

Varför livsmedelspriser har stigit och hur de kan sänkas



Förord

Prisökningar på livsmedel blev omdebatterade under 2022 och 2023. Allt för många drog snabba slutsatser. Leveranskedjorna för livsmedel är dock komplexa och det fanns många faktorer som påverkade. Det var inte bara kriget, energipriser, kronfallet och en expansiv makroekonomisk politik i många länder efter pandemin som spelade roll. Även många långsiktiga faktorer som ökade miljöhänsyn, utfiskning, lönekostnader, regleringar och skatter spelar in. För att öka transparensen och kunskap om dessa olika faktorerers effekter har Svensk Dagligvaruhandel bett nationalekonomen Stefan Fölster att räkna och skriva. Resultatet blev denna skrift. Alla slutsatser och policyförslag är författarens och inte från Svensk Dagligvaruhandel.

Karin Brynell

VD Svensk Dagligvaruhandel

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattningen	3
1. Livsmedelspriser under krisen	8
1.1 Hur forskare och Riksbanken har uppskattat spridningseffekter i ekonomin till livsmedel	11
1.2 Varför livsmedelspriser steg mer än konsumentprisindex under krisen	13
2. Långsiktiga förklaringar till livsmedelsprisernas nivå	16
2.1 Regleringars påverkan på livsmedelspriser	17
2.2 Regleringar som påverkar dagligvaruhandeln direkt	19
2.3 Energi	23
2.4 Allmän miljö	24
2.5 Bygg- och hyreskostnader	26
2.6 Arbetsmarknaden	26
3. Så kan priser på livsmedel sänkas genom klokare reglering	28
3.1 Reformers som direkt påverkar livsmedelshandeln	28
3.2 Energi	30
3.3 Miljö	30
3.4 Byggkostnader	30
3.5 Arbetsmarknaden	31
Referenser	32

Sammanfattningen

Alla svenskar drabbades år 2022 av en akut kostnads-kris. Ett genomsnittligt hushåll i Sverige med två barn fick i början av 2023 betala 38 procent av sina disponibla inkomster för räntor, energi, och livsmedel i stället för 26 procent i början av 2022.¹ Realinkomsterna backade till samma nivå som för sju år sedan.

Även livsmedelspriser ökade med mer än konsument-prisindexet. Det är därför inte förvånande att den offentliga debatten präglades av en misstänksamhet om rimligheten i prisökningstakten. Konkurrensverket fick i uppdrag att undersöka kostnads- och prisökningar i livsmedelsbranschen.

I denna rapport analyseras prisökningar på livsmedel och dess orsaker på kort och lång sikt. Den kortsiktiga kalkylen sedan 2022, 2020 och 2015 utgår från livsmedelshandelns kostnadskomponenter och hur fördyringar borde ha slagit igenom i priserna i butik.

Slutsatserna från den kortsiktiga analysen är:

1. Svenska livsmedelspriser i butik har inte ökat snabbare än EU-snittet sedan 2015 trots att kronförsvagningen har ökat importpriser och trots att producentpriser för svenska livsmedel ökat snabbare än EU-snittet.
2. Analysen av kostnadskomponenterna sedan 2020 visar att prisökningarna för livsmedel i butik utfallit lägre (med 30 procent) än vad som hade motiverats av kostnadsökningarna (som var 32,2 procent). Detta bekräftas också av SCB:s redovisning av nettomarginalen som fallit inom livsmedelshandeln men ökat något i övriga delar av livsmedelskedjan. Orsaken till detta mönster kan vara att livsmedelshandeln är utsatt både för konkurrens mellan butiker men också konkurrens inom butiken genom att kunder lätt kan byta till billigare varor.
3. Kostnadsökningarna för livsmedelshandeln består inte enbart av inköpskostnader, utan även av ökade kostnader för drift av butikerna. Förutom energi-, hyres- och lönekostnadsökningar så måste kostnaden för högre räntor på företagslån räknas in. Därtill kommer hänsyn till att försäljning i fasta priser har minskat, vilket innebär att en butik måste täcka sina fasta kostnader med färre sålda varor.
4. Statens ökade momsintäkter per år på grund av fördyringen av livsmedel 2023 jämfört med 2020 är större än hela livsmedelshandelns rörelsemarginal blir i år.

1) Enligt Stockholms Handelskammares kalkyl (2022) väntas kostnaderna för en familj i Sverige med två barn som bor i ett hus och har en bil öka från 176 000 kronor helåret 2021 till 230 000 kronor under 2022 och 268 000 kronor under 2023.

Den långsiktiga analysen skattar hur en rad olika regleringar och avgifter har slagit igenom i prisökningar. En del regleringar eller konsumentval har viktiga goda effekter som kan leda till bättre kvalitet, bättre djuromsorg, mindre användning av bekämpningsmedel, styrmedel för anti-korruption och annat. I många fall är dessa egenskaper inbäddade i egna produkter och varumärken som till exempel ekologiska. I dessa fall påverkar de inte analysen i detta papper eftersom priser och inflation alltid mäts för en och samma vara. Regleringar kan emellertid också ha goda och avsedda effekter för samma vara. Även i dessa fall är det naturligtvis mer transparent och tydlig om konsumenten blir bättre informerade om hur mycket av prisökningar som beror på sådana kvaliteter.

I analysen i denna rapport beräknas dock enbart prisdrivande effekter av regleringar och avgifter som enligt utvärderingar har varit bräckligt motiverade, ibland kontraproduktiva eller har fått oavsedda konsekvenser. Andra bakgrundsfaktorer till prisändringar såsom utfiskning av haven som ökat pris på fisk i decennier eller produktivitetsförbättringar i livsmedelskedjan lämnas utanför analysen.

På makroekonomisk nivå finns en rad studier som påvisar att realinkomster påverkas negativt av överdrivna regleringar och avgifter, antingen genom större prishöjningar eller lägre inkomstökningar. Ofta har sådana väckt klen motstånd under perioden sedan slutet på 1990-talet då realinkomsterna ändå växte i hygglig takt. Urvalet av enskilda regleringar i denna rapport kan naturligtvis diskuteras, men helhetsbilden blir ändå ganska tydlig.

