffekter av de slag som undersöktes, det vill säga effekt på tarmfloras sammansättning och funktion, mättnadskänsla och sötsug och det totala energiintaget och kroppsvikt.

Förändringar i riskfaktorer för ohälsa förväntas leda till förbättrad folkhälsa i form av förbättrad tandhälsa och färre fall av typ-2 diabetes, övervikt och fetma, hjärt- och kärlsjukdom och andra sjukdomar som påverkas av riskfaktorerna, till exempel vissa former av cancer.

3.2.2.5 Samhällsutfall

Samhällsutfallen från skatten väntas vara ett minskat antal sjukdomsfall, lägre dödlighet, ökad livskvalitet, minskade hälso- och sjukvårdskostnader samt ökad produktivitet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör dessa samhällsutfall vägas samman med de kostnader och konsekvenser, exempelvis administrativa kostnader och omställningskostnader för företag, som skatten medför. Konsekvenserna beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.3.

3.2.2.6 Faktorer som påverkar effekterna

Även om effektlogiken är förenklad så visar den att flera faktorer påverkar vilken effekt skatten får på konsumtionen. Påverkan på folkhälsa är än mer komplex och påverkas av ytterligare fler faktorer.

UTFORMNING AV SKATTEN

Effekterna påverkas av hur skatten utformas. Exempelvis vad skattesatsen baseras på och hur hög den är, vilka drycker som beskattas och hur lagstiftningen säkerställer efterlevnaden av skatten i form av kontroller och sanktioner. Läs mer om utformningen i avsnitt 3.2.1.

INITIAL KONSUMTION

Effekterna och konsekvenserna påverkas av hur utbudet av drycker med mer eller mindre tillsatt socker förändras efter införandet av skatten. Givet att sockermängden minskas i alla drycker på marknaden, skulle alla konsumenter få i sig mindre socker via drycker jämfört med konsumtionen de skulle haft i nollalternativet (givet att deras konsumtion inte är noll i både nollalternativet och alternativet då skatten införs).

Hur många som konsumerade mycket eller lite dryck med tillsatt socker innan skatten infördes och huruvida de som konsumerade mycket förändrar sin konsumtion påverkar effekterna. I ett scenario där alla initialt konsumerar en liten mängd dryck med tillsatt socker innan skatten införs skulle skatten rimligtvis ha en mycket liten effekt. Vi vet att befolkningen idag i stort konsumerar en större mängd dryck med tillsatt socker än vad som är

önskvärt för folkhälsan. Hur konsumtionen kommer att utvecklas i nollalternativet är osäkert, men vi utgår från att det, relativt rekommendationerna, fortsatt kommer att vara en för hög konsumtion.

Frågan är vidare om de individer som i framtiden konsumerar ”för mycket” dryck är samma individer som även skulle förändra sin konsumtion till följd av en skatt. Det beror på hur priskänsliga dessa konsumenter är och hur väl utformningen av skatten ger incitament för reformulering. För att skatten ska ha en effekt på folkhälsan krävs det att de individer som har eller riskerar ohälsa till följd av sin höga konsumtion av drycker med tillsatt socker är de individer som intar en mindre mängd socker som följd av skatten. Responsen på skatten är individuell, vissa personer skulle fortsätta konsumera precis som tidigare medan andra tycker att priset blir för högt och väljer att konsumera andra varor istället eller sparar pengarna de annars skulle lagt på drycker med tillsatt socker.

Bland de som har lägre socioekonomisk position är matvanorna generellt sämre jämfört med de med högre socioekonomisk position (Livsmedelsverket, 2016). Den matrelaterade ohälsan är även högre bland de med lägre socioekonomisk position. Det skulle tala för att skatten kan ha en relativt bra träffsäkerhet om gruppen med hög konsumtion och lägre socioekonomisk position är mer priskänslig. Då kan skatten förväntas minska konsumtionen av socker via dryck i den grupp som har störst risk för matrelaterad ohälsa, vilket skulle kunna ha en positiv effekt på folkhälsan. Detta gäller dock på befolkningsnivå.

PRISKÄNSLIGHET

Konsumenternas priskänslighet beskriver hur mycket konsumtionen förändras när priset ökar. Ju mer priskänsliga konsumenterna är, desto större förväntas förändringen i konsumtion bli när priset förändras. I ett fall då konsumenterna inte alls är priskänsliga, skulle ett ökat pris inte nödvändigtvis leda till en märkbar minskning i konsumtionen. Priskänsligheten bestäms delvis av konsumenternas preferenser (vad de tycker om och hur högt de värderar olika varor), men även av tillgängligheten av och priserna på nära substitut till drycker med tillsatt socker på marknaden.

HUR STOR DEL AV SKATTEN SOM ÖVERFÖRS TILL KONSUMENTPRISER

Hur stor effekt skatten skulle ha på konsumtionen beror på om och hur mycket priset på dryckerna ökar, vilket i sin tur beror på hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriset. Lauer et al. (2022) tar upp flera faktorer som påverkar hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriset; företagens strategiska beteende (exempelvis produktions- och marknadsföringsstrategier), marknadsstrukturen (exempelvis graden av konkurrens) samt utbuds- och efterfrågeelasticitet².

² Efterfrågans priselasticitet beskriver hur många procent den efterfrågade kvantiteten förändras när priset ändras med en procent. Utbudets priselasticitet beskriver hur många procent den utbudna mängden av en produkt förändras när priset ändras med en procent.

Generellt brukar mer av skatten överföras till priset som konsumenterna möter, ju mindre priskänsliga konsumenterna är. Låg priskänslighet bland konsumenterna innebär att företagen kan höja priset med begränsad risk för att konsumenterna byter till andra produkter. Men, i kombination med priskänsligheten påverkar även de andra faktorerna, företagens strategier och marknadsstrukturen, hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriset. Råder fri konkurrens brukar en skatt vanligtvis överföras helt eller delvis till konsumentpriserna. Råder det mindre konkurrens på marknaden har marknadsaktörerna mer makt att själva sätta priset, vilket kan resultera i att priset stiger ännu mer än skatten. Det kan dock bero på om företagen helt maximerade sin vinst innan skatten eller inte.

I ett fall då företagen tar hela skattebördan och inte vältrar över någon del av skatten till priserna, uppstår en situation då priset förblir oförändrat trots införandet av skatten. Skatten skulle ändå kunna få effekt via incitament för reformulering, förändrad marknadsföring och information. En sådan situation skulle dock innebära att konsumenterna inte har incitament att minska konsumtionen till följd av ett ökat pris, vilket troligtvis skulle minska effekten av skatten. Detta skulle teoretiskt kunna ske om det råder monopol på marknaden och konsumenterna inte är priskänsliga. I praktiken är det osannolikt att en sådan situation skulle uppstå. De exempel från verkligheten som tas upp av Lauer et al. (2022) tyder på att skatten oftast har överförts helt eller delvis till konsumentpriserna i de länder som infört en skatt.

Sammanfattningsvis beror aktörernas prissättning till följd av skatten på marknadsstrukturen, efterfrågan på företagets produkter, konsumenternas priskänslighet, produktionskostnader, utbudet av olika produkter och hur andra aktörer agerar. Även utformningen av skatten påverkar. Beroende på dessa faktorer och vad som är mest lönsamt kan företagen således välja att inte överföra en så stor del av skatten till konsumentpriserna, eller att höja priset mer än skatten.

3.2.2.7 Vad vet vi utifrån empiriskt underlag?

Gällande reformulering och prisförändringar har effekterna varit väldigt olika i olika länder, eftersom utformningen av skatten varierat. I länder som utformat en skatt på drycker med tillsatt socker med det främsta syftet att producenterna ska reformulera dryckerna har skatten haft avsedd effekt, exempelvis i Storbritannien och Irland (Lauer et al., 2022). I Sydafrika förblev sockerhalten oförändrad i drycker från de största producenterna med ett något högre pris, samtidigt som mindre producenter sänkte sockerhalten i dryckerna samtidigt som de ökade priset.

Gällande eventuella substitutionseffekter har Finkelstein et al. (2013) undersökt effekterna på det totala kaloriintaget till följd av en skatt på drycker med tillsatt socker som ökar priset med 20 procent. Författarna hittar inga belägg för att substitutionseffekterna skulle leda till ett ökat totalt kaloriintag. Resultatet indikerar istället en minskning i det totala kaloriintaget.

Det krävs fler utvärderingar av hur en skatt på drycker med tillsatt socker påverkar gränshandel av de beskattade dryckerna (Lauer et al., 2022). Modellstudier visar blandade

resultat, men generellt verkar inte gränshandeln i sig motverka effekterna av skatten även om det kan minska effektiviteten något. Ett lands geografiska läge påverkar sannolikheten för hur mycket gränshandel som kan uppstå vid ett införande av en skatt på drycker med tillsatt socker. När en skatt infördes i Danmark ökade konsumtionen av läsk i Tyskland.

Gränshandeln beror även på hur stora prisskillnaderna är på dryckerna mellan länderna. I Sverige är handel från Norge, Finland, Danmark och Tyskland mest tillgängligt. I en utredning av en skatt skulle det därför vara relevant att undersöka hur priserna på de drycker som skulle beskattas förhåller sig mellan de olika länderna samt utreda hur tillgängligt det skulle vara för svenskar att handla dryckerna i de närliggande länderna.

3.2.3 Effekter över tid

Vi har diskuterat flera olika effekter, som enligt effektlogiken inträffar efter varandra eller ibland parallellt. Den centrala effekten, vilket är målet med skatten, är att minska konsumtionen av socker från drycker för att förbättra folkhälsan. Anpassningen till de nya marknadsvillkor som en skatt innebär sker dock i praktiken oftast inte över en natt eller en vecka. Det innebär i regel inget substantiellt problem relativt beskrivningen av förväntade effekter och konsekvenser. Men några komplikationer av tidsaspekten kan ändå lyftas fram.

3.2.3.1 Anpassningen till ett nytt läge kan ta lite tid – eller ske innan skatten införs

En skatt förväntas kunna ge effekter på relativt kort sikt genom att såväl producenter som konsumenter anpassar sina produktions- respektive konsumtionsval utifrån de nya relativpriserna. På lite längre sikt kan aktörers agerande skapa fler och nya möjligheter till justeringar, som sedan också kan realiseras.

I Storbritannien visar utvärderingar att dryckerna på marknaden började reformuleras för att ha en sockerhalt lägre än tröskelvärdet för avgiften redan ett år innan avgiften trädde i kraft (Lauer et al., 2022). Ungefär ett år efter implementeringen hade andelen drycker med en sockerhalt över tröskelvärdet (5g/100ml) minskat från 51,7 procent till 15,4 procent.

3.2.3.2 Produktutveckling kan ske både i närvaro och i frånvaro av en skatt

Substitut för drycker med tillsatt socker och produktionsteknik för dessa existerar redan och en anpassning bör kunna ske relativt snabbt. Skatten skulle kunna ge starkare incitament för företag att utveckla och marknadsföra fler och nya alternativ till den beskattade drycken, exempelvis sockerfria alternativ som inte existerar när skatten införs. Man skulle därmed kunna vänta sig att skatten bidrar med ett visst skifte i inriktningen på produktutvecklingen.

Det finns redan, och kommer sannolikt att finnas, drivkrafter som påverkar den långsiktiga produktutvecklingen mot sockerfria alternativ även i en framtid utan att skatten införs (nollalternativet). En skatt skulle därför inte vara ensamt påverkande eller avgörande för om det blir någon produktutveckling med sockersänkande inriktning. Däremot skulle den, beroende på detaljutformningen, kunna ha en viss och förstärkande effekt i den riktningen.

Här är det rimligt att tänka sig att symbolvärdet, i att staten visar att man anser att det finns ett problem och att man är beredd att agera, skulle kunna skicka en verkligt styrande signal om att framtida politik kan förväntas bli minst lika styrande.

3.2.3.3 Påverkan på hälsa tar med nödvändighet lång tid

De negativa hälsoeffekterna av hög sockerkonsumtion uppkommer efter relativt långvarig hög konsumtion av socker. Hur lång den tiden är beror på vilken hälsoaspekt vi fokuserar på. Fetma kan utvecklas på ett par eller några år, medan t.ex. typ 2-diabetes eller för tidig död inträffar med lång tidsfördröjning och som en kumulativ effekt av mer eller mindre kontinuerlig hög sockerkonsumtion. Detta innebär att de positiva effekterna av minskad sockerkonsumtion skulle komma med åtminstone samma tidsfördröjning, de är ju i praktiken uteblivna negativa konsekvenser av sockerkonsumtionen.

3.2.3.4 Konsekvenser kan under en övergångstid skilja sig från de långvariga

Utvärderingar av skatten på drycker med tillsatt socker i Frankrike visade att skatten helt hade överförts till konsumentpriserna sex månader efter implementeringen. Det är ett exempel på att konsekvenser och effekter, trots att någon förändring i själva skatten inte görs, kan förändras över tiden.

Att effekten förändras över tiden skulle kunna förklaras av att andra faktorer, som samverkar med skatten i påverkan på beteende, förändras. Men, det kan också handla om att det finns trögheter i anpassningen. I exemplet från Frankrike kan det tänkas att det tar tid för producenter och återförsäljare att hitta ett nytt pris som konsumenterna mer långsiktigt accepterar eller att en gradvis tillvänjning hos konsumenterna efter ett halvår innebär att just den prishöjning som motsvarar skatten accepteras.

3.2.3.5 Om andra faktorer förändras kan skatten behöva justeras för bibehållen effekt

När andra faktorer i omvärlden förändras kan skatten behöva justeras för att effekten ska bibehållas. Om skattesatsen inte ökar med exempelvis inflation skulle den tappa effekt över tid. En omvärldsförändring som innebär ett sjunkande penningvärde innebär alltså att effekten av skatten över tid kan minska. För att undvika det behöver skatten kunna justeras över tiden.

Om preferenserna ändras till förmån för dryckesalternativ med lägre sockerhalt, eller om bättre substitut utvecklas över tiden så skulle samma påverkan på konsumtionen i princip kunna uppnås med en lägre skatt. Beroende på om skatten syftar till en viss minskning eller till att all sockerkonsumtion via dryck ska upphöra så skulle det, i det förra fallet, kunna uppstå situationer där en sänkning av skatten över tid skulle kunna motiveras.

3.3 Konsekvenser

Konsekvenser av ett styrmedel kan beskrivas som bieffekter, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som styrmedlet ska leda till. I avsnittet delar vi in konsekvenserna i miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

3.3.1 Miljömässiga konsekvenser

Några miljömässiga konsekvenser har identifierats. Hur relevanta konsekvenserna är kan bero på utformningen av skatten. Överlag bedömer vi de miljömässiga konsekvenserna av skatten som marginella, även om det finns osäkerheter kring storleken på konsekvenserna.

Minskad konsumtion kan generellt medföra minskad miljöpåverkan, givet att produktionen i nollalternativet medför negativ miljömässig påverkan.

Beroende på utformningen av skatten skulle det kunna finnas incitament för företag som producerar dryckerna att ställa om produktionen för att sälja större eller mindre förpackningar, exempelvis burkar och flaskor. Det skulle även kunna påverka transporterna av dryckerna, om flera små förpackningar tar ett större utrymme i transporter jämfört med färre större förpackningar, eller vice versa. I så fall skulle eventuellt fler transporter behövas för samma mängd dryck (i liter) som tidigare, vilket skulle kunna bidra till ökade utsläpp.

Om efterfrågan på sötningsmedel skulle öka till följd av skatten skulle produktionen av sötningsmedel eventuellt öka. Vi har inte jämfört miljöpåverkan från produktion av sötningsmedel med miljöpåverkan av produktion av socker, men ser det som osannolikt att denna konsekvens skulle innebära omfattande miljöpåverkan.

3.3.2 Sociala konsekvenser

De sociala konsekvenserna kretsar delvis kring den önskade effekten av skatten, förbättrad folkhälsa. I avsnittet diskuterar vi även eventuella fördelningseffekter för hushåll i olika socioekonomiska grupper, hur skatten kan påverka barn och unga samt jämlikhet och jämställdhet.

3.3.2.1 Folkhälsa

Förbättrad folkhälsa är det önskade utfallet av styrmedlet, snarare än en konsekvens. Överlag kan folkhälsan förbättras givet att befolkningens intag av socker minskar, särskilt i de grupper som tidigare konsumerat mycket socker via drycker. Den förbättrade folkhälsan skulle kunna mätas som ett färre antal sjukdomsfall, lägre dödlighet och ökad livskvalitet. Detta kan värderas samhällsekonomiskt utifrån minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet, vilket diskuteras i avsnitt 2.2.

3.3.2.2 Fördelningseffekt

En skatt på drycker med tillsatt socker kan få olika ekonomiska konsekvenser för olika individer eller för olika grupper av människor. Konsekvenserna för olika individer beror på hur stor konsumtionen är och huruvida konsumtionen förändras som en följd av skatten eller inte. Fördelningseffekten beskriver hur skatten kan förväntas påverka ekonomin i hushåll med olika socioekonomisk position. Att en skatt är regressiv innebär att personer med högre inkomst betalar en lägre andel av sin inkomst i skatt.

Generellt skulle de som konsumerar mycket drycker med tillsatt socker och fortsätter göra det vid en prisökning till följd av skatten betala mer i skatt än de som inte konsumerar lika mycket. Ju mindre en person konsumerar efter skattens införande, desto mindre av inkomsten skulle gå till statens skatteintäkter. I ett scenario där skatten utformas så att den ger incitament för alla producenter att sänka sockerinnehållet i dryckerna skulle alla konsumenters konsumtion av socker minska. Hur priserna och därmed konsumenternas skattebetalning påverkas varierar beroende på utformningen.

Det är troligt att skatten skulle vara regressiv. Det innebär att skatten kan förväntas ha relativt liten påverkan på höginkomsttagares andel av inkomst som betalas i skatt jämfört med låginkomsttagare. Effekten på hälsan bland höginkomsttagare kan förväntas vara liten, givet att gruppen inte konsumerar så mycket dryck. De låginkomsttagare som minskar sin konsumtion skulle å andra sidan få förbättrad hälsa och inte betala så stor andel av sin inkomst i skatt, medan de låginkomsttagare som inte förändrar konsumtionen skulle betala en större andel av sin inkomst i skatt och få oförändrad hälsa.

Empiriska studier visar att inköpen av drycker med tillsatt socker minskade mest bland de som tidigare var högkonsumenter, och allra mest minskade inköpen bland de med låg socioekonomisk position som var högkonsumenter (Lauer et al., 2022).

Det krävs ett normativt ställningstagande för att bedöma huruvida det är önskvärt, eller överkomligt, att en skatt på drycker med tillsatt socker eventuellt finansieras mer av de med lägre inkomst. I en samhällsekonomisk analys brukar inte detta perspektiv vägas in som en kostnad eller en besparing. Enligt Lauer et al. (2022) är det rimligt att bedöma hela skattesystemet som regressivt eller progressivt, istället för att se till enskilda skatter. Exempelvis kan skattesystemet som helhet vara progressivt även om enskilda skatter inom systemet är regressiva.

3.3.2.3 Barn och unga

Barn och unga kan få tillgång till drycker med tillsatt socker på flera sätt. De kan köpa dryckerna själva i affären, dryckerna kan finnas i hemmet om någon annan i hushållet köpt hem dem och barn och unga kan bli bjudna på dryckerna i olika sammanhang. Lindroos et al. (2021), som analyserat Livsmedelsverkets senaste nationella matvaneundersökning Riksmaten ungdom 2016–17, visade att merparten av ungdomarnas intag av ohälsosam mat

skedde i hemmet, men av den mat och dryck som ätits utanför hemmet och skolan var en större andel energität och näringsfattig. Där bestod minst hälften av konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

I analysen utgår vi från att en prisökning skulle påverka konsumenter oavsett ålder. På individnivå förväntas olika barn/unga förändra konsumtionen i butik olika mycket. Exempelvis beror en persons konsumtionsförändring på faktorer som inkomst, kunskap och värderingar. Det gäller såväl för barn som vuxna. Tidigare studier visar att en skatt leder till lägre konsumtion på befolkningsnivå och särskilt bland personer med lägre socioekonomisk status. På gruppnivå är det därför sannolikt att en prisökning skulle leda till en lägre konsumtion av drycker med tillsatt socker även bland barn och unga. Det kan ske både genom att de själva förväntas köpa en mindre mängd dryck i butik och genom att föräldrar och andra personer som tillgängliggör drycker för barnen förväntas köpa en mindre mängd dryck.

Om vi utgår från att barn och unga är mer priskänsliga än vuxna, vilket är troligt eftersom de inte har lika mycket pengar att konsumera för, indikerar det att de skulle minska konsumtionen mer jämfört med vuxna om priset ökade. Det innebär att ett höjt pris skulle ha en extra stor effekt på konsumtionen bland barn och unga, framför allt via en minskning av den del av konsumtionen som de själva köper.