Slutsatserna från de långsiktiga analyserna är följande:

Svenska livsmedelspriserna är inte helt enkla att jämföra med andra länder till följd av växelkursens kraftiga svängningar. År 2022 låg de enligt Eurostat 14 procent över EU-snittet, vilket inte är anmärkningsvärt eftersom svenska löner också överstiger EU-snittet med ungefär detsamma. Samtidigt finns EU-länder som Tyskland och Nederländerna med ungefär samma lönenivå som Sverige men väsentligt lägre livsmedelspriser än i Sverige. Momsskillnader spelar in, som ligger på 7 procent för baslivsmedel i Tyskland och på 9 procent för de flesta livsmedel i Nederländerna, att jämföra med den genomsnittliga momsen i livsmedelshandeln i Sverige på 12,4 procent. Men, med tanke på att kronan kan öka något i värde igen, ger dessa skillnader ändå visst stöd för tanken att regleringar och förhållandena för livsmedelshandel i respektive land kan spela betydande roll för livsmedelspriserna.

En del regleringar och förhållanden som det räknas på i denna rapport påverkar livsmedelshandeln direkt. Andra påverkar indirekt regleringar inom energi, miljö- och klimat, boende och arbetsmarknaden. Beräkningen bygger på officiell statistik, i vissa delar på forskningsstudier, och i vissa delar på egna beräkningar. En del av de indirekta effekterna bygger på en sammanställning och beräkning som beskrivits mer utförlig i Fölster (2022). Resultaten sammanfattas i följande tabell 1.

Tabell 1. Så mycket högre är priser på livsmedel av onödiga eller felkonstruerade regleringar. I mdr SEK, och procent.

	Mdr kronor	I procent ökade priser
Direkta regleringar i dagligvaruhandeln	19	5,01
Indirekta effekter genom		
Kontraproduktiva energiregleringar	25	6,7
Kontraproduktiva miljöregler	3,5	0,94
Byggekostnader/hyror	1,1	0,3
Arbetsmarknad	11,2	3
Totalt	56	15,95

Av regleringar och förhållanden som ingår i beräkningen har ett antal valts ut som lämpliga kandidater för prissänkande reformer. Några, som plastpåskatten, har inte tagits med eftersom de redan är beslutat att de skall avskaffas. Bland lågt hängande frukterna som tillsammans skulle kunna ge en väsentlig effekt på kort och medellång sikt finns däremot följande:

Reformer som direkt påverkar Dagligvaruhandeln

- 1 **Se över det kommunala planmonopolet.** Plan- och bygglagen ändras så att kommuner omgående måste tillgodose invånarnas intresse av en god konkurrens avseende dagligvaror.² Konkurrensverket bedömde, baserat på befintliga studier, att matpriserna kunde bli minst 5 procent lägre vid en förbättrad konkurrens, i synnerhet att det blev lättare för nya och inte minst lågprisbutiker att få tag i butikslokaler med livsmedelstillstånd.³ Under en period 1992-1997 förbjöds också kommuner att neka butiker etablering. Under dessa år sjönk livsmedelspriser väsentligt i förhållande till konsumentprisindex, men har efter 1997 ökat snabbare igen. Kommunerna bör således som en konkurrensfrämjande åtgärd i mycket större utsträckning förpliktigas att ge aktörer som saknar etablering eller har mycket små marknadsandelar inom den relevanta marknaden en möjlighet till etablering. En mer indirekt formulering skulle kunna vara den som var i kraft under 1990-talet, att detaljplanen inte får vara skriven på ett sätt som hindrar etablering av livsmedelsbutiker.
- 2 **Enklare ombildning till livsmedelsbutik.** Det bör finnas ett förenklat förfarande samt riktlinjer för att kunna ändra användning av befintlig fastighet som inte tillåter livsmedel. Det skulle även bidra till effektivare nyttjande av befintlig bebyggelse vilket är viktigt ur ett hållbarhetsperspektiv.

2) Internationella och svenska studier har visat att priser och vinster är högre ju längre avståndet är till närmsta konkurrent. För en genomgång av forskningen se Konkurrensverket (2018).

3) Konkurrensverket arbetar enligt uppgift på en ny rapport i denna fråga.

- 3 **Sätt tak för kostnader för tillstånd.** Kostnader för tillsyn i en livsmedelsbutik tillkommer också för mycket annat som butiken tillhandahåller, vilket är särskilt betungande på orter som saknar apotek och Systembolag och där livsmedelsbutiken blir ombud. Myndigheter och kommuner behöver se över sitt arbete med tillsyn och tillstånd, för att minska butikernas administration och kostnader. Här bör myndigheternas samordning och styrning förbättras så att bedömningen blir effektivare och mer standardiserad än den är idag. Samtidigt bör avgifter för kontrollen av livsmedelsbutiker inte få överstiga vissa gränsvärden. Det kan knappast heller vara rimligt att butikskedjor måste söka tillstånd separat för varje butik i alla kommuner. I själva verket har det kommunala självstyret just på detta område inget egenvärde utan fördyrar även för kommuner.
- 4 **Konsekvensanalyser.** Ändringar i regleringsapparaten bör föregås av bättre konsekvensanalyser, som till exempel vid byte av riskklassificeringsmodell. De statliga myndigheter som är inblandade på dessa områden är Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har olika strukturer, traditioner, och olika sätt att arbeta. För alla, särskilt en enskild detaljhandlare, så vore det självfallet enklare om dessa tillsynsuppgifter samlades, eller samordnades, kanske rentav delegerades till en gemensam tillsyn, ungefär som medborgarkontoren lyckas ge samlad samhällsservice.
- 5 **Skruva tillbaka ogenomtänkta statliga lagar och regler.** Ett exempel är lagen om otillbörliga handelsmetoder (LOH), som söker att stärka små livsmedelsproducenters ställning (och likaså i andra branscher) gentemot inköpare från större kedjor. I många avseenden missgynnas emellertid små säljare av livsmedel och stora multinationella säljare skyddas. Små livsmedelsbutiker får till exempel inte annullera order eller lämna tillbaka osålda varor ens till stora multinationella leverantörer ifall efterfrågan fallerar. Till följd av en annan ogenomtänkt lag, prisinformationslagen, kan butiken ofta inte heller rea ut innan bäst före-datum, utan varorna måste slängas. Avseende prisinformationslagen har Riksdagen röstat om undantag för livsmedel men Konsumentverket implementerar en mycket snävare och otydlig tolkning, vilket skapar en helt onödig rättsosäkerhet.