Om skatten utformas så att sockerhalten i dryckerna sänks skulle även det bidra till att barn och unga får i sig en mindre mängd socker via de sockrade drycker som de eventuellt ändå konsumerar. För barn och unga gäller, som för andra grupper, att en skatt inte förväntas ge samma effekt på individnivå som på gruppnivå. Inom gruppen finns sannolikt individer med tillräckligt höga inkomster för att göra egna omprioriteringar från annan konsumtion, eller vars konsumtion betalas av andra, exempelvis mindre priskänsliga föräldrar.

Det krävs fler studier om de kausala hälsoeffekterna av en skatt på drycker med tillsatt socker, men de resultat som finns indikerar att en skatt kan förebygga fetma bland unga, särskilt bland flickor bosatta i områden med lägre socioekonomisk status (Rogers et al., 2023, Gracner et al., 2022).

3.3.2.4 Jämställdhet och jämlikhet

Skatten väntas leda till att grupper med sämre hälsa får bättre hälsa, vilket kan ha en utjämnande effekt på ojämlikheter i hälsa i befolkningen. Vi ser inga betydande skillnader i hur män och kvinnor påverkas. Möjligtvis skulle mäns hälsa förbättras något mer än kvinnors, givet att män generellt konsumerar mer drycker med tillsatt socker. Män har generellt även sämre matrelaterad hälsa än kvinnor, vilket innebär att skatten skulle kunna ha en utjämnande effekt på hälsan mellan kvinnor och män.

3.3.2.5 Arbetsmarknaden

Enligt boken ”Health taxes” av Lauer et al. (2022) har de empiriska studier som undersökt konsekvenser av en skatt på drycker med tillsatt socker inte identifierat några negativa effekter på arbetsmarknaden.

Generellt visar både empiriska och modellerade studier att den minskade konsumtionen av de beskattade varorna kan ha direkta effekter i form av förlorade jobb inom den sektorn. Men eftersom skatten leder till ett skifte i konsumtion, där människor lägger pengar på antingen andra livsmedel eller något helt annat samtidigt som staten får in mer skatteintäkter som spenderas, leder skatten till ett skifte mellan sektorer och den totala negativa effekten på arbetsmarknaden blir minimal eller neutral, eller så ökar antalet jobbtillfällen. Vidare kan en skatt som främjar folkhälsan motverka de indirekta kostnader som uppstår till följd av ohälsa i befolkningen, exempelvis produktionsförluster. Resultatet från de studier som utvärderat effekterna på arbetsmarknaden skiljer sig om studien tar hänsyn till omfördelning av konsumtion mellan sektorer och statliga spendingar eller inte.

Konsekvenserna på arbetsmarknaden kan rimligtvis även påverkas av hur lång omställningstiden är för de påverkade företagen, det vill säga hur lång tid de har på sig att ställa om från att det annonseras att en skatt ska införas till att den träder i kraft.

3.3.3 Ekonomiska konsekvenser

Hur hushållen påverkas ekonomiskt beskrivs under sociala konsekvenser. I detta avsnitt beskrivs hur företag och offentlig sektor kan påverkas.

3.3.3.1 Företag

De ekonomiska konsekvenserna för företag påverkas av flera faktorer, till exempel utformningen av skatten, företagets egenskaper, marknadsstrukturen och konsumenternas priskänslighet. I rapporten har vi inte gjort en analys av hur alla dessa faktorer ser ut på den svenska marknaden, utan resonerar nedan kring hur och varför faktorerna kan påverka de ekonomiska konsekvenserna. Konsekvenserna för olika typer av företag skulle behöva utredas vidare om ett förslag på skatt skulle vara aktuellt.

Faktorer som påverkar konsekvenserna kopplat till utformningen på skatten är exempelvis hur lång omställningstiden är, skattesatsen, eventuella tröskelvärden och om den är utformad i syfte att främst öka priset på drycker eller i syfte att sockerhalten i drycker ska sänkas (Lauer et al., 2022). Slutligen kan marknadsstrukturen spela in, exempelvis om det råder fri konkurrens med många företag eller om det är ett fåtal företag med större marknadsandelar.

Även företagets egenskaper påverkar de ekonomiska konsekvenserna. Lauer et al. (2022) tar upp flera faktorer som påverkar hur olika företag kan påverkas av en skatt. Exempelvis storleken på företaget, vilka produkter företaget producerar och säljer och produktionskostnader. Hur ett företag påverkas beror även på hur deras verksamhet ser ut

relativt konkurrenterna. Om ett företag har inflytande över utformningen av skatten kan företaget dra fördel av det, exempelvis genom att främja en skattesats eller tröskelnivå av sockerhalt som passar den egna verksamheten. Vissa företag kan även ha en bättre position att reformulera produkterna, exempelvis om de har tekniska fördelar eller redan producerar substitut till den dryck som ska beskattas. Generellt brukar större företag ha fler sådana fördelar än mindre företag. De företag som har konkurrensfördelar kan öka priset till följd av skatten och behålla marknadsandelar, medan företag som inte har fördelar kan behöva sänka hur stor del av skatten som överförs till konsumenterna och det kan ske på bekostnad av företagets lönsamhet. För mindre företag som är specialiserade på endast sockersötade drycker kan omställningskostnaden bli högre. Vissa företag kanske redan har ett utbud av liknande varor, exempelvis drycker med sötningsmedel istället för tillsatt socker. För dessa företag förväntas intäkterna minska något eller inte påverkas alls.

Lärdomar från utvärderingar av avgiften i Storbritannien

Utvärderingar av avgiften som infördes i Storbritannien 2018 visar att aktiekurserna för påverkade företag minskade något samma dag och dagen efter att regeringen offentliggjorde att avgiften skulle införas (mindre än 4 procents minskat värde i genomsnitt) (Lauer et al., 2022). Efter den initiala nedgången ökade aktiekurserna det följande året och det fanns inga tecken på nedgång i samband med implementeringen ett år senare. En annan utvärdering undersökte omsättningen hos företag som producerar drycker med tillsatt socker i Storbritannien. Resultatet visade en kortsiktig negativ omsättning under de två åren mellan offentliggörandet och implementeringen (2016-2018). Efter implementeringen 2018 visade resultatet inte på någon negativ effekt på omsättningen. Resultatet visade att företagen därmed mildrade effekterna av avgiften innan den trädde i kraft samt att företagen anpassade sig genom reformulering eller investeringar i andra aktiviteter. Överlag drar författarna slutsatsen att avgiften inte hade betydande eller långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser för företagen.

Försäljare av drycker med tillsatt socker

Effekterna som beskrivits ovan gäller till stor del både producenter av drycker och återförsäljare. Precis som för producenter av dryckerna beror de ekonomiska konsekvenserna för försäljare av dryckerna, exempelvis dagligvaruhandeln, på marknadsstrukturen, företagens egenskaper, utformningen av skatten och konsumenternas beteende. Givet att skatten leder till en reformulering och/eller en övergång till konsumtion av substitut av något slag, exempelvis drycker med sötningsmedel, lär de ekonomiska konsekvenserna för dessa företag bli marginella.

Minskad efterfrågan på råvaran socker

Eftersom effekter av skatten är minskad försäljning av drycker med tillsatt socker samt reformulering i form av minskad sockermängd i dryckerna på marknaden, kan efterfrågan på insatsvaran socker minska. Det skulle kunna påverka leverantörer och producenter av socker,

exempelvis de som odlar sockerbeter, i form av minskad efterfrågan på deras produkt. Det skulle i sin tur kunna påverka hur mycket mark som används till sockerbetsodling. Dessa konsekvenser är både miljömässiga och ekonomiska.

Samtidigt som efterfrågan på socker eventuellt skulle minska något, skulle efterfrågan på sötningsmedel öka. Det skulle kunna gynna producenter av sötningsmedel ekonomiskt.

3.3.3.2 Offentlig sektor

Generellt beror de ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna på utformningen av skatten, exempelvis hur den administreras. Det är sannolikt att en skatt skulle innebära administrativa kostnader för myndigheter, exempelvis administration av kontroll och hantering av skatteintäkter.

Genom förbättrad folkhälsa skulle skatten medföra besparingar inom offentlig sektor, exempelvis genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader och tandvårdskostnader samt ökad produktivitet. Givet att skatten skulle bidra till förbättrad folkhälsa genom minskad fetma skulle de största besparingarna ske genom det senare, ökad produktivitet (Nilsson et al., 2022).

Skatten skulle medföra skatteintäkter, som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv ses om en omfördelning av pengar från konsumenterna till staten. I effektlogiken har vi inte nämnt vad som sker med skatteintäkterna till följd av skatten. Det är upp till beslutsfattarna att avgöra hur intäkterna bäst ska användas. Skatten kan således möjliggöra för ytterligare positiva effekter på folkhälsan genom att finansiera andra insatser eller styrmedel. Skatteintäkterna kan givetvis även användas till något helt annat, utifrån beslutsfattarens preferenser.

3.4 Sammanfattning

Sammantaget verkar en skatt på drycker med tillsatt socker inte medföra omfattande negativa konsekvenser inom de områden som undersökts i denna rapport. Huruvida skatten är önskvärd ur ett folkhälsoperspektiv beror på om skatten förväntas minska konsumtionen och därigenom ha effekter på folkhälsan. Både effekterna och konsekvenserna till följd av att införa en skatt i Sverige beror på utformningen, svenska konsumenters beteende och på marknadsstrukturen.

Det finns aspekter som är viktiga att ta särskild hänsyn till för att skatten ska få önskad effekt och avgöra hur önskvärd det är att införa en sådan. De viktigaste faktorerna att ta hänsyn till, som identifierats i denna rapport, är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen
- hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriser

- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

3.4.1 Effekten på folkhälsa

För att nå en bättre folkhälsa är det önskvärt att de som konsumerar stora mängder socker via dryck, med ökad risk för ohälsa som följd, ska minska konsumtionen. Det kan både ske genom att dryckerna de konsumerar innehåller mindre socker och att totalkonsumtionen av drycker som innehåller tillsatt socker minskar.

I ett scenario där sockerhalten sänks markant till följd av skatten, exempelvis som i Storbritannien, skulle majoriteten av alla som konsumerar drycker med tillsatt socker få i sig en påfallande lägre mängd socker via drycken. I Storbritannien har vissa producenter valt att behålla sockerhalten i drycken och istället höjt priset och låtit konsumenterna betala skattebeloppet (Coca Cola Great Britain, 2022). Ett högre pris förväntas minska konsumtionen av dryckerna. Studier visar att personer med lägre socioekonomisk position har högre grad av ohälsa och en högre konsumtion av ohälsosamma livsmedel, där drycker med tillsatt socker kan ingå (Livsmedelsverket, 2016). Denna grupp är även mer känslig för prisförändringar. Dessa faktorer talar för att en skatt på drycker med tillsatt socker kan ha effekt på folkhälsan och särskilt att den kan ha en utjämnande effekt på skillnaderna i hälsa mellan olika socioekonomiska grupper. Hur stor effekten skulle bli går dock inte att bedöma utifrån underlaget i rapporten.

Det finns även faktorer som kan tala emot en sådan effekt. Många olika faktorer påverkar hälsan. Sett till matvanor beror ett för högt kaloriintag oftast på fler orsaker än endast hög konsumtion av dryck med tillsatt socker. Dock finns det relativt entydig evidens att det finns ett samband mellan just konsumtion av dryck med tillsatt socker och riskfaktorer för ohälsa. Som visas i effektlogiken kan skatten förväntas förbättra befolkningens tandhälsa och på lång sikt minska fallen av typ-2 diabetes, övervikt och fetma och hjärt- och kärlsjukdom. Det finns samtidigt fler riskfaktorer för ohälsa än konsumtion av socker och det behövs fler åtgärder än en skatt på drycker med tillsatt socker för att påverka alla riskfaktorer och få långsiktiga effekter på folkhälsa.

Det vi vet från tidigare forskning är att skatter på drycker med tillsatt socker generellt leder till minskad konsumtion av dryckerna (Livsmedelsverket, 2022a). I vissa länder, exempelvis Storbritannien, har den främsta effekten av skatten varit en lägre sockerhalt i läsk (Lauer et al., 2022). Företagens respons, det vill säga huruvida skatten leder till ett ökat pris på de beskattade dryckerna eller reformulering, beror till stor del på utformningen av skatten.

3.4.2 Utformningen och en tillräckligt hög skatt

Utformningen av skatten skulle variera beroende på om syftet är att öka priset eller skapa incitament för reformulering, eller både och. För att få effekter på konsumtionen, antingen i form av minskad konsumtion till följd av ett högre pris eller att konsumtionen skiftar till

drycker som reformuleras och har en lägre sockerhalt, eller både och, krävs att skatten sätts på en tillräckligt hög nivå. Vad den nivån skulle vara i Sverige skulle behöva utredas vidare.

Det är centralt att definiera vilka produkter som ingår i ”drycker med tillsatt socker”. Ett land som vill införa en skatt bör analysera marknadsandelarna för olika drycker och hur olika drycker påverkar sockerintag och kaloriintag. Utöver analysen bör man i utformningen ta hänsyn till priskänsligheter och eventuella substitutionseffekter.

Vidare är det viktigt med en enkel och transparent inbetalningsprocess samt kontroll och sanktioner av efterlevnaden av skatten. Detta ger incitament för aktörer att ändra sitt agerande när skatten införs.

3.4.3 Hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriser

Om skatten syftar till att öka priset på drycker med tillsatt socker skulle effekterna påverkas av hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriserna. Det är flera faktorer som påverkar hur stor del av skatten som överförs, bland annat företagets strategiska beteende, graden av konkurrens och konsumenternas priskänslighet. Är konsumenterna priskänsliga och det råder hög konkurrens förs en mindre del av priset sannolikt över till konsumenterna.

Det som är viktigt att ta hänsyn till är att det inte är självklart att prishöjningen på de beskattade dryckerna helt motsvarar skatten. Hur priset förändras beror på många olika samspelande faktorer och är svårt att exakt förutsäga.

3.4.4 Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

De miljömässiga konsekvenserna bedöms vara marginella. Det är inte troligt att de eventuella kostnaderna kopplat till de miljömässiga konsekvenserna skulle vara större än de besparingar som skulle kunna göras till följd av förbättrad folkhälsa, givet att skatten utformas så att den har effekt på sockerkonsumtionen och folkhälsan.

Utifrån ett barnperspektiv vet vi att det finns ett stort antal barn och unga som konsumerar en stor mängd dryck med tillsatt socker. En skatt skulle kunna användas för att minska konsumtionen av dessa drycker samt minska sockerhalten i de drycker som konsumeras bland barn och unga.

Det krävs ett normativt ställningstagande för att bedöma huruvida det är önskvärt, eller överkomligt, att en skatt på drycker med tillsatt socker eventuellt finansieras mer av de med lägre inkomst. Skatten skulle vara regressiv givet att låginkomsttagare har högre konsumtion och fortsätter konsumera drycken om priset ökar. Hur skatten eventuellt kan slå ekonomiskt mot vissa grupper kan rimligtvis ställas mot vilka grupper som kan få störst vinst av en skatt i form av förbättrad hälsa, vilket troligen är de med lägre socioekonomisk position. Här vill vi poängtera att detta resonemang gäller på befolkningsnivå och inte för enskilda individer.

Utifrån de studier som finns tillgängliga väntas skatten inte ha några större negativa konsekvenser på arbetsmarknaden.

För att helt utreda de ekonomiska konsekvenserna för företag och offentlig sektor skulle en mer precis utformning av skatten behöva analyseras. Även marknadsstrukturen för drycker med tillsatt socker skulle behöva utredas djupare. Överlag tyder studier på att en skatt på drycker med tillsatt socker inte har betydande eller långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser för företag generellt. Samtidigt kan såklart olika företag påverkas på olika sätt och de negativa konsekvenserna skulle troligtvis vara större för mindre företag som är specialiserade på just drycker med tillsatt socker och inte har andra produkter i sitt utbud av produkter. För offentlig sektor skulle skatten kunna medföra administrativa kostnader samt besparingar kopplat till förbättrad folkhälsa.

4. Sänkt moms på frukt och grönsaker

4.1 Motivering till att införa styrmedlet

I Sverige är konsumtionen av frukt och grönsaker under den rekommenderade, både på befolkningsnivå och bland barn och unga. Ett sätt att främja intaget av frukt och grönsaker skulle kunna vara att göra dem mer attraktiva genom att minska priset, exempelvis genom att sänka momsen.

Ett för lågt intag av frukt och grönsaker är en väletablerad riskfaktor för ohälsa (GBD Diet Collaborators, 2019). Det är förknippat med bland annat en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar, stroke, typ 2-diabetes och cancer (Aune, 2019, World Cancer Research Fund/American Institute för Cancer Research, 2018).

Det finns fler studier som undersökt effekterna på livsmedelskonsumtion av kombinationen av skatter och subventioner, än enbart effekter av subventioner (Livsmedelsverket, 2022a). Det är några länder i Europa som subventionerar vissa livsmedel genom sänkt moms. Men sänkningen av moms är då inte enbart riktade mot hälsosamma livsmedel, även om frukt och grönsaker ofta ingår. Det forskningen visar i nuläget är att prisförändringar, både höjningar och minskningar, kan ha en effekt på livsmedelskonsumtionen. Vidare indikerar forskningen att kombinationer av subventioner och skatter kan vara effektivt för att styra mot en mer hälsosam livsmedelskonsumtion. De flesta studier är dock modellstudier, så det saknas evidens från verkligheten om momssänkningars effekter.

4.2 Effekter till följd av sänkt moms på frukt och grönsaker

Effekterna är den avsiktliga verkan som sänkningen av moms har för att ett visst mål ska nås, i detta fall förbättrad folkhälsa.

4.2.1 Utformning av sänkt moms på frukt och grönsaker

Statskontoret (2019) har utförligt beskrivit utformningen av mervärdesskatten (moms) i Sverige samt möjligheterna att sänka momsen för frukt och grönsaker. Medlemsstaterna i EU kan ha upp till två reducerade momssatser och den normala momssatsen får inte vara lägre än 15 procent. I Sverige är momsen på livsmedel 12 procent och den normala momssatsen är 25 procent. Sverige har två reducerade momssatser på 12 respektive 6 procent. Det innebär att momsen på frukt och grönsaker skulle kunna sänkas till 6 procent.

Systemet är utformat så att hela kostnaden för momsen övervältras på konsumenten. Andra aktörer är därför helt befriade från den moms som har betalats eller ska betalas inom ramen för den ekonomiska verksamheten.

4.2.1.1 KN-varugrupper kan användas för att definiera frukt och grönsaker

Statskontoret (2019) menar att det kan vara juridiskt möjligt att införa en skattemässig subvention av hälsosamma livsmedel i Sverige. Författarna föreslår att KN-varugrupper³ skulle kunna användas för att definiera vilka livsmedel som ska subventioneras. Exempelvis varugrupperna 07, som omfattar grönsaker samt vissa ätbara rötter och stam- eller rotknölar, och 08, som omfattar frukt. Vissa livsmedel som ingår i varugrupperna 07 och 08 kan dock klassas som ohälsosamma, så samtliga varor i varugrupperna bör inte omfattas av momssänkningen. Exempelvis omfattar varugrupp 07 även potatischips. Potatis ingår inte heller i Livsmedelsverkets råd om 500 gram frukt och grönsaker om dagen, men skulle ingå i de livsmedelskategorier som skulle beröras av momssänkningen utifrån KN-varugrupperna. Möjligtvis skulle märkningen Nyckelhålet i kombination med KN-varugrupperna kunna användas för att definiera vilka livsmedel som skulle omfattas.

4.2.1.2 Likvärdiga varor bör ha samma mervärdeskatt

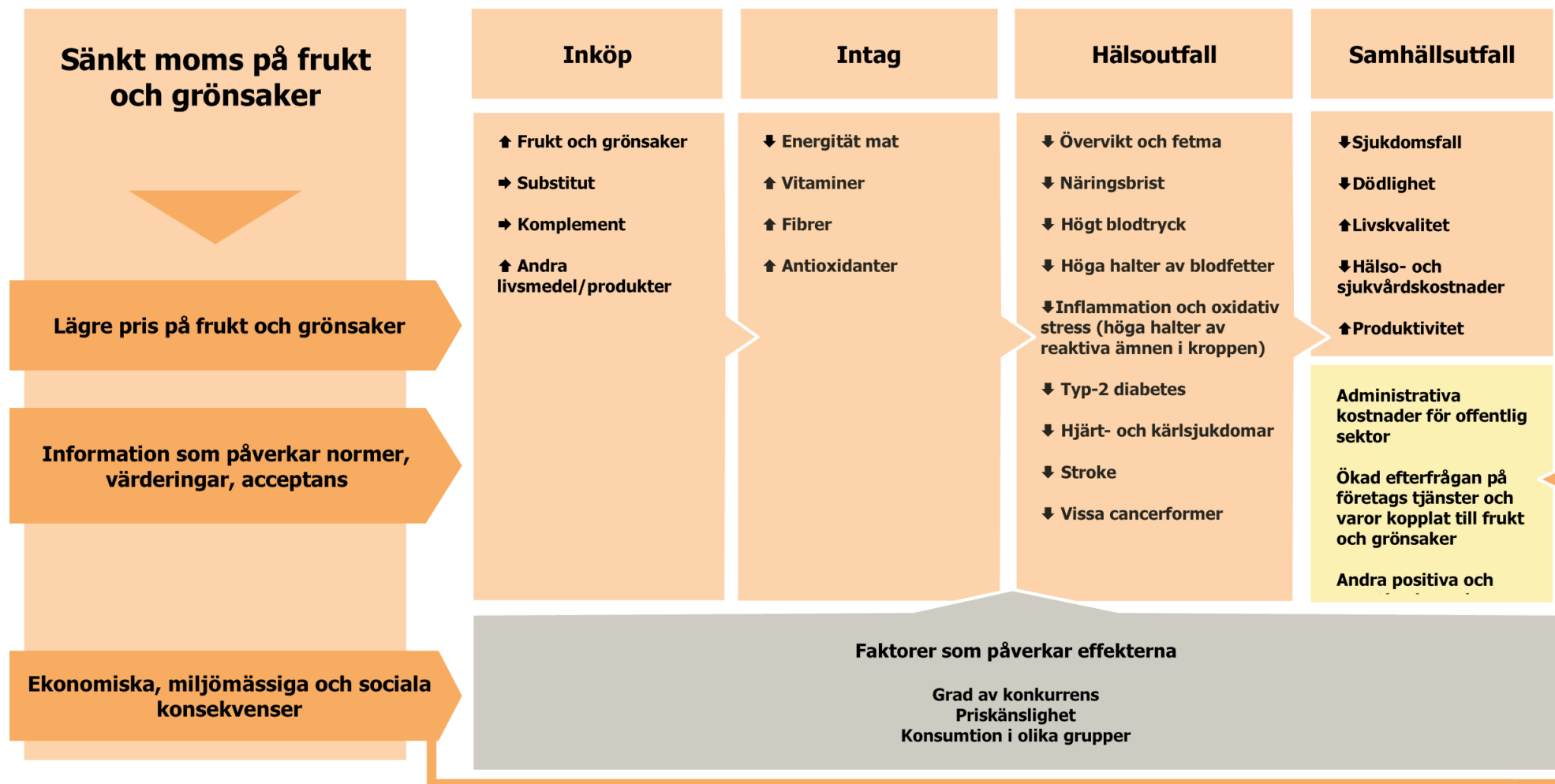
Utifrån ett konkurrensperspektiv är det viktigt att kategoriseringen av de livsmedel som ska ha lägre moms definieras på ett sätt som ger likvärdiga varor samma nivå av moms. En diskussion skulle kunna uppstå kring motiveringen av att det är just frukt och grönsaker som anses vara hälsosamma och därför ska ha sänkt moms. Det finns andra livsmedel i andra livsmedelskategorier som också är hälsosamma. Det är även hälsosamt med en varierad kost, och i en sådan ingår fler livsmedel än frukt och grönsaker.

4.2.1.3 Efterlevnad och kontroll

En sänkning av momsen för frukt och grönsaker medför att en avgränsad del av skattebasen för livsmedel ska mervärdesbeskattas med 6 procent i stället för med 12 procent. Det gör det nödvändigt för berörda företag att ha kontroll på olika momssatser för olika varor i redovisningen av den in- och utgående momsen. En enkel definition av de olika varugrupperna skulle därför underlätta för en korrekt efterlevnad. Det skulle eventuellt vara aktuellt med någon typ av kontroll för att säkerställa att det är de livsmedel som är tänkt att omfattas av den sänka momsen som faktiskt omfattas. Exempelvis ska det inte vara möjligt att sälja något livsmedel till den lägre momssatsen trots att det inte är ett livsmedel som ska omfattas av den sänkta momsen.

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

4.2.2 Effektlogik



Figur 1. Effektlogik för sänkt moms på frukt och grönsaker.

4.2.2.1 Mekanismerna

Sänkt moms från 12 till 6 procent på frukt och grönsaker förväntas leda till ett lägre pris på frukt och grönsaker. Eftersom moms är en skatt som läggs på priset av en vara, så skulle priset i termer av totalt belopp sänkas mest för dyrare frukt och grönsaker. Sänkningen skulle förmodligen leda till att frukt och grönsaker i den billigare prisklassen blev några kronor billigare per kilo⁴ och ju dyrare produkterna är desto större skulle prisförändringen i antal kronor vara. Den sänkta momsen skulle troligtvis medföljas av någon typ av information till såväl konsumenter som till företag, med liknande effekter som beskrivs för skatten på drycker med tillsatt socker i avsnitt 3.2.2.1.

Förändrad moms kunna medföra kostnader i form av administration och omställning för myndigheter och företag, samt andra konsekvenser. Läs mer om konsekvenserna i avsnitt 4.3.

4.2.2.2 Inköp

Den sänka momsen förväntas främst öka inköpen av frukt och grönsaker, till följd av det lägre priset. Inköpen av vissa andra livsmedel skulle också kunna påverkas.

I den grad det finns substitut som inte omfattas av momssänkningen kan konsumtionen av dessa minska. Generellt brukar olika frukter och grönsaker ses som substitut till varandra, inom samma livsmedelskategori (Jones, 2006). Exempelvis kan bär och färsk frukt ses som substitut. Möjliga substitutvaror skulle exempelvis kunna vara fruktjuice eller olika typer av ”snacks” (i den mån grönsakerna eller frukten konsumeras som ”snacks”), men vi bedömer dock inte att dessa varor är nära substitut till frukt och grönsaker.

Inköpen av komplementvaror, sådana varor som vanligtvis brukar köpas och användas tillsammans med frukt och grönsaker, skulle kunna öka. Vi har dock inte identifierat några starka substitut- eller komplementvaror till frukt och grönsaker och bedömer således att momssänkningens effekt på inköp av substitut- eller komplementvaror är marginell.

Sänkningen av momsen kan leda till att konsumenter får mer pengar över till att konsumera annat än frukt och grönsaker, en så kallad inkomsteffekt. Inkomsteffekten förväntas vara störst för de konsumenter som innan momssänkningen la mycket pengar på att köpa frukt och grönsaker. Givet att de som redan köper mycket frukt och grönsaker fortsätta göra det efter momssänkningen, skulle dessa konsumenter få mer pengar över till annat. Vad konsumenterna skulle lägga dessa pengar på är svårt att förutse. Det skulle exempelvis kunna vara andra livsmedel, såväl hälsosamma som ohälsosamma, inköp av andra varor som inte är relaterade till livsmedel eller sparande.

Det är troligt att responsen på ett lägre pris på frukt och grönsaker varierar mellan individer. Vissa personer skulle konsumera mer, medan andra skulle konsumera precis som tidigare.

⁴ Ett räkneexempel är om 1 kg äpplen kostar 35 kr exkl. moms. Dessa skulle då kosta 39 kr med 12 % moms och 37 kr med 6 % moms, en differens på 2 kr. Detta givet fullt genomslag på priset.

Det kan även finnas skillnader mellan de olika livsmedlen. Det är inte säkert att de som skulle konsumera mer frukt och grönsaker skulle göra det genom att sluta konsumera något annat.

4.2.2.3 Intag

Givet att befolkningens inköp av frukt och grönsaker ökar förväntas intaget av vitaminer, antioxidanter och fibrer att öka. Ett kostmönster med mycket frukt och grönsaker är näringsrik men har också en lägre energitäthet, vilket gör att risken för att konsumera mer energi än man behöver är lägre. Intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel skulle kunna minska, givet att människor skulle ersätta en del av sådana livsmedel med frukt eller grönsaker. Ett sådant ersättande skulle ytterligare kunna minska vissa riskfaktorer för ohälsa.

4.2.2.4 Hälsoutfall

Förändringarna i intag förväntas leda till minskad risk för näringsbrist. Ett högt intag av frukt och grönsaker är skyddande mot högt blodtryck, höga halter av blodfetter och inflammation och oxidativ stress. Ett lägre energiintag minskar risken för viktökning. När dessa riskfaktorer förbättras på befolkningsnivå förväntas ett minskat antal fall av övervikt och fetma, typ-2 diabetes, vissa cancerformer, hjärt- och kärlsjukdomar och stroke.

4.2.2.5 Samhällsutfall

Samhällsutfallen till följd av förbättrad folkhälsa väntas vara ett minskat antal sjukdomsfall, lägre dödlighet, ökad livskvalitet, minskade hälso- och sjukvårdskostnader samt ökad produktivitet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör dessa samhällsutfall vägas samman med de kostnader och konsekvenser, exempelvis administrativa kostnader och omställningskostnader för företag, som den sänkta momsen eventuellt medför. Konsekvenserna beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.3.

4.2.2.6 Faktorer som påverkar effekterna

Grad av konkurrens

Graden av konkurrens kan påverka hur stort genomslag sänkningen av momsen får på konsumentpriser. Är det låg grad av konkurrens på marknaden förväntas sänkningen inte få lika stort genomslag på konsumentpriser som om konkurrensen var högre. Vid låg konkurrens kan företag istället ha incitament att hålla kvar vid de ursprungliga priserna och inte föra sänkningen vidare till konsumentpriserna. Detta skulle kunna resultera i högre vinster i producentleden. Graden av konkurrens påverkar även de ekonomiska konsekvenserna, läs mer om det i avsnitt 4.3.3.

Priskänslighet och konsumtion i olika grupper

Priskänsligheten hos de grupper som konsumerar mycket eller lite frukt och grönsaker påverkar effekterna. Störst blir effekten på folkhälsan om de som konsumerar relativt lite frukt och grönsaker ökar konsumtionen. Är de som konsumerar mycket lite frukt och grönsaker inte alls priskänsliga, skulle inte deras konsumtion förändras om priset blir lägre.

Är de däremot priskänsliga så skulle deras konsumtion öka om priset blir lägre. I ett fall då konsumenterna inte är priskänsliga och därmed inte förändrar konsumtionen när priset blir lägre, skulle de få mer pengar över till annat, allt annat lika. Vad konsumenterna väljer att konsumera för dessa pengar kan påverka effekterna. Det kan innebära att konsumenter får mer pengar över till att konsumera andra ohälsosamma livsmedel, vilket skulle kunna vara negativt utifrån ett folkhälsoperspektiv. Det kan även vara så att konsumenterna sparar pengarna, konsumerar något hälsosamt eller något som inte alls är matrelaterat.

Kopplat till priskänsligheten påverkas effekterna också av om sänkningen av priset skulle vara tillräckligt stor för att konsumenterna ska ändra beteendet. De konsumenter som även utan sänkt moms köper mycket frukt och grönsaker skulle göra det till ett billigare pris, men eventuella effekter på hälsa uteblir för dessa konsumenter givet att deras intag skulle vara oförändrat. De konsumenter som oavsett momssänkningen köper dyra frukter och grönsaker skulle spara mer jämfört med dem som köper billigare alternativ. Detta eftersom moms är en skatt som sätts på priset på varor, därmed är skattebeloppet högre ju högre priset är och sänkningen blir därmed större på dyrare varor. Den största effekten på hälsa kan förväntas uppstå i den grupp konsumenter som innan momssänkningen prioriterade annan konsumtion framför frukt och grönsaker, och därmed hade en låg konsumtion, men som efter införandet ökar konsumtionen av frukt och grönsaker.

4.2.2.7 Effekter över tid

Om prisnivån sänks marginellt uppstår ingen betydande effekt på konsumtionen. Det skulle kunna hända om producenterna höjer sina vinstmarginaler som en följd av en sänkt moms. Genomslaget på prisnivån beror på konkurrenssituationen på marknaden och priserna kan förväntas sjunka med en viss fördröjning.

Någon form av prissänkning till följd av den lägre momsen skulle ske på kort sikt. Ju högre grad av konkurrens på marknaden desto snabbare förväntas sänkningen få fullt eller nästan fullt genomslag på priserna. Det är dock inte säkert att sänkningen skulle få fullt genomslag på priserna.

Även inköpen förväntas öka på kort sikt, när priserna blir lägre. Intaget av vitaminer, fibrer och antioxidanter förväntas öka direkt i samband med att konsumenterna äter mer frukt och grönsaker och näringsstatus och tarmens funktion kan förbättras snabbt. Viktförändringar kan också ske under en relativ kort period (veckor/månader). Däremot förväntas de positiva hälsoeffekterna av ökad konsumtion av frukt och grönsaker uppstå efter en mer långsiktig och konsekvent konsumtionsförändring hos individerna. Detta gäller särskilt när man tittar på kroniska sjukdomar som cancer och hjärt- och kärlsjukdomar som har en mycket lång insjukningsperiod (flera decennier, sjukdomen tar lång tid att både utvecklas och upptäckas). Samhällsutfallen uppstår på längre sikt till följd av att folkhälsan förbättras och det visar sig i exempelvis minskad dödlighet eller minskat behov för behandling av vissa sjukdomar inom hälso- och sjukvården.

4.3 Konsekvenser

Konsekvenser av ett styrmedel kan beskrivas som bieffekter, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som styrmedlet ska leda till. I avsnittet delar vi in konsekvenserna i miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

4.3.1 Miljömässiga konsekvenser

Vi utgår från att momssänkningen omfattar alla frukter och grönsaker, oavsett var eller hur de är producerade. Utifrån ett miljöperspektiv finns det vissa frukter och grönsaker som kan bedömas vara mer hållbara än andra, vilket styrmedlet inte tar hänsyn till. Moberg et al. (2021) uppskattade att en sänkt moms på frukt, grönsaker och spannmål skulle öka klimatpåverkan från livsmedelskonsumtionen till följd av en ökad konsumtion överlag. Studien indikerar exempelvis att sänkt moms på frukt, grönsaker och spannmål kan leda till ökade utsläpp av växthusgaser, ökad användning av färskvatten och ökad användning av bekämpningsmedel. Studien inkluderade dock en sänkning av momsen även för spannmål, vilket vi inte gör i denna rapport. Röös et al. (2020) nämner att införandet av subventioner på mer hållbara livsmedel i Sverige har en förmodad liten effekt på miljöpåverkan. Eventuellt kan miljöpåverkan från maten öka till följd av att den totala konsumtionen ökar, inklusive ökat svinn.

Om momssänkningen leder till en minskad konsumtion av andra livsmedel, kan det medföra positiva miljömässiga konsekvenser.

Överlag kan en sänkning av momsen för frukt och grönsaker medföra negativa, men även vissa positiva, miljömässiga konsekvenser. Storleken på konsekvenserna går inte att uppskatta utifrån underlaget i rapporten.

4.3.2 Sociala konsekvenser

De sociala konsekvenserna kretsar delvis kring den önskade effekten av den sänkta momsen, förbättrad folkhälsa. I avsnittet diskuterar vi även eventuella fördelningseffekter för hushåll i olika socioekonomiska grupper, hur momssänkningen kan påverka barn och unga samt jämlikhet och jämställdhet.

4.3.2.1 Folkhälsa

Förbättrad folkhälsa är det önskade utfallet av styrmedlet, snarare än en konsekvens. Överlag kan folkhälsan förbättras givet att befolkningens intag av frukt och grönsaker ökar, enligt de effekter som beskrivs i effektlogiken i avsnitt 4.2.2. Om den ökade konsumtionen av frukt och grönsaker samtidigt leder till minskad konsumtion av annan, ohälsosam, kan det generera ytterligare hälsofördelar.

Den förbättrade folkhälsan skulle kunna mätas som ett färre antal sjukdomsfall, lägre dödlighet och ökad livskvalitet. Detta kan värderas samhällsekonomiskt utifrån minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet, vilket beskrivs i avsnitt 2.2.

4.3.2.2 Fördelningseffekter

Sänkningen av moms kan påverka olika individer på olika sätt.

För dem som har en initialt hög konsumtion av frukt och grönsaker och som inte förändrar sin konsumtion, kan den sänkta momsen leda till mer pengar över till annat. För dem som har en initialt låg konsumtion av frukt och grönsaker och som inte förändrar sin konsumtion, kan den sänkta momsen eventuellt leda till lite mer pengar över till annat. Hälsan hos dessa två grupper av konsumenter skulle inte påverkas eftersom deras konsumtion skulle vara oförändrad.

De konsumenter som har en initialt låg konsumtion och som ökar konsumtionen till följd av det lägre priset, skulle förmodligen ändå behöva lägga en större del av sin inkomst på frukt och grönsaker. Sänkningen från 12 till 6 procent skulle troligtvis inte innebära en så stor prisförändring att den helt skulle möjliggöra ytterligare inköp av frukt eller grönsaker för konsumenter utan att de behöver ändra sin budget för just frukt och grönsaker. Dock bestäms konsumenternas konsumtionsval av deras preferenser och prissänkningen förväntas leda till att konsumenterna prioriterar sina köp på ett annat sätt och därmed köper mer frukt och grönsaker medföljt av en minskning av annan konsumtion.

Grupper med lägre socioekonomisk position konsumerar generellt mindre frukt och grönsaker än de med högre socioekonomisk position (Livsmedelsverket, 2016). Givet att denna grupp är mer priskänslig, kan de förväntas öka sin konsumtion mer när priserna blir lägre. Ett sådant scenario är önskvärt utifrån målet att förbättra folkhälsan. Det skulle därför vara relevant att undersöka gruppens priselasticitet om styrmedlet skulle utredas vidare.

Det är troligt att grupper med högre inkomst generellt konsumerar dyrare frukter och grönsaker än de med lägre inkomst. De som konsumerar mycket frukt och grönsaker i en högre prisklass förväntas spara extra mycket på den sänkta momsen, eftersom de kan upprätthålla sin konsumtion till ett lägre pris och därmed spara ett större totalt belopp. Dessa konsumenters hälsa förväntas inte heller påverkas. Beroende på hur stor denna grupp är finns det därmed en risk att hälsoeffekten uteblir och att statliga medel omfördelas till konsumenter med en relativt hög inkomst.

4.3.2.3 Barn och unga

Barn och unga konsumerar i nuläget mindre frukt och grönsaker än rekommenderat. Sänkt moms förväntas främst påverka barns konsumtion av frukt och grönsaker genom föräldrarna eller genom att de blir bjudna av andra personer. Det sänkta priset kan även leda till att barn och unga själva väljer att köpa mer frukt och grönsaker, i den mån de handlar själva i butik.

4.3.2.4 Jämställdhet och jämlikhet

Intaget av frukt och grönsaker högre bland kvinnor jämfört med män (Folkhälsomyndigheten, 2023a). Detta innebär att en sänkning av momsen på frukt och grönsaker ekonomiskt kan förväntas gynna kvinnor mer än män. Vi ser inga betydande skillnader i hur män och kvinnor påverkas hälsomässigt, det beror på hur konsumtionen förändras i de olika grupperna.

4.3.3 Ekonomiska konsekvenser

Hur hushållen påverkas ekonomiskt beskrivs under sociala konsekvenser. I detta avsnitt beskrivs hur företag och offentlig sektor kan påverkas.

4.3.3.1 Företag

Överlag förväntas de ekonomiska konsekvenserna för företag vara positiva. De ekonomiska konsekvenserna för företag påverkas av konsumenternas priskänslighet, utformningen av styrmedlet och marknadsstrukturen.

Sänkningen av momsen skulle troligtvis medföra administrativa kostnader för berörda företag. Exempelvis när det ska utredas vilka av företagets varor som omfattas av den sänkta momsen. Kostnaderna blir förmodligen lägre ju mer lättolkad klassificeringen av ”frukt” och ”grönsaker” är.

I ett fall där konkurrensen är låg, skulle det finnas utrymme för företagen att öka sin vinstmarginal. Det är inte säkert att prisförändringen för konsumenterna helt motsvarar sänkningen av momsen. Detta skulle leda till ökade vinster för företagen.

Om konsumenterna är priskänsliga och ökar konsumtionen när priset blir lägre kan försäljningen av frukt och grönsaker förväntas öka, vilket kan leda till ökade intäkter för företagen i alla led.

4.3.3.2 Offentlig sektor

En förändring i momsen för frukt och grönsaker skulle medföra vissa administrativa kostnader för offentlig sektor. Exempelvis till följd av att förändra inbetalningssystem och att kontrollera att den nya momsen implementeras korrekt och efterlevs. Många delar av offentlig sektor köper frukt och grönsaker, vilket innebär att den sänkta momsen kan innebära minskade kostnader för dessa inköp.

Genom förbättrad folkhälsa skulle momssänkningen kunna medföra besparingar inom offentlig sektor, exempelvis genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet. Givet att sänkningen av moms skulle bidra till förbättrad folkhälsa genom minskad fetma skulle de största besparingarna ske genom det senare, ökad produktivitet (Nilsson et al., 2022).

En sänkning av momsen på frukt och grönsaker skulle belasta de offentliga finanserna, eftersom intäkterna hade minskat. Detta ses dock som en omfördelning från staten till

konsumenter och företag snarare än en kostnad i en samhällsekonomisk analys. Kostnader för offentlig sektor bör också rimligtvis vägas mot de besparingar som sänkt moms kan förväntas medföra.

4.4 Sammanfattning

Tidigare studier indikerar att en sänkt moms på livsmedel kan leda till en ökad konsumtion (Livsmedelsverket, 2022a). Hur stor konsumtionsförändringen skulle bli i Sverige om momsen sänktes från 12 till 6 procent är inte klarlagt.