Reformer som påverkar livsmedelspriser indirekt:

- 6 **Energi.** El-produktionen bör göras till ett Riksintresse för vilken de hittills gällande tillståndskraven kraftigt effektiviseras. Det gäller till exempel tillståndsutökningar för Kraftvärmeverken, men även vindkraft och solkraft. Slopa kommunala avgifter för ansökningar/anmälningar om bergvärme och solceller och bygglovskrav för installation av solceller. I stället för att sänka bränsleskatter och moms på el bör elskatten avskaffas. Elskatten har sedan länge kritiserats av forskare och är en rent fiskal skatt som snarast skadar klimatomställningen.⁴

4) En stor del av forskningslitteraturen redovisas i Fölster (2022). EU föreskriver en minimiskatt i Energiskattedirektivet på endast 1 öre/kWh vilket kanske måste behållas.

Svenska kraftnät bör återföra de avgiftsintäkter som man inte förmår att investera till brukarna på ett sätt som inte försvagar incitamenten att spara el.

- 7 **Miljö.** Inför akut ett antal undantag från Miljöbalken i en nödlagstiftning. Det gäller samhällsviktig produktion och investering. På energiområdet gäller det till exempel tillstånd för att ändra antal drifttimmar för kraftvärmeverk, nya tillstånd till kondensdrift med kylning mot vattendrag eller tillstånd att köra med andra bränslen. Det kan också handla om tillstånd att upprätta solcellsparker på jordbruksmark eller att bygga större anläggningar inom befintliga tillstånd. Detta är bara exempel. Regeringen bör utse en enda myndighet som ansvarig för respektive tillståndsprocess och som hämtar in synpunkter från andra myndigheter men inte är bundna av deras synpunkter. Reformera tillämpning av Miljöbalken så som Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) föreslår som presenterar ett 30-tal förbättringsförslag. Avskaffa också fyra effektlösa eller kontraproduktiva miljöskatter.⁵
- 8 **Byggekostnader.** Åtgärder som undviker de extrema indexhöjningar av hyror som sker nu kan vara befogade. Lagstiftaren bör överväga att förbjuda användning av sekretessklausuler i hyresavtal för att främja marknadshyressättning, i synnerhet för dagligvaruhandeln. För en allmän sänkning av byggekostnader behövs nya planerings- och regleringsprinciper. Detta kan endast åstadkommas genom att plan- och bygglagen förenklas radikalt. Krav på kommuners markanvisning måste höjas. Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen utgår från bostadsförsörjningslagen. Denna lag bör skärpas så att kommuner också måste anvisa mark i lägen som är lämpliga för livsmedelshandel. Därtill, med nuvarande regler för kostnadsfritt överklagande har alla grannar till ett tänkt bygge incitament att överklaga bygglov även om den förväntade externa olägenheten för den klagande är mycket liten. Den enklaste reformen för att öka hastigheten i denna beslutsprocess vore att i likhet med många andra länder ha en avgift för hanteringen av överklagandena.
- 9 **Arbetsmarknad.** Butikerna verkar i lokalsamhället men de påverkas av beslut på riksnivå. Ett exempel är att regeringen den 1 april 2023 åter höjde arbetsgivaravgiften för unga, vilket blev ett hårt slag för många butiker och för arbetstillfällen för unga i kommunen. Sänkningen borde återinföras. Även ett lärlingssystem med lärlingslön kan övervägas. Båda förslag skulle kompensera något för de relativt höga lägstalönerna i Sverige.

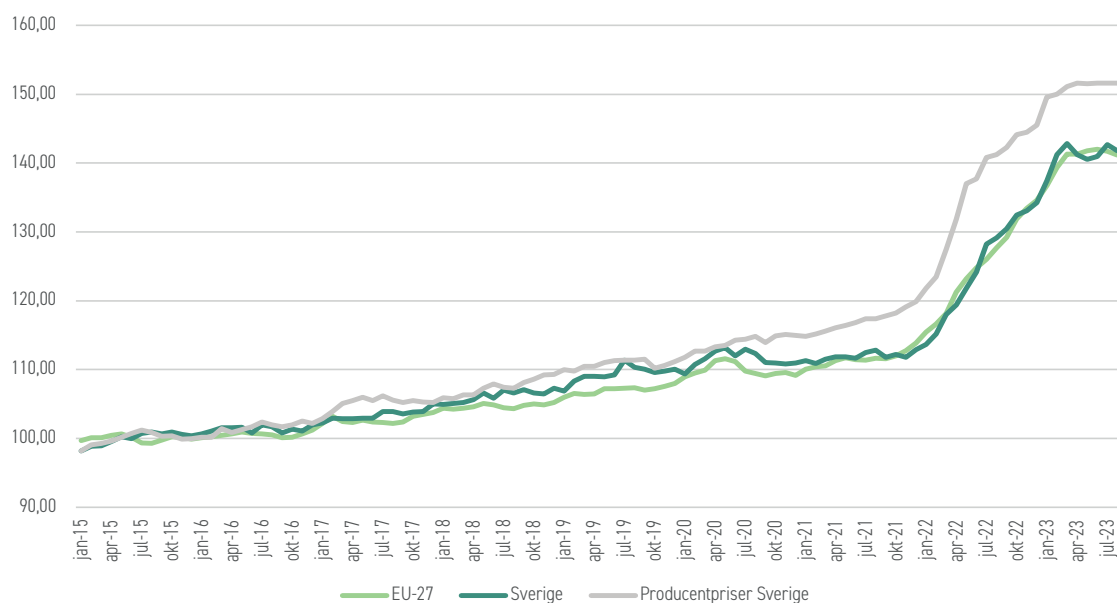
5) Kemikalieskatt, skatt på bekämpningsmedel, avfallsskatt och flygskatt.