Det finns flera faktorer som påverkar effekten av momssänkning på frukt och grönsaker och hur önskvärt det är att införa. De viktigaste faktorerna som identifierats i denna rapport är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen, främst definitionen av vilka livsmedel som ska omfattas av den sänkta momsen
- graden av konkurrens på marknaden
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

4.4.1 Effekten på folkhälsa

För att nå en bättre folkhälsa är det önskvärt att de som konsumerar lite frukt och grönsaker ökar sin konsumtion. Leder det ökade intaget av frukt och grönsaker även till ett minskat intag av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan effekterna bli större. Överlag kan sänkningen av moms förväntas förbättra folkhälsan, givet att befolkningens intag av frukt och grönsaker ökar. Grupper med lägre socioekonomisk position konsumerar generellt mindre frukt och grönsaker än de med högre socioekonomisk position (Livsmedelsverket, 2016). Givet att denna grupp är mer priskänslig, kan de förväntas öka sin konsumtion mer när priserna blir lägre.

För att den sänkta momsen ska ha effekt skulle sänkningen från 12 till 6 procent behöva innebära en tillräckligt stor prisförändring för att konsumenterna ska ändra sin konsumtion. Det krävs en vidare utredning för att undersöka hur mycket priset skulle behöva minska för att konsumtionen av frukt och grönsaker överlag skulle öka i Sverige. För dem som har en initialt hög konsumtion av frukt och grönsaker och som inte förändrar sin konsumtion, kan den sänkta momsen leda till mer pengar över till annat samtidigt som deras hälsa inte förväntas påverkas.

Låg konsumtion av frukt och grönsaker bidrar till flera riskfaktorer för ohälsa och riskfaktorerna påverkas av mycket annat. Som enskild intervention är det inte säkert att det går att observera en effekt på folkhälsa, utan det kan krävas flera åtgärder för att minska risken för matrelaterad ohälsa.

4.4.2 Utformningen, främst definitionen av vilka livsmedel som ska omfattas av den sänkta momsen

Gällande utformningen av styrmedlet är en utmaning att definiera vilka livsmedel som ska omfattas av sänkningen. Ett förslag är KN-nomenklaturen som beskrivs i avsnitt 4.2. Det är viktigt att likvärdiga varor har samma moms, både för att främja rättvis konkurrens och för att undvika att förändringarna i konsumtion inte blir snedvriden. Om vissa ”ohälsosamma” livsmedel som består av frukt eller grönsaker, exempelvis potatischips, skulle inkluderas i momssänkningen skulle det kunna främja en oönskad ökad konsumtion av dessa.

4.4.3 Graden av konkurrens på marknaden

Graden av konkurrens på marknaden kan påverka hur stort genomslag momssänkningen får på priserna, vilket kan påverka effekterna. Är konkurrensen låg finns en risk att priserna inte blir lägre trots momssänkningen. Ju högre konkurrens på marknaden, desto starkare är företagens incitament att sänka priserna.

4.4.4 Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Utöver faktorer som påverkar effekterna av styrmedlet, påverkar även sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser huruvida styrmedlet är önskvärt att införa. Sänkt moms skulle kunna medföra vissa negativa miljömässiga konsekvenser, till följd av en ökad total konsumtion.

De som troligtvis skulle spara mest pengar till följd av momssänkningen är de som redan innan införandet konsumerar mycket frukt och grönsaker. Ju dyrare varor som en konsument köper, desto större belopp skulle konsumenten spara vid en sänkning av momsen. Detta givet att konsumtionen inte blir lägre när momsen sänks. Det skulle kunna innebära att höginkomsttagare kan tjäna mer på momssänkningen än låginkomsttagare. Dessa konsumenters hälsa skulle troligtvis inte påverkas nämnvärt, givet att denna grupp redan konsumerar mycket frukt och grönsaker. Momssänkningen skulle dock även kunna bidra till att de som tidigare konsumerade lite frukt och grönsaker börjar konsumera mer, vilket skulle kunna främja hälsan i den gruppen.

Överlag skulle sänkt moms på frukt och grönsaker kunna medföra vissa administrativa kostnader för offentlig sektor. Genom förbättrad folkhälsa skulle momssänkningen även kunna medföra besparingar inom offentlig sektor, exempelvis genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet. För företag förväntas det finnas vissa positiva ekonomiska konsekvenser, i och med att företagen kan förväntas sälja mer frukt och grönsaker. Dock skulle styrmedlet även kunna medföra vissa administrativa kostnader för företag. Konsekvenserna skulle behöva utredas mer utförligt om styrmedlet skulle vara aktuellt att införa.

5. Skolfruktsstöd

5.1 Motivering till att införa styrmedlet

Avsnittet om skolfruktsstödet är övergripande. Europeiska kommissionen har en pågående utvärdering av skolfrukts- och skolmjölksstödet som ska publiceras i slutet av 2023 (European Commission, 2022).

Sverige är det enda medlemslandet i EU som idag inte använder skolfruktsstödet (Livsmedelsverket, 2022a). EU:s skolfruktsstöd har funnits sedan 2008 och erbjuder ekonomisk ersättning till skolor som delar ut och undervisar kring grönsaker och frukt under skoltid. Enligt litteraturgenomgången Livsmedelsverket (2022a) visar forskning att EU:s skolfruktsprogram har ökat intaget av frukt bland barn och unga. Även skolfruktsprogram utanför EU har visats vara effektiva för att få barn och unga att konsumera mer frukt. Det saknas belägg för att skolfruktsprogrammet även har effekt på intaget av grönsaker, vilket skulle kunna bero på att skolor fokuserar på främja konsumtion av frukt framför grönsaker.

Livsmedelsverket (2021) visade att det är ovanligt att svenska skolor erbjuder frukt, utöver den som kan finnas vid lunchen. Drygt var tionde högstadieskola och gymnasieskola erbjuder frukt och grönsaker kostnadsfritt utöver lunchen. Nära hälften av högstadieskolorna och en fjärdedel av gymnasieskolorna uppmuntrar elever att ta med frukt eller grönsaker till skolan. Att främja frukt och grönsaker anges inte specifikt i skolans uppdrag, men att be föräldrar skicka med frukt har debatterats eftersom det kan strida mot skollagens krav på en avgiftsfri skola. Rapporten visar att högstadieskolor som har många elever med svaga socioekonomiska förutsättningar i lägre grad uppmuntrar eleverna att äta mer frukt och grönsaker. Det är vanligare att fristående gymnasieskolor både uppmuntrar eleverna att ta med frukt och/eller erbjuder gratis frukt, jämfört med kommunala skolor. Att skolor vars elever har starka socioekonomiska förutsättningar oftare uppmuntrar eleverna att ta med frukt riskerar att öka de socioekonomiska skillnaderna och kan på så sätt motverka skolans kompensatoriska arbete⁵.

Anledningar till att implementera skolfruktsstödet utifrån ett hälsoperspektiv är att våra matvanor idag rankas som en av de största riskfaktorerna för ohälsa och tidig död i befolkningen i Sverige. Ett för lågt intag av frukt och grönsaker är en väletablerad riskfaktor för ohälsa (GBD Diet Collaborators, 2019). Det är förknippat med bland annat en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar, stroke, typ 2-diabetes och cancer (Aune, 2019, World Cancer Research Fund/American Institute för Cancer Research, 2018). Ett kostmönster med mycket frukt och grönsaker är näringsrik men har också en lägre energitäthet, vilket gör att risken för

⁵ Skolans kompensatoriska arbete innebär att utbildningen ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov och sträva mot att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

att konsumera mer energi än man behöver är lägre. Därmed blir det lättare att bibehålla en hälsosam vikt, en viktig förebyggande faktor för många sjukdomar. I Sverige konsumerar barn och unga mindre frukt och grönsaker än rekommenderat (Livsmedelsverket, 2018).

5.2 Effekter till följd av skolfruktsstödet

Effekterna är den avsiktliga verkan som skolfruktsstödet har för att ett visst mål ska nås, i detta fall förbättrad folkhälsa genom ökad konsumtion av frukt och grönsaker.

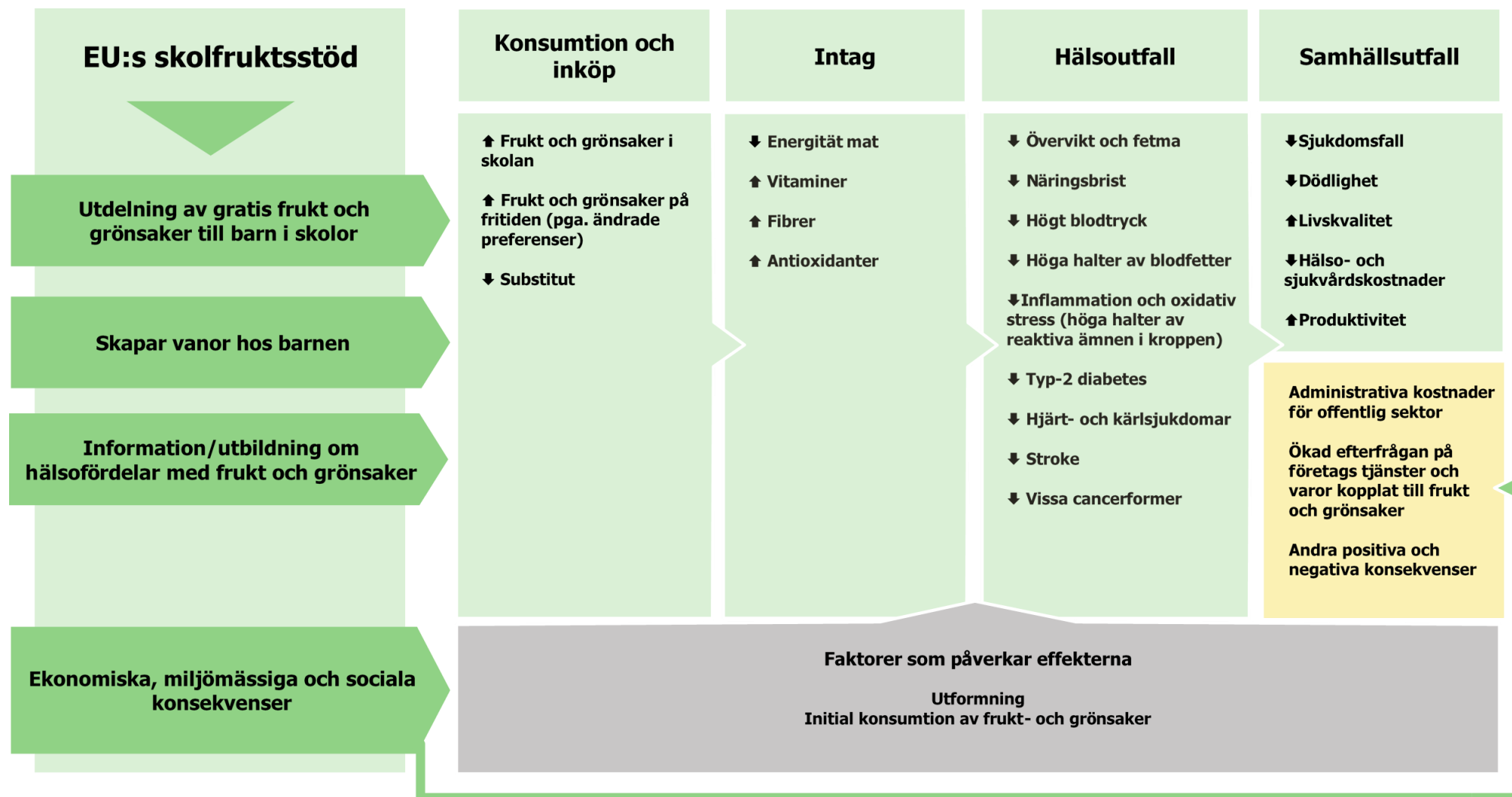
5.2.1 Utformning

Skolfruktsstödet innebär medel för att distribuera frukt och grönsaker till skolbarn samt komplettera distributionen med information och utbildningsinsatser som syftar till att öka barnen förståelse för jordbruk och hälsosamma matvanor. EU godkänner en lista på livsmedel som kan ingå i skolstödet för frukt, grönsaker och mjölk (European Commission, 2022). I skolfruktsstödet ska i första hand färska frukter och grönsaker ingå, men avsteg kan göras i samråd med myndigheter i de EU-länder som ansöker om stödet. Generellt ska livsmedlen inte innehålla tillsatser av vare sig socker, salt, fett eller sötningsmedel.

Stödet räcker inte för att varje dag dela ut frukt och grönsaker till alla skolbarn i alla årskurser, utan någon form av prioritering krävs (Agrosynergie, 2022). Det är upp till varje medlemsland att besluta hur skolfruktsstödet ska delas ut och olika länder använder olika modeller. Eftersom medlemsländerna har implementerat olika modeller för stödet varierar det hur stor andel av skolbarnen som på något sätt berörs av stödet. Stödet räcker inte för att på sikt säkerställa att alla barn i skolålder konsumerar frukt och grönsaker varje dag. När medlemsländer ska ansluta sig behöver de utveckla en modell som innebär viss distribution av frukt och grönsaker i kombination med utbildningsinsatser för att påverka barnens matvanor och öka deras konsumtion på sikt. Agrosynergie (2022) drog slutsatsen att länder med skolfruktsstöd bör rikta stödet till de grupper som har störst behov.

Ett exempel på en utformning är irländska ”Food dudes”. Syftet med modellen är att förändra barns attityder så att de äter mer färsk frukt och grönsaker (Food Dudes, 2022). Modellen kombinerar tre element; upprepade smakprov, belöningar och förebilder. Dessa element återkommer under en cykel på tre år. Målgrupperna är barn i tre åldersgrupper, från förskolebarn och första klass upp till sjätte klass. Materialet och modellen är anpassat utifrån åldersgrupperna. Kortfattat innebär den första fasen i modellen att skolan bjuder barnen på frukt och grönsaker i syfte att de ska få smaka olika frukter och grönsaker samt att de som smakar och äter får belöningar. I nästa fas är hemmet i fokus och barnen och deras föräldrar uppmanas att ta med frukt hemifrån till skolan varje dag. Den tredje och sista fasen innebär en vecka där barnen får smaka på frukter och grönsaker samt utbildningsinsatser. Överlag visar en utvärdering att ”Food dudes” har resulterat i att barnen som deltar ökar sin konsumtion av frukt och grönsaker. Om skolfruktsstödet skulle införas i Sverige skulle modellen behöva anpassas utifrån svenska förhållanden.

5.2.2 Effektlogik



Figur 2. Effektlogik för EU:s skolfruktsstöd.

5.2.2.1 Mekanismerna

Införandet av skolfruktsstödet förväntas leda till att vissa skolbarn får gratis frukt och grönsaker i skolan samt information och utbildning om bland annat hälsosamma matvanor. Beroende på modellens utformning förväntas stödet skapa en vana bland barnen att konsumera mer frukt och grönsaker.

Införandet skulle även innebära vissa kostnader och andra konsekvenser, exempelvis behöver staten utforma en modell för stödet och administrera stödet när det är på plats samt rapportera årligen till EU. Konsekvenserna beskrivs mer i avsnitt 5.3.

5.2.2.2 Konsumtion och inköp

Skolfruktsstödet förväntas öka barnens konsumtion av frukt och grönsaker både i skolan och på fritiden. Resultat från utvärderingar tyder på att effekten sannolikt skulle vara större på intaget av frukt än av grönsaker (Livsmedelsverket, 2022a). Möjligtvis kan konsumtionen av substitut till frukt och grönsaker minska, om barnen exempelvis äter frukt eller grönsaker istället för ett annat mellanmål. Det gäller även om matvanorna hos barnen förändras på sikt. Det betyder att konsumtionen av vissa andra livsmedel skulle kunna minska, om konsumtionen av frukt och grönsaker ökar.

5.2.2.3 Intag

Givet att barnens konsumtion av frukt och grönsaker ökar förväntas intaget av vitaminer, antioxidanter och fibrer att öka. Ett kostmönster med mycket frukt och grönsaker är näringsrik men har också en lägre energitäthet, vilket gör att risken för att konsumera mer energi än man behöver är lägre. Intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel skulle kunna minska, givet att människor skulle ersätta en del av sådana livsmedel med frukt eller grönsaker. Ett sådant ersättande skulle ytterligare kunna minska vissa riskfaktorer för ohälsa.

5.2.2.4 Hälsoutfall

Förändringarna i intag förväntas leda till minskad risk för övervikt eller högt BMI, näringsbrist, högt blodtryck, höga halter av blodfetter samt inflammation och oxidativ stress. Detta förväntas i sin tur leda till minskade fall av övervikt och fetma, typ-2 diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, stroke samt vissa cancerformer.

Generellt visar forskning att hälsosamma matvanor kan bidra till att minska risken för hjärt- och kärlsjukdom med 30 till 50 procent, och förebygga upp till en tredjedel av alla cancerfall (Livsmedelsverket, 2023). Exakt hur stor påverkan ökad konsumtion av frukt och grönsaker har på hälsoutfallen är svårt att säga, hälsosamma matvanor består av mer än konsumtion av frukt och grönsaker.

5.2.2.5 Samhällsutfall

Samhällsutfallen till följd av förbättrad folkhälsa förväntas, liksom för den sänkta momsens som beskrivs i avsnitt 4.2.2.5, vara ett minskat antal sjukdomsfall, lägre dödlighet, ökad livskvalitet,

minskade hälso- och sjukvårdskostnader samt ökad produktivitet. Konsekvenserna beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.3.

5.2.2.6 Faktorer som påverkar effekterna

Utformningen

Effekterna beror till stor del på utformningen, det vill säga vilken modell som används. Det är väsentligt att modellen inte enbart handlar om utdelning av frukt utan att den syftar till att påverka barnens attityd och beteende (Agrosynergie, 2022). Utformningen kan handla om vilka barn som deltar, exempelvis vilka årskurser och skolor som berörs. Möjligtvis skulle stödet ha störst effekt om det riktas mot skolor i socioekonomiskt svaga områden eftersom låg socioekonomi korrelerar med lägre intag av frukt och grönsaker. Utbildningsinsatserna bör även anpassas utifrån målgruppen, exempelvis eftersom barn med olika socioekonomisk bakgrund kan ha olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningsinsatser. Utvärderingar drar även slutsatsen att det är bättre att rikta stödet till yngre barn. Agrosynergie (2022) och Westerberg et al. (2023) nämner att utbildning om hälsosamma matvanor redan är en del av undervisningen i Sverige, vilket medför att utbildningsinsatserna kopplat till skolmjölksstödet inte ger så stor effekt. Detta skulle även kunna vara fallet med utbildningsinsatser kopplat till skolfruktsstödet.

Även formerna för utdelningen kan påverka effekterna, till exempel om frukten eller grönsaken ska ätas under en fruktstund eller om barnen får med sig en frukt/grönsak ut på rasten. I vissa fall kanske barnet lägger undan frukten/grönsaken utan att äta den. Vilka frukter och grönsaker som delas ut kan även ha betydelse eftersom de näringsmässigt skiljer sig åt och det bästa är att variera. Andra konsekvenser, som miljömässiga konsekvenser och ekonomiska konsekvenser för företag, kan bero på vilken typ av frukt eller grönsaker som premieras. Vissa länder har exempelvis krav på att det ska vara lokalt och ekologiskt odlat.

Initial konsumtion

Elevernas initiala konsumtion av frukt och grönsaker påverkar effekterna. I ett fall då alla barn redan får med sig frukt hemifrån, skulle den frukten ersättas med den utdelade frukten och konsumtionen skulle vara oförändrad, det vill säga att det inte skulle bli en direkt effekt på konsumtion till följd av utdelningen. I ett sådant fall sker endast en omfördelning av medel från konsumenter till staten och EU. Stödet har därför troligtvis störst effekt om det implementeras i skolor där barnens fruktkonsumtion är lägre. Det kan dock vara så att barn som konsumerar mycket frukt och grönsaker redan innan stödet kan vara mer benägna att fortsätta göra det även i framtiden till följd av utdelningen och utbildningsinsatserna.

Det är även centralt att skolfruktsstödet skulle användas på det sätt som det är tänkt, det vill säga att skolorna som deltar implementerar den modell som beslutas för utbildningsinsatser och utdelning av skolfrukt.

5.2.2.7 Effekter över tid

Hur varaktigt effekten är över tid spelar stor roll för de långsiktiga effekterna på folkhälsa. Det krävs att en viss andel barn och ungdomar fortsätter konsumera mer frukt och grönsaker även i vuxen ålder till följd av skolfruktsstödet än vad de annars hade gjort för att den ökade konsumtionen ska få effekt på folkhälsan.

På kort sikt skulle det kunna uppstå en direkt effekt på konsumtionen genom att barnen äter mer frukt och grönsaker i skolan. Men den ökade konsumtionen direkt via skolfruktsstödet gäller troligtvis inte över flera års tid och varje dag.

På längre sikt, beroende på utformning, kan skolfruktsstödet skapa mer hälsosamma vanor hos barnen vilket skulle kunna främja konsumtionen av frukt och grönsaker över tid.