1. Livsmedelspriser under krisen

Priserna för livsmedel i Sverige ökade med 21 procent från januari 2022, innan Ukraina-kriget började, fram till september 2023. Prisökningstakten var dock avtagande under 2023 (6,8 procent under tolv månader fram till september 2023) och vände rentav till en liten nedgång om man ser på enskilda månadssiffror hösten 2023. Icke desto mindre har livsmedel ökat mer i pris än inflationen på konsumtion i stort. Priset i butiken påverkas självfallet av pris- och kostnadsökningar i flera led: jordbruk och fiske, livsmedelsproducenter, partihandeln och först till slut livsmedelshandeln.

Vid en första anblick kan debatten om prisökningar i den svenska livsmedelshandeln ändå te sig förvånande. Svenska livsmedelspriser har nämligen inte ökat mer än EU-snittet. Snarare aningens mindre om man jämför med inledningen av pandemin januari 2020.

Diagram 1. Livsmedelspriser i Sverige och EU. HIKP, index 2015=100.



Källa: Eurostat.⁶

Att livsmedelspriser inte har ökat mer i Sverige än i EU förvånar eftersom kronans värde har fallit kraftigt gentemot euron (se diagram 2), vilket har fördyrat import och borde ha lett till större ökning av livsmedelspriser i Sverige, åtminstone jämfört med det flertalet EU-länder som antingen är i Eurozonen eller vars valutor har försvagats mindre än den svenska.

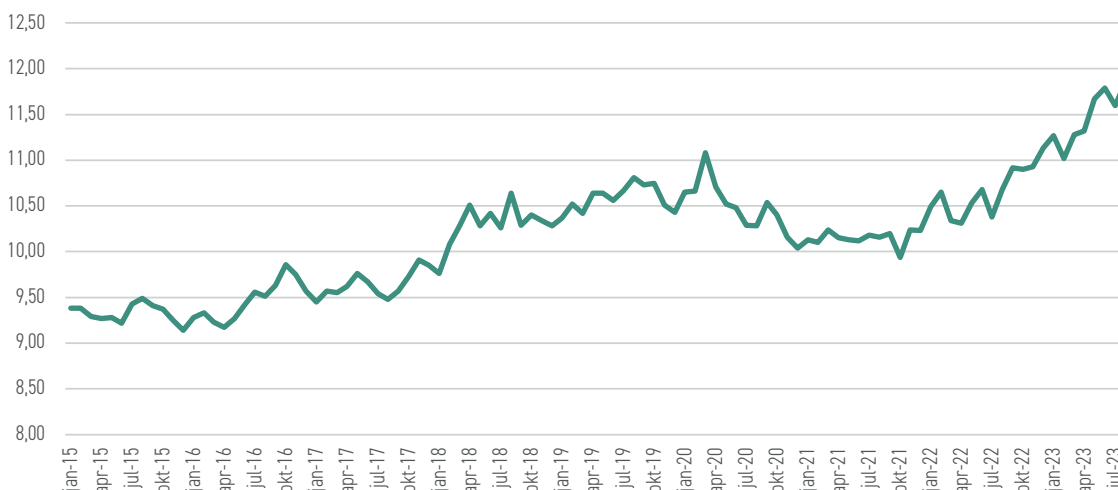
Dessutom har de svenska producentpriserna för livsmedel stigit betydligt mer (se diagram 1)

6) <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/website/economy/food-price-monitoring/>

än konsumentpriserna. De har också stigit betydligt mer än producentpriser inom EU-27. Detta trots att priser för jordbruksvaror har stigit lika mycket inom EU och i Sverige.

Redovisningen senare i detta avsnitt tyder på att Sverige avviker från andra EU-länder i huvudsak genom en kraftig el-prisökning samt valutaförsvagning. För dessa effekter har livsmedelsproducenter till synes i snitt kunnat kompensera sig och fört kostnadsökningarna vidare. Livsmedelshandeln däremot har inte kunnat eller velat föra sina kostnadsökningar vidare fullt ut. Därför har konsumentpriser inte ökat lika mycket som producentpriserna.

Diagram 2. Växelkursen SEK/Euro.



Källa: Ekonomifakta.

En närmare analys visar att livsmedelspriser inom EU ökat mest i länder som tidigare importerat mer från Ukraina, som Polen men även Tyskland. En snävare jämförelse med Sveriges grannländer tyder emellertid inte på någon avvikande stor prishöjning på livsmedel i Sverige. I tabell 2 ställs ökningen av livsmedelspriser sedan pandemins början våren 2020 i relation till växelkursförändringen. Norge, vars växelkurs har försvagats på samma sätt som Sveriges, har sett exakt samma ökning av livsmedelspriser om man ser till hela perioden 2015 till 2023. Däremot var tidsmönstret något annorlunda med högre prisökningar i Norge tidigare under perioden och något mindre under de senaste två åren.⁷

7) I början på 2023 skrev flera tidningar att livsmedelspriser i Sverige ökade dubbelt så snabbt som i Norge under året februari 2022- februari 2023. Enligt Eurostat har dock detta gap utjämnats under de senaste månaderna. <https://www.dn.se/ekonomi/svenska-matpriser-har-okat-dubbelt-mot-i-norge/>. Norge har dessutom redan sedan tidigare en betydligt högre prisnivå än Sverige och en rad marknadsregleringar och subventioner som påverkar prisnivån.

Tabell 2. Prisökning av livsmedel och växelkursändring jämfört med Sveriges grannländer jan 15-aug 23. Procent.

	Prisökning livsmedel		Kronförsvagning	
	2015-aug 23	jan2022-aug2023	15-aug 23	jan 2022-aug2023
Sverige	40	23		
Norge	39,5	19	0	0
Danmark	31	19	-26,2	- 9,5
Finland	23	17	-26,2	- 9,5

Källa: Eurostat, Ekonomifakta, egna beräkningar.

I Finland och Danmark som är i euroområdet, så har livsmedelspriser inte ökat lika mycket som i Sverige, men skillnaden är mindre än vad som kan förklaras med den svenska kronans försvagning. Intressant nog så har Finlands lägre ökning av livsmedelspriser i huvudsak manifesterats under periodens tidiga år, till synes till följd av en snabbt växande marknadsandel för lågpriskedjor och ett ryskt importstopp för livsmedel vilket skapade ett visst överutbud inom Finland.⁸

Att livsmedelsproducenter kunnat kompensera sig för kostnadsökningar bekräftas också av SCB:s statistik över lönsamheten i livsmedelsproduktion som ökat något. Samtidigt har dagligvaruhandeln (som till största delen består av livsmedelshandel) lönsamhet rapporteras ha krympt med mer än hälften under 2023 jämfört med året innan, vilket bekräftar att kostnadsökningarna inte fullt ut kunnat föras vidare till konsumenterna. Som jämförelse har detaljhandeln totalt över tid en rörelsemarginal på drygt 3 procent.

Tabell 3. Livsmedelsbranschernas rörelsemarginal i procent per halvår 2022 och 2023.

Rörelsemarginal	halvår 1 2022	halvår 2 2022	halvår 1 2023
Jordbruk och fiske	26,5	28,6	30,5
Tillverkning av livsmedel och drycker	1,7	3,2	1,9
Partihandel med livsmedel och drycker	4,9	5,1	4,1
Dagligvaruhandeln	3,7	3,7	1,7
Livsmedelsbranscherna totalt	6,2	6,5	5,8

Källa: SCB.⁹

För att visa i detalj hur kostnadsökningar har slagit igenom på livsmedelspriser börjar nästa avsnitt med en sammanfattning av forskningslitteraturen och utredning. Därefter visas en egen kalkyl i avsnitt 1.2.

8) <https://www.hbl.fi/artikel/8829b3d3-4c78-4980-a3b3-382fb9440a2d>

9) https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/sveriges-ekonomi/fordjupningsartiklar/Sveriges_ekonomi/svagare-lonsamhet-i-dagligvaruhandeln/

1.1 HUR FORSKARE OCH RIKSBANKEN HAR UPPSKATTAT SPRIDNINGSEFFEKTER I EKONOMIN TILL LIVSMEDEL

Även enligt en studie av Konjunkturinstitutet (2022) så har företag i allmänhet inte överkompenserat sig när inflationen har ökat, utan i huvudsak enbart fört kostnadsökningar vidare till sina kunder.

Riksbanken fann i en tidigare studie att den indirekta effekten av högre oljepriser på inflationen var något större än de direkta prisökningar som konsumenter betalar, men att den indirekta effekten slår igenom med en fördröjning och över en längre period.¹⁰ Skattningen visar att om priset på olja stiger med 10 procent och sedan ligger kvar på denna nivå så skulle KPIF-inflationen exklusive energi efter ett år vara ungefär 0,2 procentenhet högre än om priset hade varit oförändrat. I en annan analys användes en likartad ansats för att studera den indirekta effekten av högre elpriser och fann en lika stor effekt på KPIF.¹¹ Nyare internationella studier hittar också effekter i ungefär samma storleksordning men konstaterar att effekten förefaller större i nuvarande kris.¹² Orsaken är att chocken denna gång är större och mer plötsligt så att den inte kan absorberas eller kompenseras av energibesparande åtgärder på samma sätt som en mer gradvis kostnadsökning.

Modellresultaten ovan bygger på att energipriserna stiger initialt och sedan ligger kvar på den nya högre nivån. Enligt skattningarna leder detta till stora indirekta effekter som dyker upp i form av prisökningar i många spridda branscher som har fått högre kostnader. Om de direkta effekterna av högre energipriser bidrog med ungefär 2,5 procentenheter till inflationstakten under 2022 skulle de indirekta effekterna bidra med ungefär lika mycket, men fördelat över 3 år.³¹ Det betyder också att när energipriser faller sedan toppnoteringarna så kan det likaså ta tre år för den inflationsdämpande effekten att spridas i ekonomin.

Flera studier undersöker också hur spridningseffekterna ser ut just till livsmedelspriser. Inom Eurozonen undersöks detta av Allianz (2023). Där ökade livsmedelspriser under 2022 med ca 15 procent, dubbelt så mycket som KPI. Ett annat resultat är att livsmedelspriser i butik anpassar sig med längre fördröjning till prisförändringar i energi och andra faktorer än KPI totalt, sannolikt beroende på längre kontraktstider och flera led från ax till butik.

Det betyder också att prisfall på livsmedel på världsmarknaden väntas ge genomslag först med ett års fördröjning och bara delvis. Globala råvarupriser har visserligen backat kraftigt från sina toppar 2022. Vete och sojabönor handlas nu på 2021 års nivåer, medan majs är cirka 30 procent dyrare än i början av 2021 och konstgödsel är fortfarande cirka 50 procent dyrare än för ett par år sedan. Men driftskostnader för livsmedelsproducenter och återförsäljare verkar förklara den försvagade kopplingen mellan råvara och livsmedelspriser: energi (olja: +43 procent (2022 jämfört med 2021), el (+145 procent), förpackningar (+24 procent för papper, +18 procent för glas, +23 procent för metall, +16 procent för plast) och arbetskraft (enhetsarbetskostnad i detaljhandeln +5 procent).

Även i euroområdet har, enligt Allianz, livsmedelshandeln bara överfört en del av de ökade kostnaderna till kunderna. Under 2022 höjde livsmedelsproducenterna till exempel sina

10) Bjellerup och Löf (2008). Den direkta effekten på KPIF-inflationen via högre drivmedelspriser beräknades till ca 0,15 procentenhet.

11) Sveriges Riksbank (2008). I en analys av Konjunkturinstitutet (2016) skattas en liknande modell som också kommer fram till liknande resultat.

12) Till exempel González Mínguez m.fl. (2023).

priser med +17 procent på årsbasis (aningens mer än vad som i studien kan förklaras av kostnadsökningar). I jämförelse ökade livsmedelshandeln sina priser med "bara" +12 procent och vinsterna försvagades.

Intressant är också att livsmedelspriser steg mer i länder som har en större andel lågprisbutiker (till exempel i Tyskland med 47 procent lågprisbutiker) eftersom dessa har mindre marginal till att börja med. Dessutom steg priser mer i länder där mer processad mat säljs som kräver mer energi och förpackning, samt i länder som varit mer beroende av import från Ukraina.