För att stödet ska bidra till en förbättrad folkhälsa krävs att barnens vanor blir mer hälsosamma på sikt. Sjukdomarna som förebyggs är främst sådana som uppstår i vuxen ålder eller sent i livet, vilket innebär att det skulle dröja många år innan dessa effekter på sjukdomsfall skulle uppstå. Däremot kan riskfaktorer som högt blodtryck, höga blodfetter och övervikt förekomma redan i ung ålder. Även risk för näringsbrist ligger närmare i tid för barn, vilket skulle kunna förebyggas med en ökad frukt- och grönsakskonsumtion.

Ju längre perioden med skolfruktsstödet skulle vara, desto fler barn och unga skulle nås. Detta kan även påverka hur stora effekterna blir på befolkningsnivå över tid.

5.3 Konsekvenser

Konsekvenser av ett styrmedel kan beskrivas som bieffekter, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som styrmedlet ska leda till. I avsnittet delar vi in konsekvenserna i miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

5.3.1 Miljömässiga konsekvenser

De miljömässiga konsekvenserna av ökad frukt- och grönsakskonsumtion till följd av ett skolfruktsstöd kan tänkas likna de som beskrivs för sänkningen av moms i avsnitt 4.3.1.

Skolfruktsstödet består delvis av utbildningsinsatser om jordbruk och hållbara och hälsosamma matvanor. Om utbildningsinsatserna skulle leda till att eleverna får ökad kunskap om miljömässiga konsekvenser och ändrar sitt agerande därefter skulle stödet kunna ha en indirekt positiv effekt på miljön. Detta givet att eleverna inte hade ändrat sitt beteende utan utbildningsinsatserna som kopplas till stödet. Det är dock inte säkert att utbildning har långsiktig effekt på beteende.

Att införa skolfruktsstödet skulle således kunna medföra vissa negativa miljömässiga konsekvenser, till följd av den ökade totala konsumtionen av frukt och grönsaker, men om

frukten ersätter andra livsmedel som har större miljöpåverkan kan det i stället få positiva konsekvenser för miljön.

5.3.2 Sociala konsekvenser

De sociala konsekvenserna kretsar delvis kring den önskade effekten av skolfruktsstödet, förbättrad folkhälsa. I avsnittet diskuterar vi även eventuella fördelningseffekter för hushåll i olika socioekonomiska grupper, hur stödet kan påverka barn och unga samt jämlikhet och jämställdhet.

5.3.2.1 Folkhälsa

Överlag kan folkhälsan förbättras givet att barnens intag av frukt och grönsaker ökar och matvanorna förbättras över tid, enligt de effekter som beskrivs i effektlogiken i avsnitt 5.2.2.

5.3.2.2 Fördelningseffekt

Kopplat till skolfruktsstödet handlar fördelningseffekten om hur skolfruktsstödet ekonomiskt kan påverka hushåll med olika socioekonomiska positioner.

Fördelningseffekten beror på vilka barn som berörs av stödet. De barn som utan stödet inte åt frukt i skolan skulle nu göra det, men det skulle troligtvis gälla under en begränsad period eftersom stödet inte räcker till långvarig utdelning av skolfrukt varje dag. De barn som tidigare fick med sig frukt till skolan skulle fortfarande äta frukt, men föräldrarna skulle inte behöva betala för frukten i lika stor utsträckning. Livsmedelsverket (2021) visar att det är vanligare att skolor i socioekonomiskt starka områden och friskolor uppmuntrar föräldrar att skicka med frukt till skolan.

Ifall skolor med en högre andel elever med starkare socioekonomisk position skulle beröras av skolfruktstödet i större utsträckning än de skolor där barnen inte får med sig frukt hemifrån, är det troligt att det är just föräldrar med hög socioekonomisk position och möjligtvis högre inkomst som kompenseras mest för frukten som de annars hade köpt själva och gett till barnen att ta med till skolan.

Givet att stödet skulle riktas till skolor med elever från familjer med lägre socioekonomisk position, som inte får med sig frukt eller grönsaker hemifrån i lika stor utsträckning, skulle stödet inte ha någon direkt ekonomisk påverkan på hushållsnivå.

Vi bedömer att eventuella fördelningseffekter är marginella eftersom det ekonomiska värdet för den frukt som skulle delas ut, under en begränsad period, inte är av stor vikt på hushållsnivå. Ekonomin på hushållsnivå påverkas något positivt i de fall föräldrarna i nollalternativet skulle köpa frukt för att ge till barnen att ta med till skolan, eftersom de med skolfruktsstödet sparar den kostnaden.

5.3.2.3 Barn och unga

Skolfruktsstödet riktas enbart till barn och unga och förväntas därför påverka specifikt barn och ungas konsumtion av frukt och grönsaker.

5.3.2.4 Jämställdhet och jämlikhet

Om stödet skulle riktas mot skolor i områden med lägre socioekonomi, skulle fruktutdelningen kunna ha en kompensatorisk effekt. Detta baserat på antagandet att barn i skolor med svaga socioekonomiska förutsättningar generellt inte får med sig frukt hemifrån. Det innebär att skolfruktsstödet skulle kunna bidra till att barn som inte tidigare åt frukt i skolan skulle göra det, utan att föräldrarnas ekonomi påverkas varken positivt eller negativt. En sådan utformning skulle inte påverka fruktkonsumtionen bland barn i skolor med starkare socioekonomiska förutsättningar negativt, därmed skulle utformningen ha en utjämnande effekt.

5.3.3 Ekonomiska konsekvenser

Hur hushållen påverkas ekonomiskt beskrivs under sociala konsekvenser. I detta avsnitt beskrivs hur företag och offentlig sektor kan påverkas.

5.3.3.1 Företag

Agrosynergie (2022) drar slutsatsen att skolfruktsstödet på EU-nivå inte bidrar till ökad produktion av frukt och grönsaker, detsamma gäller för skolmjölksstödet. En anledning är att antalet livsmedel som stödet används till utgör en så liten andel av marknaden. Däremot kan stödet bidra till att upprätthålla jordbruksproduktion på regional eller lokal nivå.

Regler för offentlig upphandling skulle kunna påverka hur svenska producenter skulle påverkas ekonomiskt av stödet. Agrosynergie (2022) menar att de ekonomiska konsekvenserna för producenterna är indirekta eftersom kontrakt mellan offentlig sektor ofta upprättas med leverantörer. Givet att det finns ett nära samarbete mellan leverantörer och producenter skulle skolfrukts- och mjölksstödet kunna bidra till inkomststabilitet för producenter genom att säkerställa en jämn efterfrågan på livsmedel under skolåret. Utvärderingen är dock på EU-nivå och författarna menar att skolmjölksstödet inte nått sin fulla potential på grund av att det inte implementerats tillräckligt i alla länder.

Hur svenska företag, exempelvis frukt- och grönsaksproducenter, skulle påverkas skulle bland annat bero på vilka frukter och grönsaker som premieras om stödet skulle införas i Sverige. Ökad efterfrågan på frukt och grönsaker från offentlig sektor skulle kunna leda till ökad efterfrågan på tjänster från leverantörer och importörer av varorna.

5.3.3.2 Offentlig sektor

En utvärdering av skolmjölksstödet av Westerberg et al. (2023) drar slutsatsen att stödet medför en tung administrativ börda. Givet att skolfruktsstödet skulle hanteras på samma eller ett liknande sätt är det därför troligt att införandet skulle innebära administrativa kostnader för de administrerande myndigheterna och skolorna. Utvärderingen pekar dock ut att det kan finnas

utrymme för att förenkla skolmjölksprogrammets kontrollprocess. De administrativa kostnaderna för att införa skolfruktsstödet skulle bero på hur den administrativa processen utformas och vilka krav som ställs på EU-nivå.

En konsekvens av att Sverige ansluter sig skulle kunna vara att andra länder får lite mindre pengar, eftersom ett större antal länder skulle dela på pengarna.

Genom förbättrad folkhälsa skulle skolfruktsstödet medföra besparingar inom offentlig sektor, exempelvis genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet. Givet att skolfruktsstödet skulle bidra till förbättrad folkhälsa genom minskad fetma skulle de största besparingarna ske genom det senare, ökad produktivitet (Nilsson et al., 2022).

5.4 Sammanfattning

För att nå en bättre folkhälsa är det önskvärt att de barn som konsumerar lite frukt och grönsaker ökar sin konsumtion på lång sikt.

Tidigare studier visar att skolfruktsstödet leder till ökad konsumtion av frukt bland barn som påverkas av stödet (Livsmedelsverket, 2022a). Det finns flera faktorer som påverkar effekten av skolfruktsstödet och huruvida stödet är önskvärt att införa. De viktigaste som identifierats i denna rapport är:

- utformningen av skolfruktsstödet
- om effekterna består över tid
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

5.4.1 Hur stödet utformas

För att skolfruktsstödet ska få effekt krävs en modell som kombinerar utdelningen av frukt och grönsaker med effektiva utbildningsinsatser. Stödet räcker inte för att varje dag dela ut frukt och grönsaker till alla skolbarn i alla årskurser, utan någon form av prioritering krävs. Utformningen kan handla om vilka skolor och årskurser som stödet ska riktas mot, vilka frukter och grönsaker som delas ut och under vilka former och hur utbildningsinsatserna ska utformas. Om målet är att öka konsumtionen av frukt och grönsaker bland de barn som utan stödet konsumerar lite, kan det vara lämpligt att rikta stödet till skolor med svagare socioekonomiska förutsättningar. Riktas stödet mot skolor där de flesta elever även i ett fall utan skolfruktsstödet får med sig frukt hemifrån och har en vana att konsumera frukt, skulle inte stödet ha lika stor effekt.

5.4.2 Om effekterna består över tid

För att effekter på folkhälsan ska uppstå till följd av skolfruktsstödet krävs att den ökade konsumtionen är bestående över tid. Det innebär att stödet ger effekter på barnens vanor över tid och att det inte endast uppstår en ökad konsumtion i samband med utdelningen av frukt och

grönsaker. Näringsstatus kan påverkas relativt snabbt, viktförändringar kan ske inom veckor/månader medan det tar längre tid att påverka andra riskfaktorer för ohälsa.

5.4.3 Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Att införa skolfruktsstödet skulle kunna medföra vissa negativa miljömässiga konsekvenser, till följd av den ökade konsumtionen av frukt och grönsaker. Det gäller generellt styrmedel som påverkar den totala konsumtionen, eftersom ökad konsumtion även medför ökad miljöbelastning, allt annat lika. Om den ökade konsumtionen på sikt leder till en minskad konsumtion av andra livsmedel skulle de miljömässiga konsekvenserna kunna vara neutrala eller positiva.

Beroende på utformningen kan skolfruktsstödet ha en utjämnande effekt på konsumtionen av frukt och grönsaker bland barn och unga. Givet att effekterna är bestående över tid kan det även leda till minskad ojämlikhet i hälsa i befolkningen. Huruvida eventuella effekter kan observeras på befolkningsnivå beror bland annat på hur många barn som omfattas av stödet.

De ekonomiska konsekvenserna beror till stor del på de administrativa kostnaderna för myndigheterna som ska administrera stödet. För företag kan stödet möjligtvis ha positiva ekonomiska konsekvenser, till följd av ökad efterfrågan i flera led. För att avgöra storleken på de ekonomiska konsekvenserna krävs en större utredning än denna rapport.

6. Reglering av priskampanjer på livsmedel på ohälsosam mat

6.1 Motivering till att införa styrmedlet

England har infört en reglering som begränsar placeringar i butiker (1 oktober 2022) och planerar att införa en reglering som begränsar priskampanjer för multiköp i butiker för produkter som innehåller mycket fett, socker och salt (Livsmedelsverket, 2022a). Syftet är att korrigera marknaden eftersom den nuvarande miljön i dagligvaruhandeln, med priskampanjer och exponering för dessa livsmedel, inte går i linje med de statliga kostråden samt gör det svårare för familjer att göra hälsosamma val när de handlar. Hälsosamma livsmedel väntas bli mer synliga och tillgängliga, vilket i förlängningen kan stödja befolkningen att leva mer hälsosamt. Detta givet att regleringen efterlevs av de aktörer som berörs.

Produkter som innehåller mycket fett, socker och salt marknadsförs ofta via priskampanjer även i Sverige, vilket kan påverka konsumenter att köpa mer av dessa livsmedel (Fagerberg et al., 2022, Questionmark, 2022).

Anledningar till att införa en reglering av priskampanjer utifrån ett hälsoperspektiv är att en hög konsumtion av produkter som innehåller mycket fett, socker och salt är associerat med viktuppgång och över tid fetma. Fetma ökar risken för hjärt- och kärlsjukdom, stroke, typ 2-diabetes och vissa cancersjukdomar (Folkhälsomyndigheten, 2023b). Att minska konsumenters exponering för dessa produkter och begränsa priskampanjer som uppmuntrar konsumenter att köpa av extra av produkterna är ett sätt att minska befolkningens konsumtion och genom det främja folkhälsan.

6.2 Effekter till följd av en reglering av priskampanjer

Effekterna är den avsiktliga verkan som regleringen har, det vill säga de förändringar som regleringen syftar till för att nå ett visst mål, i detta fall förbättrad folkhälsa.

6.2.1 Utformning

Målet med regleringen är att ge producenter incitament att begränsa priskampanjer av vissa livsmedel och att därmed minska överkonsumtion av livsmedlen.

Det skulle krävas en vidare utredning för att undersöka om en reglering som liknar den som införs i England är förenlig med EU-lagstiftning.

6.2.1.1 Definition av livsmedel som omfattas

I England identifierades de livsmedel som ansågs bidra mest till barns socker- och kaloriintag, vilket är livsmedel med högt innehåll av salt, fett och socker (Public Health England, 2015a). Livsmedlen som omfattas marknadsförs ofta med priskampanjer i England, varför dessa ansågs vara relevanta att reglera.

I lagstiftningen specificeras vilka kategorier livsmedel som omfattas av regleringen (The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021 (SI 2021/1368)). Exempelvis omfattas olika typer av drycker med tillsatt socker, salta snacks, frukostflingor, sötsaker, godis, glass, pizza och bakverk. Även om lagstiftningen definierar olika kategorier av livsmedel som ska omfattas, finns det svårigheter i att definiera vilka livsmedel som ingår i de olika kategorierna. Det finns även gradskalor, där vissa livsmedel i kategorierna innehåller mer eller mindre socker, salt eller fett. Dessa avgränsningsproblem kan medföra att vissa livsmedel omfattas och andra inte, trots att de liknar varandra.

Om gränsdragningsproblemen skulle resultera i att vissa livsmedel med mindre socker, salt eller fett inkluderas, samtidigt som andra livsmedel som innehåller mer av dessa ingredienser exkluderas, skulle de senare kunna marknadsföras i högre grad. Konsumenter skulle då köpa mer av de livsmedlen, trots att det inte är önskvärt.

Om en reglering skulle vara aktuell i Sverige skulle det vara relevant att utreda huruvida det är just livsmedel med högt innehåll av salt, socker och fett som bör omfattas. Det är exempelvis möjligt att regleringen endast skulle gälla livsmedel med högt sockerinnehåll. Det beror på syftet med regleringen och vilka livsmedel som skulle identifieras som de största bidragande orsakerna för ohälsa i befolkningen överlag, eller i specifika grupper såsom barn och unga.

6.2.1.2 Definition av företag som omfattas

Vilka företag som omfattas skulle påverka effekterna av regleringen. Regleringen skulle troligtvis inte få lika stor effekt i ett fall där många företag undantas, eftersom konsumenter då fortsättningsvis skulle exponeras för priskampanjer i viss utsträckning. Ett alternativ skulle kunna vara att alla företag som säljer livsmedel omfattas av regleringen, samtidigt skulle det alternativet behöva vägas mot eventuella negativa konsekvenser av att omfatta vissa företag. De negativa konsekvenserna skulle exempelvis kunna vara att det skulle vara kostsamt att kontrollera efterlevnaden för vissa typer av företag eller att vissa företag skulle drabbas extra hårt ekonomiskt.

I England är små företag, definierat som företag med färre än 50 anställda, undantagna regleringen.

6.2.1.3 Definition av priskampanjer

För att reglera priskampanjer krävs en definitionen av vad en priskampanj är. I England gäller regleringen ”volympriskampanjer”, vilket omfattar:

- Multiköpskampanjer, vilket är ett erbjudande som innebär ett ekonomiskt incitament att köpa flera varor jämfört med att köpa varje vara separat (exempelvis ”köp 3 och betala för 2”, ”3 för 10 kronor” eller ”köp 6 och spara 25 %”)
- Marknadsföring som indikerar att en vara, eller en del av en vara, är gratis (exempelvis ”få 50 % extra gratis” eller ”köp en och få en gratis”).

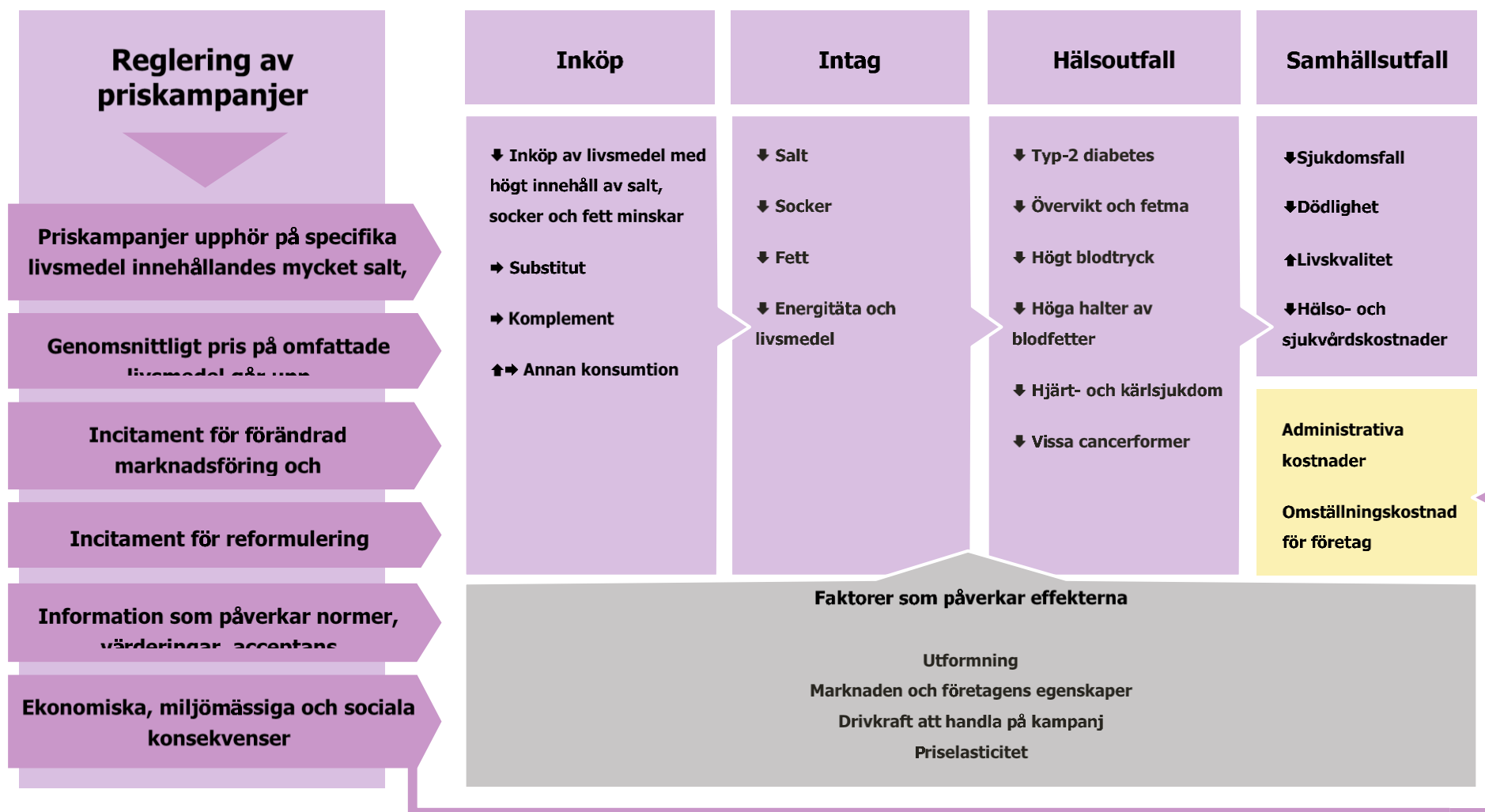
Englands definition omfattar inte priskampanjer som medför ett tillfälligt sänkt pris på varor. En sådan utformning innebär att volympriskampanjer kan ersättas med tillfälliga kampanjpriser som under en begränsad period innebär ett lägre pris på varorna. Det är troligt att marknadsföringen av livsmedlen skulle anpassas utifrån definitionen av priskampanjer. Om tillfälliga prissänkningar via kampanjer inte omfattas av regleringen skulle sådana troligtvis ersätta det som tidigare varit volympriskampanjer. I ett fall där tillfälliga kampanjpriser påverkar konsumenter att köpa lika mycket som i ett fall med volympriskampanjer, skulle regleringen inte få effekt på konsumtionen. Vid en utformning skulle det därför vara av vikt att undersöka hur olika typer av priskampanjer påverkar konsumtionen för att utforma en ändamålsenlig definition. Exempelvis skulle även andra typer av priskampanjer, som inte är volympriskampanjer, kunna omfattas av regleringen.