En delförklaring till dessa resultat är att konsumenter i länder med högre medelinkomster visserligen lägger en mindre del av sina inkomster på livsmedel, men med dessa pengar köper betydligt dyrare och mer förädlade varor. Det innebär också att dessa konsumenter har fler frihetsgrader att gradera ner sina inköp av livsmedel till billigare mat. Enligt en undersökning av 5 000 konsumenter i 10 länder av European Institute of Innovation and Technology (EIT) har konsumenter dragit ner på inköp genom att handla billigare produkter och i billigare butiker, inte minst till exempel mindre kött och fisk. Därtill har många också kompenserat genom att dra ner på annan konsumtion än livsmedel.

Dessa effekter spelar också stor roll i Sverige där detaljhandelns andel av den privata konsumtionen har minskat från 75 procent år 1950 till knappt 40 procent idag, medan andelen som går till livsmedel har minskat från 40 till 18 procent under samma period. Att konsumenter relativt lätt kan välja billigare mat även inom samma butik utgör en slags "konkurrens inom butiken" som gör det svårare för livsmedelshandeln att höja priser.

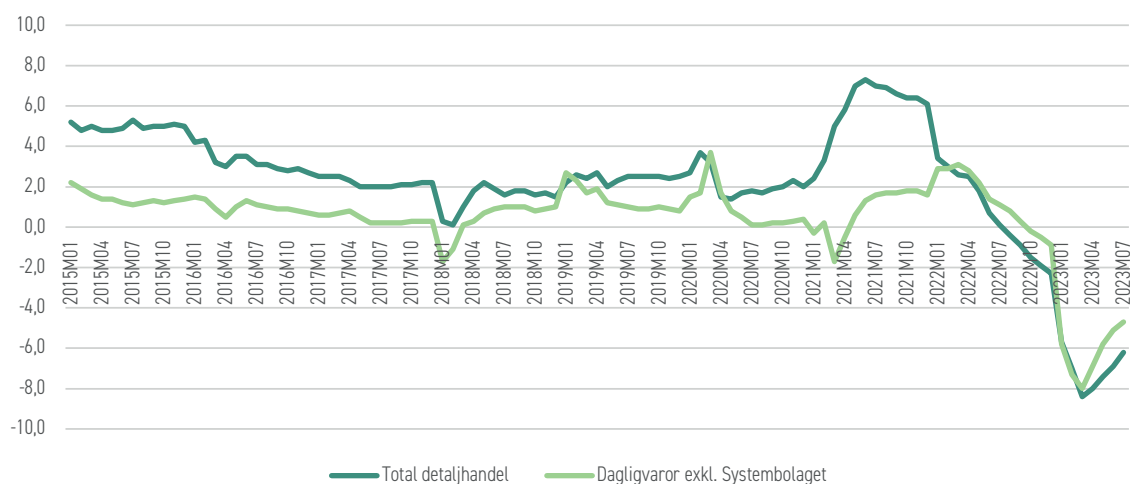
En annan spridningseffekt som inte har diskuterats eller undersökts mycket kommer från räntehöjningarna i sig. Riksbankens mål på 2 procent är definierat i KPIF i stället för KPI. Skillnaden mellan de bägge måtten är att man i det första har tagit bort effekten på inflationen som uppkommer via ränteförändringarnas inverkan på hushållens boendekostnader. Syftet med detta är att styrräntan inte ska höjas för att en tidigare höjning har drivit upp hushållens boräntekostnader. Men ett kvarvarande problem med KPIF är att det inte beaktar att höjningar av styrräntan också påverkar företagens produktionskostnader, bland annat i form av ökade kapital- och lokalkostnader, vilket i sig normalt vältras över på konsumentpriserna. Inte heller rensar det bort styrräntehöjningens effekt på hyror eller avgifterna i bostadsrättsföreningar.

Det kan förefalla orimligt att Riksbanken höjer styrräntan för att en tidigare höjning har dragit upp företagens räntekostnader, som i sin tur har skickats vidare i form av stigande konsumentpriser eller höjda hyror. I detta sammanhang är emellertid poängen att räntehöjningars effekter på livsmedelspriser måste beaktas så som görs i kalkylen i nästa avsnitt.

1.2 VARFÖR LIVSMEDELSPRISER STEG MER ÄN KONSUMENTPRISINDEX UNDER KRISEN

Hur har faktorer som påverkar priser i handeln då slagit igenom? I detta avsnitt redovisas en kalkyl som beräknar förväntade prisökningar i livsmedelshandeln baserad på kostnadsökningar som skett i butik. Här beaktas inte bara inköpskostnader utan till exempel även ökningen av räntekostnader på företagslån som livsmedelshandlare har. Därtill måste handeln tjäna in driftskostnader i butiken såsom ökande kostnader för energi, hyror och andra löpande kostnader. Dessutom måste butiken hantera att konsumenter har dragit ner sina inköp under det gångna året i fasta priser räknat (se diagram 3). Det innebär att fasta kostnader för driften av butikerna måste fördelas på färre köpta varor. Om en butik skall täcka sina fasta kostnader måste då priserna på varorna öka mer än inköpspriserna.

Diagram 3. Försäljning i detaljhandeln och dagligvaruhandeln, ackumulerat jämfört med samma månad ett år tidigare, fasta priser.



Källa: SCB. Ackumulerat, fasta priser.

Tabell 4 visar ett sammandrag av kalkylen. I rutan nedanför tabellen beskrivs närmare några av posterna och deras källor. Man skall inte förvänta någon exakt överensstämmelse mellan tidpunkten för kostnadsökningar och den för prisökningar i butik (och genomslaget på rörelsemarginalen) eftersom olika former av fasta kontrakt och fördröjningar leder till viss förskjutning. Därför beräknas effekterna för perioden januari 2020 tills de senaste tillgängliga siffrorna augusti 2023 i stället för årsvisa eller kvartalsvisa redovisningar.

Ett anmärkningsvärt resultat av beräkningen i tabell 4 är att enbart statens intäktsökning till följd av moms på högre livsmedelspriser är nästan dubbelt så stor som hela livsmedelshandelns rörelsemarginal blir i år (som visades i tabell 3).

Tabell 4. Beräknade prisökningar jan 2020- aug 2023 av livsmedel i butik som kan motiveras av kostnadsökningar, i kronor av en hundralapp vid startåret 2020.

	Kostnadsandel Jan 2022	Bidrag till prisökning sedan jan 2020
Importerade livsmedel	18	5,4
Svenskproducerade livsmedel	46	17,48
I butik:		
Energi	1,2	0,43
Lokalkostnader	2,3	0,53
Lönekostnader inkl. säkerhet	13,2	1,45
Övriga kostnader	4,7	0,85
Butiktäckningseffekt		2,16
Moms på kostnadsökningar	12,4	3,14
Räntekostnad på skuld		0,8
Totalt beräknad prisökning		32,24
Faktiskt prisökning		30,0

Källa: Egna beräkningar baserade på siffror från SCB, HUI, Handelsfakta, Energimyndigheten och Eurostat.

Som synes i tabellen ligger de faktiska prishöjningar jan 2020-aug 2023 något lägre än vad som motiverats av kostnadsökningar. I mer finfördelade beräkningar framkommer att svenska producentpriser steg mer än priserna i butik under åren 2020-2021 och att detta sedan slog igenom i butikspriserna under 2022-2023, och i rörelsemarginalen först 2023. Bidragande till att butikspriser kunde öka mindre än producentpriser 2020-2021 kan vara att arbetsgivaravgifterna för unga mellan 19-23 år varit sänkta från 31,42 procent till 19,73 procent sedan januari 2021. Sedan höjdes den igen från och med den första april 2023.

Flera av posterna i kalkylen förklaras närmare i rutan nedan.

Förklaringar till flera av posterna i Tabell 4:

Prisökningar på livsmedel i butik är HIKP som SCB rapporterar till Eurostat. Importpriser och svenska producentpriser är tagna från Eurostats sammanställning, justerat med växelkursförändringen vilket i sig har fördyrat importen med 11,1 procent sedan januari 2020.

Import av livsmedel uppgår till 6,4 mdr kronor per månad.¹³ Livsmedelshandeln har sålt för 372 mdr kronor år 2022.¹⁴ Enligt LRF uppgår självförsörjningsgraden i Sverige enbart till 50 procent, men till 80 procent i Finland. Däremot vill Jordbruksverket inte ge någon sådan siffra¹⁵ och stöder snarare SCB siffrorna som används här som tyder på 28 procent av livsmedel importeras.

forts >

13) <https://handelsfakta.se/handel/import-export/>

14) <https://handelsfakta.se/detaljhandel/>

15) <https://jordbruksverket.se/download/18.1163ed0c1833182d0aa3f27c/1670840144974/Pa-tal-om-jordbruk-och-fiske-september-2022-tga.pdf>

Energi avser el och värme i butik samt det som behövs för transporter.

Hyror höjs ofta i form av en indexuppräkning baserat på ökningen i KPI.

Lönekostnader i butik har här slagits ihop med kostnader för säkerhet som ofta består av inhyrda vakter. Båda poster antas ha ökat med medianlöneindex.

Övriga kostnader avser t.ex. marknadsföring, svinn, stöld och även kostnader för maskinell utrustning (vars årskostnad antas vara samma som avskrivning). Kostnader för dessa poster beräknas ha ökat med 18 procent sedan 2020, vilket speglar bl.a. växelkurseffekten för maskiner, prisökning för livsmedel för svinn och stöld, och mycket annat såsom lönekostnadsökning och marknadsföring.

Moms är beräknad på prisökningen för att bibehålla den genomsnittliga momsen i livsmedelshandeln på 12,4 procent även med de nya priserna. Statens ökade momsintäkter på grund av fördyring av livsmedel uppgår till 11,7 mdr kronor per år 2023 jämfört med 2020.

Butiktäckningseffekt avser att försäljning i fasta priser har minskat till följd av kostnadsökningarna. Det innebär att en mindre volym av varor måste täcka samma fasta kostnader i butik. Över tid kanske detta kompenseras med neddragning i antal butiker eller andra anpassningar om inte försäljningen ökar igen.

Räntor på skulder som enligt SCB:s branschnyckeldatabas uppgår till ca 20 procent av omsättningen. Räntorna betalas från/efter rörelsemarginalen. Vi vet inte exakt hur företag har bundit sina lån, men normalt kort. Räntor för företag har också ökat betydligt mer än Riksbankens styrränta och antas ha ökat från 2 till 7 procent från jan 2022 till aug 2023. Notera också att Riksbankens beräkning av KPIF enbart korregerar för effekten av högre räntor på KPI, inte den indirekta effekten som går via räntor som företag betalar.

Butikerna påverkas också av att regeringen den 1 april åter höjde arbetsgivaravgiften för unga. Antal unga i dagligvaruhandeln är ca 32 000. Sänkt arbetsgivaravgift motsvarar ca en mdr kronor, vilket kan ha förorsakat prishöjningar i butik med 0,3 procent (men lett till en motsvarande sänkning 2021 när sänkningen infördes).

Slutsatserna från kalkylen ovan bekräftas också i en serie av regressioner som genomförts för denna rapport. Regressionerna utgår från konsumentprisnivån, respektive producentprisnivån, som beroende variabel. Skattningarna görs på månadsdata från januari 2015. Olika kombinationer av oberoende variabler har skattats som till exempel lönekostnader, växelkursförändring, dieselpriiset och elpriset. För konsumentpriser som beroende variabel ingår även producentpriser som oberoende variabel i en version, vilken dock även fångar effekten av de övriga variablerna. Sammantaget bekräftar regressionerna bilden att lönekostnader, växelkursen och energipriser alla haft en stor effekt på producentpriser som inte fullt ut har förts vidare av handeln till konsumentpriser under 2022 och 2023. En försvagning av växelkursen med en krona mot euron (ca 10 procent) skattas i regressionerna att öka butikspriser med 2,5 procent på livsmedel.

2. Långsiktiga förklaringar till livsmedelsprisernas nivå

Priser i Sverige på enbart livsmedel, exklusive drycker och tobak, låg enligt Eurostat 14 procent över EU-snittet år 2022.¹⁶ Det i sig är inte så anmärkningsvärt eftersom svenska löner också överstiger EU-snittet med ungefär detsamma.