6.2.1.4 Efterlevnad och kontroll

Till stor del gäller resonemangen som presenteras i avsnitt 3.2.1.3 även vid en reglering. I fallet med en reglering skulle risken att bli upptäckt med att fuska kunna bero på hur det kontrolleras att företagen följer regleringen, exempelvis genom att staten utför kontroller för att säkerställa att inga otillåtna varor marknadsförs med den typ av priskampanjer som förbjudits.

Vid utformningen av regleringen blir, som beskrivet ovan, definitionen av vilka livsmedel som omfattas, vad en priskampanj är och vilka företag som omfattas viktiga. Det finns utmaningar med att formulera dessa definitioner. Det kan finnas incitament för företag att förändra exempelvis vilken typ av livsmedel en vara marknadsförs som eller hur kampanjer utformas för att på så sätt kringgå regleringen. Detta skulle innebära att bristerna i definitionerna i lagstiftningen leder till att effekterna av regleringen blir mindre, eftersom vissa livsmedel som beslutsfattarna tänkt ska omfattas inte gör det eller att nya former av priskampanjer som uppmuntrar konsumenterna till att köpa fler varor ersätter de reglerade priskampanjerna.

6.2.2 Effektlogik



Figur 3. Effektlogik för en reglering av priskampanjer

6.2.2.1 Mekanismerna

Regleringen av priskampanjer väntas leda till att priskampanjer på de livsmedel som omfattas upphör. När priskampanjerna upphör kan det genomsnittliga priset på livsmedlen som omfattas förväntas öka. En effekt kan dock bli att det ordinarie priset sänks, vilket skulle kunna innebära att det genomsnittliga priset inte förändras så mycket. Att priskampanjer inte längre får användas som en strategi för marknadsföring förväntas ge incitament för företag att tillämpa andra marknadsföringsstrategier för att sälja de omfattade livsmedlen. Det skulle kunna innebära att en ny typ av marknadsföring uppstår eller att redan existerande marknadsföring som inte omfattas av regleringen ökar. Om dessa nya marknadsföringsstrategier uppmuntrar konsumenterna att köpa flera varor istället för en, skulle effekten kunna bli mindre. Men det skulle även finnas incitament för företagen att marknadsföra varor som inte omfattas i regleringen i större utsträckning. Det skulle i så fall kunna uppmuntra konsumenter att köpa mer av de varor som innehåller mindre salt, socker och fett, vilket skulle kunna förstärka effekten av regleringen.

Beroende på utformningen kan det även finnas incitament för företagen att reformulera vissa livsmedel, så att de inte omfattas av regleringen och kan marknadsföras med priskampanjer.

Regleringen skulle troligtvis medföljas av någon typ av information till såväl konsumenter som till företag, med liknande effekter som beskrivs för skatten på drycker med tillsatt socker i avsnitt 3.2.2.1.

Regleringen kan även förväntas vara förknippad med kostnader och andra konsekvenser, vilka beskrivs mer i avsnitt 6.3.

6.2.2.2 Inköp

Inköp av livsmedel med högt innehåll av salt, socker och fett förväntas minska till följd av regleringen, givet att regleringen precis som i Storbritannien skulle riktas mot sådana livsmedel. Detta sker både till följd av minskad exponering för priskampanjer och ett ökat genomsnittligt pris på varorna.

Givet att utformningen är sådan att alla livsmedel som har ett högt innehåll av salt, socker och fett omfattas, skulle de substitut som finns tillhöra en mer hälsosam kategori av livsmedel. Möjligtvis kan konsumtionen av dessa, mer hälsosamma, substitut öka. Det beror dock på hur nära substitut varorna är.

Hur komplementvaror⁶ påverkas beror dels på hur starka komplement varorna är till de varor som omfattas av regleringen och dels på huruvida även komplementvarorna omfattas av regleringen eller inte. Om det finns komplementvaror som inte omfattas av regleringen, kan en effekt bli att inköpen av dessa minskar. Troligtvis skulle konsumenter fortfarande köpa varor som omfattas av regleringen i viss utsträckning och i dessa fall kan de även förväntas köpa

⁶ En komplementvara är en vara som ofta konsumeras i samband med att en annan vara konsumeras.

komplementvaror. Vi bedömer därför att konsumtionen av komplementvaror inte skulle påverkas i stor omfattning.

Regleringen förväntas innebära att konsumenterna får mer pengar över till annan konsumtion, när de konsumerar mindre av de varor som omfattas av regleringen. Vad konsumenterna lägger dessa pengar på är svårt att förutse. Det kan exempelvis vara andra livsmedel, inköp av andra varor som inte är relaterade till livsmedel eller sparande.

6.2.2.3 Intag

Utifrån förändringarna i inköp förväntas intaget av energitäta livsmedel och intaget av salt, socker och fett minska.

6.2.2.4 Hälsoutfall

Förändringarna i intag förväntas leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar, vilket i sin tur förbättrar ett antal hälsoutfall i befolkningen. Minskat intag av salt, socker och fett samt energitäta livsmedel förväntas leda till att risken för ökad vikt, högt blodtryck och höga halter av blodfetter minskar.

Förändringar i riskfaktorerna förväntas leda till färre fall av typ-2 diabetes, övervikt och fetma, hjärt- och kärlsjukdom och andra sjukdomar såsom vissa former av cancer.

Detta gäller på befolkningsnivå. Det finns individer som skulle välja att fortsätta konsumera samma mängd livsmedel som tidigare såldes på priskampanj. Effekterna på inköp och intag uppstår för de individer som jämfört med ett scenario utan en reglering skulle konsumera mindre av dessa livsmedel.

6.2.2.5 Samhällsutfall

Samhällsutfallen från regleringen väntas vara ett minskat antal sjukdomsfall, lägre dödlighet, ökad livskvalitet, minskade hälso- och sjukvårdskostnader samt ökad produktivitet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör dessa samhällsutfall vägas samman med de kostnader och konsekvenser, exempelvis administrativa kostnader och omställningskostnader för företag, som regleringen medför. Konsekvenserna beskrivs mer utförligt i avsnitt 6.3.

6.2.2.6 Faktorer som påverkar effekterna

Utformning

Effekterna påverkas av hur regleringen utformas. Exempelvis hur det definieras vilka livsmedel och företag som omfattas och vad en priskampanj är, samt om och hur lagstiftningen säkerställer efterlevnaden av regleringen i form av kontroller och sanktioner. Gränsdragningsproblemen kan påverka konkurrensförhållanden på marknaden, om stora företag har mer resurser till att utreda och anpassa sina kampanjer och livsmedel för att legalt kringgå lagstiftningen. Läs mer om utformningen i avsnitt 6.2.1.

Marknaden och företagens egenskaper

Marknaden och företagens egenskaper, exempelvis i hur stor utsträckning svenska företag använder priskampanjer, kan påverka effekterna av en reglering. Även kampanjernas utformning och på vilka varor det är vanligt med kampanjer påverkar. Om priskampanjer inte är vanligt på de livsmedel som regleras, skulle regleringen inte ha lika stor effekt som om det var vanligt. Det finns studier som visar att priskampanjer är vanligt på varor med högt innehåll av salt, fett och socker, både i Sverige (Questionmark, 2022) och i England (Public Health England, 2015b).

Det är troligt att ju mer konsumenter exponeras för priskampanjer, desto större blir effekten av att reglera dessa. I ett scenario där priskampanjer är ovanligt, skulle en reglering inte få så stor effekt eftersom förändringen i hur mycket konsumenter exponeras skulle vara liten.

Att handla på kampanj och priselasticitet

Det kan finnas flera anledningar till varför konsumenter handlar varor till följd av priskampanjer. Priskampanjerna kan bidra till att konsumenter minskar kostnaden av det de väljer att köpa. Exempelvis genom att konsumenter som annars skulle köpt en liknande vara från ett annat märke, byter till den vara och det märke som säljs på kampanj. Priskampanjer kan även bidra till att konsumenter köper mer varor överlag, än de skulle gjort i frånvaro av kampanjerna. Det senare skulle kunna bidra till att konsumenterna köper mer varor än de annars skulle gjort och därmed lägger mer pengar vid inköpstillfället. Regleringen skulle inte ha effekt på inköpen bland konsumenter som av princip inte handlar varor som omfattas av priskampanjer. Inköpen skulle förväntas minska bland de som ökar sin konsumtion till följd av priskampanjer.

I ett scenario där regleringen skulle leda till att de ordinarie priserna sänks, så att det genomsnittliga priset är oförändrat, skulle regleringen ändå kunna ha effekt via minskad exponering av marknadsföringen kopplat till priskampanjer (exempelvis större skyltar som uppmärksammar att det är ett ”bra pris” eller att konsumenten får ”extra mycket för pengarna”).

6.2.2.7 Vad vet vi utifrån empiriskt underlag?

Enligt Public Health England (2015b) bidrar priskampanjer till att konsumenter handlar mer än de annars skulle gjort, även om hänsyn tas till att vissa konsumenter handlar mer vid ett tillfälle för att sprida ut förtäringen över tid. I rapporten undersöks det beteendet och resultatet visar att ett högt genomsnittligt inköp av en kategori av livsmedel med högt sockernehåll ofta associerades med ett högt genomsnittligt inköp av andra kategorier livsmedel med högt sockernehåll. Exempelvis fanns en korrelation mellan ett ökat inköp av choklad och ett ökat inköp av andra sötsaker och minskade inköp av vissa varor i hälsosamma kategorier, som exempelvis frukt. Slutsatsen är att det är osannolikt att extra konsumtion av varor inom en viss kategori av livsmedel med högt sockernehåll kompenseras genom ett minskat intag av andra liknande livsmedel och att priskampanjer leder till ökad konsumtion överlag.

6.2.3 Effekter över tid

Precis som beskrivs i avsnitt 3.2.3 om skatten på drycker med tillsatt socker, sker effekterna som beskrivs i effektlogiken för regleringen inte över en natt eller en vecka.

6.2.3.1 Anpassningen till ett nytt läge kan ta lite tid – eller ske innan regleringen införs

Regleringen förväntas kunna ge effekter på relativt kort sikt genom att såväl producenter som konsumenter anpassar sina produktions- respektive konsumtionsval utifrån avsaknaden av priskampanjer.

På lite längre sikt kan aktörers agerande skapa fler och nya möjligheter till justeringar, som sedan också kan realiseras. Exempelvis genom produktutveckling eller nya marknadsföringsstrategier. Beroende på hur långt i förväg regleringen aviseras, kan aktörerna även börja anpassa sig innan den träder i kraft.

Konsekvenser och effekter av regleringen kan även förändras över tid, exempelvis till följd av att anpassningen tar tid och att beteendeförändringarna hos konsumenter kan förändras över tid. Beteendeförändringarna påverkas även av hur företagen anpassar sig till regleringen.

6.2.3.2 Påverkan på hälsa tar med nödvändighet lång tid

De negativa hälsoeffekterna av hög konsumtion av socker, salt och fett uppkommer efter relativt långvarig och hög konsumtion. Hur lång den tiden är beror på vilken hälsoaspekt vi fokuserar på. Fetma kan utvecklas på några år, medan exempelvis typ 2-diabetes eller för tidig död inträffar med lång tidsfördröjning och som en kumulativ effekt av mer eller mindre konsumtion av dessa livsmedel. Blodtryckseffekter av minskat saltintag uppstår dock relativt snabbt. Olika livsmedel med högt innehåll av socker, salt och fett bidrar även till olika riskfaktorer och sjukdomsfall. Detta innebär att de positiva effekterna av minskad konsumtion av dessa livsmedel skulle komma med en tidsfördröjning.

6.3 Konsekvenser

Konsekvenser av ett styrmedel kan beskrivas som bieffekter, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som styrmedlet ska leda till. I avsnittet delar vi in konsekvenserna i miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

6.3.1 Miljömässiga konsekvenser

Minskad konsumtion kan generellt ha positiva miljömässiga konsekvenser. Påverkan på miljön som uppstår till följd av exempelvis materialanvändning till förpackningar, produktionen av livsmedel och transporter förväntas minska givet att konsumtionen minskar.

Om regleringen leder till att människor lägger mindre pengar på konsumtion av de livsmedel som omfattas av regleringen, kan en konsekvens vara att de spenderar mer pengar på något

annat. Det som konsumenterna istället spenderar pengar på kan ha negativa miljömässiga konsekvenser. Om de konsekvenserna är större eller mindre än i nollalternativet, utan en reglering, är svårt att dra slutsatser om.

6.3.2 Sociala konsekvenser

De sociala konsekvenserna kretsar delvis kring den önskade effekten av regleringen, förbättrad folkhälsa. I avsnittet diskuterar vi även eventuella fördelningseffekter för hushåll i olika socioekonomiska grupper, hur regleringen kan påverka barn och unga samt jämlikhet och jämställdhet.

6.3.2.1 Folkhälsa

Förbättrad folkhälsa är det önskade utfallet av styrmedlet, snarare än en konsekvens, vilket beskrivs i effektlogiken i avsnitt 6.2.2. Överlag kan folkhälsan förbättras givet att befolkningens intag av livsmedel som innehåller mycket socker, salt och fett minskar, särskilt i de grupper som tidigare konsumerat mycket av dessa livsmedel. Den förbättrade folkhälsan skulle kunna mätas som ett färre antal sjukdomsfall, lägre dödlighet och ökad livskvalitet. Detta kan värderas samhällsekonomiskt utifrån minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet, vilket diskuteras i avsnitt 2.2.

6.3.2.2 Fördelningseffekt

Fördelningseffekten beskriver hur regleringen kan förväntas påverka ekonomin i hushåll med olika socioekonomisk position.

Vi utgår från att priskampanjer generellt uppmuntrar konsumenter till att överkonsumera. För konsumenter som tidigare köpt mer livsmedel än de egentligen behöver till följd av priskampanjerna, skulle regleringen innebära att konsumenterna får mer pengar över till annat.

Det kan finnas konsumenter som köper livsmedel med högt innehåll av socker, salt och fett när dessa är på priskampanj för att lagra livsmedlen och sprida ut sin konsumtion. För denna grupp konsumenter skulle regleringen kunna få negativa konsekvenser på hushållsekonomin. Om detta är vanligare bland låginkomsttagare skulle de således kunna påverkas mer negativt.

Som beskrivs i avsnitt 6.2.2.7 visar Public Health England (2015b) att priskampanjer bidrar till att konsumenter handlar mer än de annars skulle gjort, även om hänsyn tas till att vissa konsumenter handlar mer vid ett tillfälle för att sprida ut förtäringen över tid. Detta talar för att priskampanjer generellt uppmuntrar konsumenter till att överkonsumera och att regleringen inte drabbar hushållens ekonomi negativt.

6.3.2.3 Barn och unga

Barn och unga kan få tillgång till livsmedel med högt innehåll av salt, socker och fett på flera sätt. De kan köpa livsmedlen själva i affären, livsmedlen kan finnas i hemmet om någon annan i hushållet köpt hem dem och barn och unga kan bli bjudna på dem i olika sammanhang. Lindroos

et al. (2021), som analyserat Livsmedelsverkets senaste nationella matvaneundersökning Riksmaten ungdom 2016–17, visade att merparten av ungdomarnas intag av ohälsosam mat skedde i hemmet, men av den mat och dryck som ätits utanför hemmet och skolan var en större andel energitäta och näringsfattig. Där bestod minst hälften av konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

Det finns vissa studier om hur priskampanjer påverkar barn och unga. En studie av Hjärt-lungfonden visade att barn själva uttryckt att de påverkas starkt av materbjudanden som ”köp 3 betala för 2” i butiker och att sådana erbjudanden gav upphov till ökad konsumtion av ultraprocessade⁷ livsmedel (Fagerberg et al., 2022). De menar även att resultatet går i linje med annan forskning på området.

Givet att barn och unga påverkas av priskampanjer, är det troligt att deras konsumtion av de livsmedel som skulle omfattas av regleringen skulle minska. Även vuxna i barnens omgivning skulle troligtvis konsumera mindre av de livsmedel som omfattas, vilket skulle medföra att barnen skulle ha mindre tillgång till dessa livsmedel via de vuxna, exempelvis i hemmet.

6.3.2.4 Jämlikhet och jämställdhet

Regleringen väntas leda till att grupper med sämre hälsa får bättre hälsa, vilket kan ha en utjämnande effekt på ojämlikheter i hälsa i befolkningen. Vi ser inga betydande skillnader i hur män och kvinnor påverkas. Möjligtvis skulle mäns hälsa förbättras något mer än kvinnors, givet att män generellt har sämre matrelaterad hälsa än kvinnor. Det skulle innebära att regleringen skulle kunna ha en utjämnande effekt på hälsan mellan kvinnor och män.

6.3.3 Ekonomiska konsekvenser

6.3.3.1 Företag

De ekonomiska konsekvenserna för företag påverkas av flera faktorer, främst utformningen av regleringen. Främst på vilka och hur många livsmedel som omfattas av regleringen, vilka företag som omfattas, hur priskampanjer definieras och hur lång omställningstiden är innan den aviserade regleringen träder i kraft.

För producenter och återförsäljare skulle regleringen medföra omställningskostnader. I konsekvensutredningen som togs fram inför Englands reglering nämns exempelvis kostnader för att utreda hur företaget berörs av regleringen, att utreda vilka av företagets produkter som omfattas av regleringen, samordna och sprida information inom företaget, att förändra marknadsföringen och ta bort priskampanjer (Department of Health and Social Care, 2020). För producenter kan kostnader för reformulering, det vill säga förändring av produkternas komposition, uppstå. Vissa kostnader uppstår under en omställningsperiod, medan andra kan

⁷ I Hjärt-Lungfondens rapport inkluderar ultraprocessade livsmedel specifikt sockersötade drycker, artificiellt sötade drycker, energidrycker, snabbmat som hamburgare, pizza, kebab, korv, friterad kyckling, färdiga rätter, snabbnudlar, godis, bakverk, glass och salta snacks.

vara löpande. Exempelvis skulle företagen löpande behöva utreda hur nya produkter på marknaden och ny marknadsföring förhåller sig till regleringen.

Regleringen skulle även kunna medföra förluster till följd av minskad försäljning. Över tid kan dock företagen väntas anpassa sig till de nya förutsättningar som regleringen medför. Det innebär att kostnaderna till följd av minskad försäljning kan vara större inledningsvis. Om företagen över tid utformar nya produkter och förändrar marknadsföringsstrategier för att i större utsträckning marknadsföra livsmedel som inte omfattas av regleringen, förväntas förlusterna minska över tid. Företagens prissättning efter att regleringen införts kan även påverka förlusterna till följd av minskad försäljning. Exempelvis kan företagen välja att sänka det genomsnittliga priset, vilket skulle öka efterfrågan på produkterna och därmed väga upp för en del av den minskade försäljningen till följd av regleringen. Hur detta skulle påverka vinsterna beror dock på bland annat vinstmarginalerna på produkterna.

Regleringen skulle även kunna medföra negativa ekonomiska konsekvenser för grossister och leverantörer, eftersom efterfrågan på deras produkter skulle minska till följd av den minskade försäljningen. Samtidigt skulle eventuell reformulering av produkter kunna medföra en ökad efterfrågan på andra råvaror eller insatsvaror, vilket skulle kunna medföra positiva ekonomiska konsekvenser för dessa företag.

6.3.3.2 Offentlig sektor

Regleringen skulle medföra administrativa kostnader för offentlig sektor. Den största kostnaden skulle troligtvis vara förknippad med kontrollen av efterlevnad. Hur stor kostnaden skulle vara beror på hur kontrollen utformas, exempelvis metoden för kontroll och hur ofta kontroller genomförs.

Genom förbättrad folkhälsa skulle regleringen medföra besparingar inom offentlig sektor, exempelvis genom minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet. Givet att regleringen skulle bidra till förbättrad folkhälsa genom minskad fetma skulle de största besparingarna ske genom det senare, ökad produktivitet (Nilsson et al., 2022).

6.4 Sammanfattning

Det finns flera faktorer som påverkar effekten av en reglering av priskampanjer och hur önskvärt det är att införa. De viktigaste faktorerna som identifierats i denna rapport är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen
- konsumenternas drivkrafter att handla på priskampanjer
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

6.4.1 Effekten på folkhälsa

Överlag kan folkhälsan förbättras givet att befolkningens konsumtion av livsmedel som innehåller mycket socker, salt och fett minskar, särskilt i de grupper som tidigare konsumerat mycket av dessa livsmedel. Det är troligt att regleringen skulle leda till lägre konsumtion av dessa livsmedel, eftersom studier tyder på att priskampanjer leder till att konsumenter köper mer än de skulle gjort utan priskampanjen (Public Health England, 2015b).

6.4.2 Utformningen

Regleringens utformning påverkar effekterna, exempelvis hur aktörer förväntas agera, hur väl regleringen leder till förbättrad folkhälsa och vilka konsekvenser som uppstår. Några av de viktigaste aspekterna av utformningen är definitionerna av vilka livsmedel som omfattas, vilka företag som omfattas, vad en priskampanj är och hur efterlevnad ska kontrolleras samt vad påföljden blir om ett företag inte följer regleringen. Även om olika livsmedelskategorier skulle definieras i lagstiftningen, som i England, skulle det kunna finnas otydligheter i vilka livsmedel som inkluderas i kategorierna. Exempelvis vad definitionerna av glass, kex eller pizza är. Det är även svårt att utvärdera och kontrollera efterlevnaden om det finns oklarheter i definitionerna som gör att olika aktörer kan tolka lagstiftningen på olika sätt.

6.4.3 Konsumenternas drivkrafter att handla på priskampanjer

Ett centralt antagande för att regleringen ska vara ändamålsenlig är att konsumenter generellt handlar mer till följd av priskampanjer än de skulle gjort i frånvaro av priskampanjen. Antagandet är även att detta gäller även om hänsyn tas till att konsumenter kan handla på priskampanjer i syfte att sprida ut sin konsumtion. Det finns troligtvis konsumenter som drar ekonomisk fördel av priskampanjen, men som därmed hade köpt samma mängd varor även i frånvaro av priskampanjen. Överlag är dock antagandet att konsumenter generellt inte agerar på det viset, utan att priskampanjer i sig leder till en överkonsumtion. Regleringen av priskampanjer skulle därför innebära att konsumenter slutar köpa varor enbart till följd av priskampanjer och därmed får pengar över till att konsumera annat samt minskar konsumtionen av livsmedel som innehåller mycket salt, socker och/eller fett.

6.4.4 Miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Den minskade konsumtionen till följd av regleringen förväntas generellt ha positiva miljömässiga konsekvenser, eftersom minskad konsumtion även innebär minskad resursanvändning.

Givet att priskampanjer generellt uppmuntrar konsumenter till att överkonsumera skulle regleringen inte förväntas drabba hushållens ekonomi negativt. Regleringen skulle kunna ha effekt på konsumtionen bland såväl befolkningen i stort som barn och unga. Det finns studier som visar att barn och unga påverkas att köpa mer ultraprocessade livsmedel till följd av

priskampanjer, vilket skulle innebära att regleringen skulle kunna minska konsumtionen av dessa livsmedel i gruppen (Fagerberg et al., 2022).

De ekonomiska konsekvenserna för företag beror på vilka och hur många livsmedel som omfattas av regleringen, vilka företag som omfattas, hur priskampanjer definieras och hur lång omställningstiden är innan den aviserade regleringen träder i kraft. För företag kan regleringen förväntas medföra omställningskostnader, vissa löpande kostnader och förluster till följd av minskad försäljning.

Regleringen kan även väntas medföra kostnader för offentlig sektor, främst kopplat till administration av regleringen och kontrollen av efterlevnad. Regleringen väntas även medföra besparingar genom förbättrad folkhälsa, i form av minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet.

7. Diskussion

Rapporten har en teoretisk ansats, grundad i samhällsekonomisk välfärdsteori. Det innebär att resonemangen och slutsatserna är baserade på olika antaganden, vilka diskuteras i följande avsnitt.

7.1 Antagandet om nollalternativet

I rapporten utgår vi från att det inte finns skäl att anta att de drivkrafter som idag leder till en icke hälsosam konsumtion på befolkningsnivå skulle försvinna av egen kraft. Exempelvis finns det, och kommer sannolikt att fortsätta finnas, drivkrafter i form av vinstintressen och efterfrågan som garanterar ett utbud av ohälsosamma livsmedel. Det utesluter dock inte att det också kan finnas, och med stor sannolikhet kommer att finnas, marknadsutrymme för att på ett lönsamt sätt tillgodose efterfrågan från konsumentgrupper som efterfrågar hälsosamma livsmedel. Vi utgår också från att andra drivkrafter, som att delar av livsmedelssektorn har intresse av och kan komma att bidra till mer hälsosam livsmedelskonsumtion, inte kommer att vara tillräckliga för att helt eliminera möjligheten till ytterligare hälsovinster.

Ju bättre den framtida folkhälsan blir utan styrmedel, desto svagare är skälen att införa ett styrmedel. Att befolkningens framtida livsmedelskonsumtion skulle vara mer hälsosam än dagens, innebär dock inte att den inte skulle kunna bli ännu mer hälsosam och leda till ännu bättre folkhälsa. Det som talar för att ett styrmedel är önskvärt att införa oavsett hur stor en eventuell framtida förbättring av livsmedelskonsumtionen och hälsan är, är om det alltid är önskvärt att ytterligare påverka konsumtionen så att den blir mer hälsosam.

Det finns stora osäkerheter i att förutspå framtiden och hur befolkningens konsumtion och hälsa kommer utvecklas i ett nollalternativ. Om verkligheten är sådan att det finns tillräckligt starka drivkrafter, exempelvis inom livsmedelssektorn eller från befolkningen själva, som kommer vara tillräckliga för att få befolkningen att konsumera mindre socker via drycker, mindre livsmedel med högt innehåll av socker, salt och fett samt mer frukt och grönsaker, skulle de styrmedel som presenteras i denna rapport främst medföra kostnader, utan att ge effekt. Detta eftersom förändringen hade skett även utan styrmedlet. Det gäller även om andra åtgärder med samma syfte som styrmedlen införs, exempelvis frivilliga överenskommelser inom branschen att sänka sockerhalten i drycker med tillsatt socker, givet att dessa har önskad effekt. Det innebär att om nollalternativet faktiskt innehåller exempelvis frivilliga överenskommelser eller andra åtgärder som uppnår en liknande effekt som styrmedlen till en lägre kostnad, skulle det inte vara motiverat att införa styrmedel.

7.2 Om folkhälsa respektive välfärd som mål i en samhällsekonomisk analys

Vi har i rapporten utgått från att målet som ska uppnås är förbättrad folkhälsa. I en analys som utgår från samhällsekonomisk välfärdsteori hade målet istället varit att maximera befolkningens sammanlagda välfärd⁸. I en sådan analys skulle förbättrad folkhälsa inte alltid innebära förbättrad sammanlagd välfärd. Matvanor som maximerar hälsan behöver nödvändigtvis inte vara samma matvanor som maximerar välfärden. Exempelvis finns det mat som människor njuter av att äta som inte är hälsosamma, även om en hälsosam kost givetvis inte definieras av konsumtion av enskilda livsmedel. Det är viktigt att poängtera att en annan ansats, med ett annat huvudsakligt mål än folkhälsa, skulle kunna leda till andra slutsatser om styrmedlens effektivitet och önskvärdhet.

I rapporten ska måluppfyllelse tolkas som en bedömning av om ett styrmedel har potentialen att ge ett bidrag, det vill säga påverka i rätt riktning, till det övergripande målet. I en utredning där ett styrmedel skulle utredas mer detaljerat skulle det kunna vara mer relevant att kvantifiera måluppfyllelsen. Det skulle innebära att formulera målsättningarna i mer exakta konsumtionsnivåer. Om en bedömning av måluppfyllelse görs relativt ett kvantifierat mål så skulle den innefatta en bedömning av i hur stor utsträckning målet uppfylls och eventuellt också av sannolikheten för detta.

I fallet med förbättrad folkhälsa utgör kvantifierade målnivåer för konsumtion av olika livsmedel dock en utmaning. Det skulle inte vara rimligt att sätta en generell målsättning gällande hur mycket varje individ i befolkningen bör förändra sin konsumtion av hälsosam respektive ohälsosam mat. Detta eftersom olika individer skulle behöva förändra sin konsumtion olika mycket för att den sammantagna folkhälsan skulle förbättras så mycket som möjligt. En individuell målsättning och ett styrmedel som skulle bidra till det hade troligen varit effektivt ur ett folkhälsoperspektiv, men praktiskt omöjligt att utforma. Staten saknar kunskap om såväl förändringsbehov som förutsättningar och möjligheter på individnivå. En del av den kunskapen kan dock finnas hos individerna själva. Olika styrmedel ger individer olika stor möjlighet att använda sig av den kunskapen och att anpassa sitt beteende och sin respons på styrmedlet. Styrmedel kan utformas så att de ger olika starka styrsignaler, eller incitament, till olika personer. Det finns alltså principiellt möjligheter att utforma styrmedel så att de bidrar till att uppfylla dessa okända individuella mål. I praktiken skulle detta i alla fall vara möjligt på gruppnivå, vilket även skulle vara rimligt utifrån att konsumtionsförändringar i vissa grupper kan vara mer önskvärda. Men det finns också risk att styrmedel har en styrande effekt främst mot individer där en konsumtionsförändring inte bidrar till förbättrad hälsa. Exempelvis kan

⁸ Välfärd definierat som det samlade välmåendet och den upplevda nyttan hos samhällets invånare.

information fungera bäst och ge beteendeförändringar i grupper där kunskapen redan är hög och konsumtionen redan är på en hälsosam nivå.

Det skulle vara möjligt att formulera ett kvantifierat mål om konsumtion för den totala befolkningen eller genomsnittligt intag. Dock påverkar fördelningen av konsumtionsförändringen mellan individer måluppfyllelsen och ett sådant mål kan i teorin uppfyllas utan att fler individer äter hälsosamt. I praktiken är dock detta det vanligaste, det vill säga att styrmedel som syftar till att förändra konsumtionen av olika livsmedel utformas och analyseras utifrån en förändring på befolkningsnivå.

7.3 Antaganden om hur aktörer agerar

Att vi utgår från samhällsekonomisk välfärdsteori i rapporten betyder inte att en sådan analys och dess utgångspunkter vare sig är den enda möjliga eller den bästa.

Vi antar att individer agerar på ett sätt som de förväntar sig maximera den egna nyttan. Det innebär att olika individer agerar på olika sätt. Om antagandet inte skulle gälla skulle det innebära att beslut tas baserat på något annat än den egna förväntade nyttan. Det skulle exempelvis kunna innebära att individer agerar för att främja andras nytta (altruistiskt), på bekostnad av sin egen. Men i ett fall då främjande av andras nytta faktiskt innebär främjande av individens egen nytta, kan antagandet fortfarande gälla.

Vi antar även att individer inte har full information om den egna nyttan och kostnaden av att konsumera olika livsmedel på lång sikt. Det innebär att de inte kan förutspå hur konsumtionen av ett livsmedel kommer påverka dem i framtiden, även om de kan ha kännedom om hur livsmedlet kan påverka exempelvis riskfaktorer för ohälsa. Denna utgångspunkt innebär att individens agerande kanske hade varit annorlunda om individen haft tillgång till all information, och kunnat förutspå hur ett visst agerande skulle påverka individen i framtiden.

Begränsad rationalitet innebär att faktorer som vanor och beroende påverkar individers val. Det är exempelvis inte säkert att individer märker att priset på en vara har förändrats, vilket i så fall skulle kunna motverka effekten av ett styrmedel som styr genom förändrade priser. Detta skulle möjligtvis kunna ske på kort sikt, men över tid kan det vara rimligt att anta att individer märker av prispförändringar och agerar på dessa. Begränsad rationalitet kan också innebära att människor inte alltid bryr sig om exempelvis priset eller eventuella risker med att konsumera ett livsmedel, även om individen är medveten om dessa faktorer.

Sammanfattningsvis påverkar antaganden om hur aktörer agerar slutsatserna kring vilka effekter och konsekvenser som kan uppstå till följd av styrmedlen. Andra antaganden skulle kunna leda till en annan effektlogik och andra slutsatser.

7.4 Samhällskostnaderna för ohälsa

Utgångspunkten i rapporten är förbättrad folkhälsa genom förändrad konsumtion av olika livsmedel. Förbättrad folkhälsa kan mätas på olika sätt och i konsekvenserna för offentlig sektor tas besparingar till följd av minskade hälso- och sjukvårdskostnader och ökad produktivitet upp kopplat till alla styrmedel som beskrivs i rapporten. Vi utför inte beräkningar av dessa besparingar kopplat till effekterna av styrmedlen, det finns dock flera rapporter som uppskattat vad matrelaterad ohälsa kostar samhället. I Sverige är ohälsosamma matvanor en av de största riskfaktorerna för ohälsa och tidig död (Folkhälsomyndigheten, 2021).

Det finns flera studier som skattat samhällskostnaderna för matrelaterade sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdom och övervikt och fetma. Folkhälsomyndigheten skattade 2017 den årliga samhällskostnaden för fetma till 70 miljarder, baserat på att drygt en miljon människor i åldern 16–84 år hade en vikt som klassats som fetma. Brådvik et al. (2021) bedömde utifrån 2019 års data att 35 procent av samhällskostnaderna för hjärt- och kärlsjukdom beror på ohälsosamma levnadsvanor, vilket motsvarar 8,6 miljarder kronor. Ohälsosamma matvanor är den kategori av levnadsvanor som har störst inverkan på insjuknande i hjärt- och kärlsjukdom. År 2022 uppskattade även Nilsson et al. (2022) att den livslånga merkostnaden för 6-åringar med övervikt och fetma jämfört med 6-åringar med normalvikt är 3,9 miljarder. Den största kostnaden bärs av samhället i form av produktionsförluster på grund av sjukdomsborða i vuxenlivet.

Styrmedlen kan leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar, vilket via minskad ohälsa skulle kunna leda till samhällsekonomiska besparingar i Sverige. Som vi poängterat i rapporten måste eventuella besparingar vägas mot eventuella kostnader och andra konsekvenser för att bedöma om det är önskvärt att införa ett styrmedel.

7.5 Andra styrmedel kan vara att föredra

Rapportens ansats är en övergripande beskrivning av effekterna och konsekvenserna och utgår inte från en specifik utformning av styrmedlen. Det innebär att en fullständig bedömning av huruvida styrmedlen är samhällsekonomiskt lönsamma inte kan göras. Vi gör inte heller någon jämförelse med andra styrmedel. Det innebär att oavsett om ett styrmedel är samhällsekonomiskt lönsamt eller inte kan det finnas andra styrmedel som kan uppnå samma effekt till en lägre kostnad och således vara att föredra.

7.6 Kombinera styrmedel

Styrmedlen som analyseras i rapporten är inte direkt jämförbara, i bemärkelsen att det ena eller andra är att föredra. Respektive styrmedel syftar till att bidra till samma övergripande mål, en förbättrad folkhälsa, men genom att bidra till olika delmål, det vill säga att förändra konsumtionen av olika livsmedel. Någon rangordning mellan dessa delmål inte görs i rapporten.

Inom rimliga avgränsningar skulle styrmedlen även kunna kombineras med varandra. Det finns ingen uppenbar konflikt i att införa alla eller flera av styrmedlen tillsammans, eftersom de påverkar olika livsmedel. Inget av styrmedlen kan förväntas bidra så mycket till målet om förbättrad folkhälsa att det inte skulle kunna finnas ytterligare folkhälsovinster att göra genom att även införa något av de andra styrmedlen och förändra konsumtionen via flera styrmedel samtidigt. Att styrmedlen inte fullständigt utesluter varandra, innebär dock inte att de inte kan påverka varandras effekt. En skatt på drycker med tillsatt socker, och de sänkta sockerhalter i drycker som den kan förväntas leda till, skulle kunna innebära något mindre folkhälsoeffekter av en reglering av priskampanjer på ohälsosam mat. Likaså skulle skolfruktstödet och den sänkta momsens delvis kunna påverka samma konsumtion. Detta skulle kunna innebära att effekten av respektive styrmedel skulle kunna vara något mindre om det andra styrmedlet samtidigt infördes, även om den sammantagna effekten skulle kunna bli större än om endast ett styrmedel infördes enskilt.

Styrmedlen kan även vara möjliga att kombinera med åtgärder som inte implementeras av staten. Ett exempel är om en skatt på drycker med tillsatt socker endast tas ut på sockerhalter över en viss nivå, exempelvis för att syftet med skatten främst skulle vara att sänka sockerhalten i dryckerna till den nivån. I ett sådant fall skulle de ekonomiska konsekvenserna för företag troligtvis vara lika stora oavsett om samma nivå skulle nås genom en frivillig överenskommelse. För drycker med en sockerhalt under den nivån betalas ingen skatt och den medför därmed ingen kostnad utöver kostnaden för reformulering och eventuellt minskad försäljning. De senare kostnaderna skulle uppstå även om halten sänks till följd av en frivillig överenskommelse. Detta givet att skatten läggs på ett tröskelvärde som är på samma nivå som vid en frivillig överenskommelse och att alla företag följer den avtalade överenskommelsen. Med en frivillig överenskommelse finns det, på grund av just frivilligheten, möjlighet för enskilda företag att sälja drycker med en sockerhalt högre än överenskommen nivå utan att det kostar dem något extra. I teorin finns det en möjlighet att via en högre sockerhalt vinna marknadsandelar, och göra vinster, på bekostnad av de konkurrenter som håller fast vid överenskommelsen. Med en skatt med denna utformning uppstår en kostnad, men bara för de företag som väljer att sälja dryck med en sockerhalt över den skattefria nivån. En sådan skatt minskar, eller undanröjer, den fördel som skulle finnas om man förlitar sig på en frivillig överenskommelse. Skatten skulle därmed kunna innebära såväl ett incitament som en fördelningsmässig profil till fördel för de företag som reformulerar sina drycker.

7.7 Effekter på hälsan beror på en långsiktig förändring i konsumtion

Förändrad konsumtion av enstaka livsmedel leder inte överlag till förbättrad folkhälsa (möjligtvis för de individer som har en ohälsa till följd av sin konsumtion av det specifika livsmedlet). För att minska den matrelaterade ohälsan bör det totala närings- och energiintaget vara hälsosamt. Styrmedlen kan användas för att minska konsumtionen av ohälsosamma livsmedel och främja konsumtion av livsmedel som är mer hälsosamma. Däremot krävs det mer

än enskilda styrmedel för att nå en mer hälsosam livsmedelskonsumtion överlag. Att få en mer hälsosam konsumtion i befolkningen handlar inte enbart om vad människor äter mer eller mindre av, utan också om vad de äter istället när konsumtionen förändras. Förändringar i konsumtionen av enskilda livsmedel kan dock bidra till ett hälsosammare kostmönster.

Effektlogiken visar hur förändrad konsumtion av olika livsmedel kan påverka olika riskfaktorer för ohälsa. Det finns flera sätt att påverka dessa riskfaktorer, varav förändrad konsumtion av vissa livsmedel är ett sätt. Hög konsumtion av drycker med tillsatt socker och av livsmedel med högt innehåll av salt, socker och mättat fett är förknippat med ökad risk för exempelvis typ-2 diabetes, övervikt och fetma och hjärt- och kärlsjukdom. Låg konsumtion av frukt och grönsaker är förknippat med ökad risk för exempelvis näringsbrist, typ-2 diabetes, stroke och vissa cancerformer. Att förändra konsumtionen av dessa livsmedel i önskad riktning kan därför minska risken för dessa sjukdomar och i förlängningen leda till en förbättrad folkhälsa.

Det behövs insatser för att styra konsumtionen överlag i en mer hälsosam riktning. Insatser, exempelvis styrmedel, som minskar riskfaktorer för ohälsa kan vara önskvärda, särskilt om de införs i kombination med fler åtgärder.

7.8 Sambanden mellan de olika stegen i effektlogiken

Det finns inte tillräckligt med forskning för att säga att de första stegen i effektlogiken, exempelvis ökat pris på drycker eller sänkt moms, har en direkt kausal effekt på folkhälsa eller vissa samhällsutfall. Däremot finns det stöd för, och är sannolikt att, respektive steg i effektlogiken ger effekter i nästa steg. Huruvida hela kedjan håller och effekterna kan förväntas uppstå i varje steg, beror på de faktorer som beskrivs i respektive avsnitt. Utformningen av styrmedlet är en sådan faktor som är central för samtliga styrmedel i rapporten.

7.9 Hälsoeffekter på marginalen

Överlag utgår vi från att alla förändringar i en önskvärd riktning är positivt. Det innebär att ett styrmedel som får konsumenter att inta lite mindre socker eller lite mer frukt och grönsaker är bra. Samtidigt krävs ofta en större förändring i intaget hos en person som äter för mycket eller för lite av något för att förändringen ska ge effekt på personens hälsa. Det är svårt, kanske omöjligt, att definiera en tydlig gräns för när exempelvis sockerkonsumtionen går från en nivå som inte alls kan bidra till ökad risk för ohälsa till att den kan göra det. Exempelvis kunde inte EFSA Panel on Nutrition et al. (2022) fastställa någon specifik tröskel där en viss nivå av sockerintag inte anses bidra till risk för ohälsa. För frukt och grönsaker finns det inte heller en fastställd gräns där en extra frukt eller grönsak bidrar till mer eller mindre ohälsa. Det som går att säga är att konsumtionsförändringar kan förväntas ha större effekt om de som äter lite frukt och grönsaker ökar konsumtionen (eller de som äter mycket energitäta och näringsfattiga livsmedel minskar konsumtionen), jämfört med om de som redan äter mycket frukt och

grönsaker (eller lite energitäta och näringsfattiga livsmedel) ökar (eller minskar) sin konsumtion ytterligare.

Som diskuterat är styrmedlen i rapporten omöjliga att individanpassa. Logiken bakom styrmedlens måluppfyllelse är därför att folkhälsan kommer förbättras om riskfaktorerna för ohälsa minskar (på befolkningsnivå), vilket de gör om konsumtionen av livsmedlen förändras (på befolkningsnivå).

8. Slutsats

Syftet med rapporten är att utgöra ett kunskapsunderlag för hur olika typer av statliga styrmedel skulle kunna bidra till bättre matvanor. I rapporten beskrivs effekter och konsekvenser av fyra olika styrmedel samt faktorer som kan påverka effekterna och konsekvenserna. Rapporten innehåller även en visualisering av en effektlogik för respektive styrmedel. Effektlogiken syftar till att deskriptivt beskriva vad som förväntas hända om ett styrmedel införs och är en förenkling av en komplex verklighet. I rapporten lämnas inte några rekommendationer eller förslag.

Barn och unga kan få tillgång till både hälsosamma och ohälsosamma livsmedel på flera sätt. De kan handla själva i affären, livsmedlen kan finnas i hemmet om någon annan i hushållet köpt hem dem och de kan bli bjudna på dem i olika sammanhang. Lindroos et al. (2021) visade att merparten av ungdomarnas intag av ohälsosam mat skedde i hemmet, men av den mat och dryck som konsumerats utanför hemmet och skolan var en större andel energitäta och näringsfattiga. Där bestod minst hälften av konsumtionen av energitäta och näringsfattiga livsmedel.

Rapporten besvarar följande frågor i relation till fyra olika styrmedel:

- Vilka är tänkbara och sannolika effekter och konsekvenser till följd av styrmedlet?
- Vilka faktorer påverkar styrmedlets effekter och konsekvenser?
- Hur påverkar styrmedlet olika socioekonomiska grupper samt barn och unga?

Styrmedlen kan, givet vissa förutsättningar, påverka konsumtionen av olika livsmedel. För att nå en bättre folkhälsa krävs insatser som på olika sätt minskar riskfaktorer för ohälsa.

Konsumtionen av drycker med tillsatt socker, energitäta och näringsfattiga livsmedel och frukt och grönsaker påverkar riskfaktorer för ohälsa och hälsoutfall i befolkningen. Det är därför önskvärt att förändra befolkningens konsumtion av dessa livsmedel. Dock har alla individer olika utgångsläge och minskad eller ökad konsumtion av vissa livsmedel kommer inte alltid bidra till bättre hälsa på individnivå.

Resultatet visar att många faktorer påverkar konsekvenserna och effekterna. Både effekterna och konsekvenserna beror till stor del på hur styrmedlen utformas. För exempelvis sänkt moms är utformningsmöjligheterna kopplat till momssatsen begränsade, eftersom det skulle handla om en sänkning från 12 till 6 procent. Det som är särskilt aktuellt för alla styrmedel utom skolfruktsstödet är att definiera vilka livsmedel som ska omfattas av styrmedlet. Vilka livsmedel som omfattas kommer påverka konsumtionen och de potentiella effekterna på folkhälsa. Förutsättningar på marknaden såsom företagens egenskaper, utbudet, konsumenters priskänslighet och graden av konkurrens kan påverka effekterna och konsekvenserna av styrmedlen.

Effektiviteten av styrmedlen beror till stor del på hur väl styrmedlet kan påverka konsumtionen i önskad riktning och hur sannolikt det är att den minskade konsumtionen leder till förbättrad hälsa. Styrmedel som syftar till att minska konsumtionen av ohälsosam mat kan generellt ha större effekt på konsumtionen i de grupper som har högst konsumtion av dessa livsmedel – de som äter sämst – och därför har större risk för matrelaterad ohälsa. Studier visar att matvanorna generellt är mer ohälsosamma bland grupper med låg socioekonomisk position (Livsmedelsverket, 2016, Moraesus et al., 2020). Styrmedel som syftar till att minska konsumtionen av ohälsosam mat skulle därför kunna ha en utjämnande effekt på folkhälsan. För att bedöma om ett styrmedel är önskvärt att införa eller inte behöver positiva och negativa konsekvenser vägas in i bedömningen, utöver styrmedlets potentiella effekt.

Utifrån underlaget i rapporten är det inte möjligt att avgöra i vilka fall effekterna och de positiva konsekvenserna till följd av styrmedlen överväger de negativa konsekvenserna. Det kan finnas målkonflikter att ta hänsyn till och en avvägning mellan olika prioriterade mål skulle kunna bli aktuell om styrmedlen skulle utredas vidare. Exempelvis kan styrmedlen förväntas ge effekt på folkhälsan och därmed medföra besparingar inom offentlig sektor, men de kan bland annat också medföra ekonomiska konsekvenser i form av administrativa kostnader för offentlig sektor och omställningskostnader för företag. Det krävs vidare utredningar för att uppskatta storleken på både effekterna och konsekvenserna och för att möjliggöra en sammanvägd bedömning av huruvida styrmedlen skulle kunna vara önskvärda att införa.

Skatt/avgift på drycker med tillsatt socker

Vissa länder har infört en producentavgift istället för en skatt, exempelvis Storbritannien, men skillnaden ligger främst i kommunikationen och huruvida intäkterna tillfaller statskassan eller administreras på annat sätt. I rapporten används därför främst begreppet skatt, även om resonemangen även skulle gälla för en avgift.

En skatt på drycker med tillsatt socker kan förväntas leda till ett ökat pris på de beskattade dryckerna, incitament för producenter att reformulera drycker så att de får lägre sockerhalt, att företag får incitament att förändra sin marknadsföring och marknadsstrategi samt informations spridning.

Givet förändringar i inköp till följd av ett högre pris och reformulering av drycker på marknaden så att sockerhalten minskar skulle sockerkonsumtionen, energiintaget från drycker med tillsatt socker samt det totala energiintaget minska på befolkningsnivå. Detta kan förväntas leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar. Det skulle i sin tur kunna förbättra ett antal hälsoutfall i befolkningen, exempelvis förbättrad tandhälsa och färre fall av typ-2 diabetes och hjärt- och kärlsjukdom.

Utifrån ett barnperspektiv vet vi att det finns ett stort antal barn och unga som konsumerar en stor mängd dryck med tillsatt socker (Livsmedelsverket, 2018). En skatt skulle kunna användas

för att minska konsumtionen av dessa drycker samt minska sockerhalten i de drycker som konsumeras bland barn och unga, vilket kan bidra till minskad risk för ohälsa.

Det finns aspekter som är viktiga att ta särskild hänsyn till för att skatten ska få önskad effekt och avgöra hur önskvärt det är att införa en sådan. De viktigaste faktorerna att ta hänsyn till, som identifierats i denna rapport, är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen
- hur stor del av skatten som överförs till konsumentpriser
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Sänkt moms på frukt och grönsaker

Sänkt moms på frukt och grönsaker från 12 till 6 procent förväntas leda till ett lägre pris på frukt och grönsaker. Eftersom moms är en skatt som läggs på priset av en vara, så kommer priset i termer av totalt belopp sänkas mest för dyrare frukt och grönsaker. Den sänkta momsen kommer troligtvis medföljas av någon typ av information till såväl konsumenter som företag.

Informationen kan påverka normer, värderingar och acceptansen för styrmedlet men vi vet inte hur stor effekten skulle vara eller om den skulle vara positiv eller negativ. Det är troligt att responsen på ett lägre pris på frukt och grönsaker varierar mellan individer. Vissa personer kommer konsumera mer, medan andra kommer konsumera precis som tidigare. Det lägre priset förväntas leda till ökad konsumtion av frukt och grönsaker på befolkningsnivå, vilket i sin tur förväntas leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar och att sjukdomar såsom typ-2 diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, stroke och vissa cancerformer minskar i befolkningen.

Det finns flera faktorer som påverkar effekten av momssänkning på frukt och grönsaker och hur önskvärt det är att införa. De viktigaste faktorerna som identifierats i denna rapport är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen, främst definitionen av vilka livsmedel som ska omfattas av den sänkta momsen
- graden av konkurrens på marknaden
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Överlag kan en sänkning av momsen för frukt och grönsaker medföra negativa, men även vissa positiva, miljömässiga konsekvenser. Eventuellt kan miljöpåverkan från maten öka till följd av att den totala konsumtionen ökar, inklusive ökat svinn.

Skolfruktsstödet

Införandet av skolfruktsstödet förväntas leda till att vissa skolbarn får gratis frukt och grönsaker i skolan samt information och utbildning om bland annat hälsosamma matvanor. Beroende på modellens utformning förväntas stödet skapa en vana bland barnen att konsumera mer frukt och grönsaker. Skolfruktsstödet förväntas öka barnens konsumtion av frukt och grönsaker både i skolan och på fritiden.

En ökad konsumtion av frukt och grönsaker förväntas leda till att riskfaktorer för ohälsa minskar och att sjukdomar såsom typ-2 diabetes, hjärt- och kärlsjukdomar, stroke och vissa cancerformer minskar i befolkningen.

Tidigare studier visar att skolfruktsstödet leder till ökad konsumtion av frukt bland barn som påverkas av stödet (Livsmedelsverket, 2022a). Det finns flera faktorer som påverkar effekten av skolfruktsstödet och huruvida stödet är önskvärt att införa. De viktigaste som identifierats i denna rapport är:

- utformningen av skolfruktsstödet
- om effekterna består över tid
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

Reglering av priskampanjer

I Storbritannien regleras så kallade volympriskampanjer, som innefattar multiköpskampanjer och marknadsföring som indikerar att en vara, eller en del av en vara, är gratis. Dessa priskampanjer innebär ett ekonomiskt incitament att köpa flera varor jämfört med att köpa varje vara separat.

En reglering av priskampanjer väntas leda till att priskampanjer på de livsmedel som omfattas upphör. När priskampanjerna upphör kan det genomsnittliga priset på livsmedlen som omfattas förväntas öka. En effekt kan dock bli att det ordinarie priset sänks, vilket skulle kunna innebära att det genomsnittliga priset inte förändras så mycket. Att priskampanjer inte längre får användas som en strategi för marknadsföring förväntas ge incitament för företag att tillämpa andra marknadsföringsstrategier för att sälja de omfattade livsmedlen. Inköp av livsmedel med högt innehåll av salt, socker och fett förväntas minska till följd av regleringen. Detta både till följd av minskad exponering för priskampanjer som uppmuntrar konsumenter att köpa extra av varorna och ett ökat genomsnittligt pris på varorna.

Minskad konsumtion av livsmedel med högt innehåll av salt, socker och fett förväntas minska riskfaktorer för ohälsa i befolkningen. Detta kan i sin tur leda till ett minskat antal fall av sjukdomar som typ-2 diabetes, hjärt- och kärlsjukdom och vissa cancerformer.

Det finns flera faktorer som påverkar effekten av en reglering av priskampanjer och hur önskvärt det är att införa. De viktigaste faktorerna som identifierats i denna rapport är:

- effekten på folkhälsa
- utformningen
- konsumenternas drivkrafter att handla på priskampanjer
- miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser

9. Referenser

- Agrosynergie. 2022. *Evaluation support study of the EU school fruit, vegetables and milk scheme*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Alm, J. 2013. *Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies*. Working Paper.
- Aune, D. 2019. Plant Foods, Antioxidant Biomarkers, and the Risk of Cardiovascular Disease, Cancer, and Mortality: A Review of the Evidence. *Adv Nutr*, 10, S404-s421.
- Brådvik, G., Andersson, E., Ramdén, V., Lindgren, P. & Steen Carlsson, K. 2021. *Kopplingen mellan levnadsvanor och hjärt-kärlsjukdom i Sverige*. IHE Rapport 2021:5. Lund: IHE.
- Cassel, S. & Carlander, A. 2022. *Pep rapporten 2021*. SOM-rapport nr 2022:7. SOM-institutet och Göteborgs universitet.
- Coca Cola Great Britain. 2022. *The sugar tax* [Online]. Tillgänglig: Coca colas hemsida i Storbritannien (<https://www.coca-cola.co.uk/>) [Hämtad 2023-02-09].
- Department of Health and Social Care. 2020. *Impact Assessment for restricting volume promotions for high fat, sugar, and salt (HFSS) products*. IA No 9560. RPC Reference No: RPC-DHSC-4333(3).
- EFSA Panel on Nutrition, N.F., Allergens, F., Turck, D., Bohn, T., Castenmiller, J., de Henauw, S., Hirsch-Ernst, K.I., Knutsen, H.K., Maciuk, A., Mangelsdorf, I., McArdle, H.J., Naska, A., Peláez, C., Pentieva, K., Siani, A., Thies, F., Tsbouri, S., Adan, R., Emmett, P., Galli, C., Kersting, M., Moynihan, P., Tappy, L., Ciccolallo, L., de Sesmaisons-Lecarré, A., Fabiani, L., Horvath, Z., Martino, L., Muñoz Guajardo, I., Valtueña Martínez, S. & Vinceti, M. 2022. Tolerable upper intake level for dietary sugars. *EFSA Journal*, 20, e07074.
- European Commission. 2022. *School scheme explained* [Online]. Tillgänglig: Europeiska kommissionens hemsida (<https://agriculture.ec.europa.eu/>) [Hämtad 2022-10-31].
- Fagerberg, P., Ioakimidis, I., Löf, M. & Spolander, S. 2022. *In your face - om barns matmiljö och exponering för matreklam*. Hjärt-lungfonden, Karolinska Institutet och UNICEF.
- Finkelstein, E.A., Zhen, C., Bilger, M., Nonnemaker, J., Farooqui, A.M. & Todd, J.E. 2013. Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered. *J Health Econ*, 32, 219-39.
- Folkhälsomyndigheten. 2021. *Matmiljöns betydelse för vår hälsa*.
- Folkhälsomyndigheten. 2023a. *Matvanor hos vuxna* [Online]. Tillgänglig: Folkhälsomyndighetens hemsida (<https://www.folkhalsomyndigheten.se/>) [Hämtad 2023-04-14].
- Folkhälsomyndigheten. 2023b. *Övervikt och fetma* [Online]. Tillgänglig: Folkhälsomyndighetens hemsida (<https://www.folkhalsomyndigheten.se/>) [Hämtad 2023-05-04].
- Folkhälsomyndigheten. 2023c. *Övervikt och fetma hos barn 6–10 år* [Online]. Tillgänglig: Folkhälsomyndighetens hemsida (<https://www.folkhalsomyndigheten.se/>) [Hämtad 2023-04-28].
- Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket. 2017. *Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet*.
- Food Dudes. 2022. *About Food Dudes* [Online]. Tillgänglig: Food Dudes hemsida i Irland (<https://www.fooddudes.ie/>) [Hämtad 2023-04-13].
- Foster, E. & Bradley, J. 2018. Methodological considerations and future insights for 24-hour dietary recall assessment in children. *Nutrition Research*, 51, 1-11.
- GBD Diet Collaborators 2019. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet*, 393, 1958-1972.
- Gracner, T., Marquez-Padilla, F. & Hernandez-Cortes, D. 2022. Changes in Weight-Related Outcomes Among Adolescents Following Consumer Price Increases of Taxed Sugar-Sweetened Beverages. *JAMA Pediatr*, 176, 150-158.
- Jones, E. 2006. *The Economics of Eating Fresh Fruits and Vegetables: Recognizing Discernible Patterns for Obesity Differences among Lower-and Higher-Income Consumers*.

- Lauer, J.A., Sassi, F., Soucat, A.L. & Vigo, A. 2022. *Health Taxes: Policy and Practice*, World Scientific.
- Lindroos, A.K., Moraeus, L., Sipinen, J.P., Lemming, E.W. & Patterson, E. 2021. The Contribution of Foods and Beverages of Low Nutritional Value to the Diets of Swedish Adolescents, by Food Group, Time and Place. A Nationally Representative Study. *Nutrients*, 13, 2450.
- Livsmedelsverket. 2012. *Livsmedels- och näringsintag bland vuxna i Sverige*.
- Livsmedelsverket. 2015. *Råd om bra matvanor - risk- och nyttohanteringsrapport*
- Livsmedelsverket. Mattisson, I. 2016. *Socioekonomiska skillnader i matvanor i Sverige*. Rapport 9 - 2016.
- Livsmedelsverket. 2018. *2018 nr 14: Riksmaten ungdom 2016-17 - Livsmedelskonsumtion bland ungdomar i Sverige*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. 2019. *Matvanor och tobak fortfarande största riskfaktorerna för ohälsa i Sverige* [Online]. Tillgänglig: Livsmedelsverkets hemsida (<https://www.livsmedelsverket.se/>) [Hämtad 2022-07-07].
- Livsmedelsverket. 2021. *2021 nr 07: Matutbudet i ungdomars vardag*. Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. Skogström, L. 2022a. *L 2022 nr 19: Styrmedel för en hälsosam livsmedelskonsumtion*. Uppsala: Livsmedelsverkets rapportserie.
- Livsmedelsverket. Edwall Löfvenborg, J. & Patterson, E. 2022b. *L 2022 nr 20: En kunskapsgenomgång om sötningemedel*. Livsmedelsverkets rapportserie. Uppsala.
- Livsmedelsverket. 2023. *Bra matvanor räddar liv* [Online]. Tillgänglig: Livsmedelsverkets hemsida (<https://www.livsmedelsverket.se/>) [Hämtad 2023-04-14].
- Moberg, E., Säll, S., Hansson, P.-A. & Röös, E. 2021. Taxing food consumption to reduce environmental impacts – Identification of synergies and goal conflicts. *Food Policy*, 101, 102090.
- Moraeus, L., Lindroos, A.K., Warensjö Lemming, E. & Mattisson, I. 2020. Diet diversity score and healthy eating index in relation to diet quality and socio-demographic factors: results from a cross-sectional national dietary survey of Swedish adolescents. *Public Health Nutrition*, 23, 1754-1765.
- Nilsson, K., Fridhammar, A., Wahlberg, K. & Steen Carlsson, K. 2022. *The economic burden of overweight and obesity in Swedish children – A lifetime perspective*. IHE Report 2022:12. Lund, Sverige: IHE.
- Nordiska Ministerrådet 2012. *Nordic Nutrition Recommendations 2012*, Köpenhamn, Nordic Council of Ministers.
- Public Health England. 2015a. *Sugar Reduction: The evidence for action*.
- Public Health England. 2015b. *Sugar Reduction: The evidence for action Annexe 4: An analysis of the role of price promotions on the household purchases of food and drinks high in sugar*. Public Health England.
- Questionmark. 2022. *Swedish Supermarkets and the Promotion of Unhealthy Food*.
- Rogers, N.T., Cummins, S., Forde, H., Jones, C.P., Mytton, O., Rutter, H., Sharp, S.J., Theis, D., White, M. & Adams, J. 2023. Associations between trajectories of obesity prevalence in English primary school children and the UK soft drinks industry levy: An interrupted time series analysis of surveillance data. *PLOS Medicine*, 20, e1004160.
- Röös, E., Larsson, J., Resare Sahlin, E., Jonell, M., Lindahl, T., André, E., Säll, S., Haring, N. & Persson, M. 2020. *Styrmedel för hållbar matkonsumtion - en kunskapsöversikt och vägar framåt*.
- SCB. 2022. *Kombinerade nomenklaturen (KN)* [Online]. Tillgänglig: SCBs hemsida (<https://www.scb.se/>) [Hämtad 2022-06-23].
- Statskontoret. 2019. *En analys av några offentliga styrmedel för bättre matvanor*. .
- The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021 (SI 2021/1368)
- Westerberg, T., Fabricius, L., Pollak, K. & Andersson, S. 2023. *Utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023*. Utvärderingsrapport 2023:2. Jordbruksverket.
- WHO. 2022a. *Manual on sugar sweetened beverage taxation policies to promote health diets*.
- WHO. 2022b. *Sugar-sweetened beverage taxes in the WHO European Region: success through lessons learned and challenges faced*. Köpenhamn, Danmark.
- World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. 2018. *Wholegrains, vegetables and fruit and the risk of cancer*. Continuous Update Projekt Expert Report.

Livsmedelsverket har i uppdrag av regeringen att under 2020–2023 tillsammans med livsmedelsbranschen undersöka och skapa förutsättningar för en överenskommelse om att sänka salthalten i livsmedel. I uppdraget ingår även att ta fram ett kunskapsunderlag om hur intaget av energitäta och näringsfattiga livsmedel kan minska och intaget av fullkorn, frukt och grönsaker kan öka.

Syftet med rapporten är att utgöra ett kunskapsunderlag för hur olika typer av statliga styrmedel skulle kunna bidra till bättre matvanor. I rapporten beskrivs effekter och konsekvenser av fyra olika styrmedel samt faktorer som kan påverka effekterna och konsekvenserna. Rapporten innehåller en visualisering och beskrivning av effektlogik för styrmedlen. Syftet med framtagande och illustration av effektlogik är att synliggöra orsakssamband kopplat till styrmedlen, vilket möjliggör en diskussion om vilka faktorer som påverkar om de sammantaget kan vara ändamålsenliga och effektiva. I föreliggande rapport lämnas inte några rekommendationer eller förslag.

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