Samtidigt finns EU-länder som Tyskland och Nederländerna med ungefär samma lönenivå som Sverige men lägre livsmedelspriser än Sverige. Jämförelsen försvåras emellertid av de kraftiga växelkurssvängningarna. Innan kronförsvagningen låg svenska livsmedelspriser drygt 20 procent över Tyskland och 26 procent över nivån i Nederländerna. Efter kronförsvagningen 2022 är skillnaderna 7 procent högre än Tyskland och 15 procent högre än Nederländerna. Momsskillnader spelar in som ligger på 7 procent för baslivsmedel i Tyskland och på 9 procent för de flesta livsmedel i Nederländerna (att jämföra med den genomsnittliga momsen i livsmedelshandeln i Sverige på 12,4 procent). Men, med tanke på att kronan kan öka något i värde igen, ger dessa skillnader ändå visst stöd för tanken att regleringar och organisation av livsmedelshandel kan spela betydande roll för de långsiktiga livsmedelspriserna.

Mönstret återfinns också i andra branscher. Prisökningar under 2000-talet har inte skett jämnt över hela ekonomin. I synnerhet har priser i hårt reglerade sektorer ökat såsom sjukvård, alkohol och tobak, transport och restauranger, medan priser för varor som importeras från en konkurrensutsatt internationell marknad har ökat mindre, eller rent av fallit såsom som elektronik och telekommunikation sedan Telias monopol avskaffades.

På makroekonomisk nivå finns en rad studier som påvisar att reallöner påverkas negativt av överdrivna regleringar och avgifter, antingen genom större prishöjningar eller lägre inkomstökningar. Det finns till exempel starka belegg för att en hög regelbörda påverkar inträdet av nya företag negativt och bidrar på så sätt till ett försämrat konkurrenstryck.¹⁷ En regelbörda som försvårar och ökar riskerna vid investeringsbeslut bidrar till att öka avkastningskraven. Det innebär att avkastningskravet troligtvis stiger med ökad regelbörda, vilket har negativa återverkningar på investeringar och därmed konkurrensen och tillväxten.¹⁸

En studie av Lappi and Petterson (2022) finner att om Sverige förbättrade sig enligt ett index på regleringstrycket till bland de bästa i världen på samtliga områden skulle det ge effekter som motsvarar ca 1,3 procentenhets snabbare ekonomisk tillväxt per år (dvs ca 40 procent snabbare än Sveriges genomsnittliga tillväxt) och ca 0,7 procentenheter snabbare ökning av totalfaktorproduktivitet.¹⁹ En sådan produktivitetsökning slår igenom antingen i lägre priser eller i högre löner, eller både och.

Regleringsdrivna prisökningar kan också slå hårdare mot låginkomsttagare eftersom sådant som ofta påverkas av regleringar som energi, boende och livsmedel utgör en större del av

16) Men drycker utan alkohol kostade 31% mer än EU-snittet.

17) Tillväxtanalys (2010).

18) Till exempel visar Djankov m.fl. (2006) att BNP-tillväxten ökar med 2,3 procent per år om ett land av- eller omreglerar så att de flyttar från den sämsta kvartilen till den bästa.

19) Mätt enligt Världsbankens "Ease of Doing Business Score".

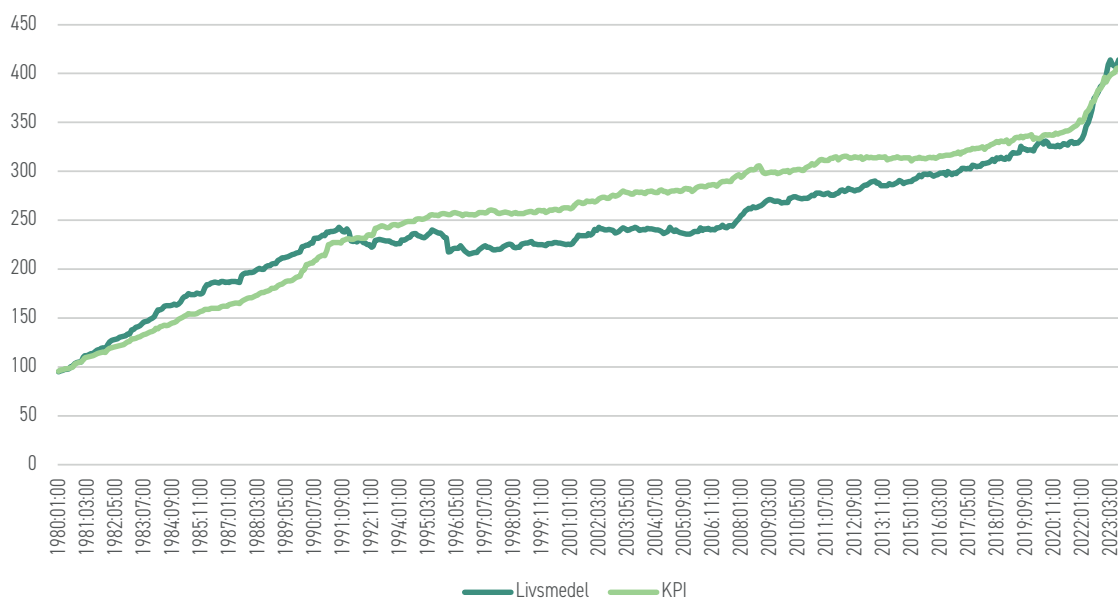
utgifterna hos dessa.²⁰ Andra studier har påvisat samband mellan mer reglering och ökad fattigdom såväl som ojämlikhet.²¹

2.1 REGLERINGARS PÅVERKAN PÅ LIVSMEDELSPRISER

I detta avsnitt görs en kalkyl eller uppskattning av hur en rad regleringar har drivit upp priser på livsmedel, dels genom direkt påverkan på livsmedelshandeln, dels genom att påverka kostnader för livsmedelshandelns inköp och produktionsfaktorer. Genom dessa kanaler fångas till exempel effekter av regleringar upp som går via energi, viss miljöreglering, byggkostnader och arbetsmarknaden.

Det kan hända att svenskar inte uppmärksammade hur pålagor bidrog till högre priser eftersom livsmedelspriserna var ännu mycket högre innan EU-anslutningen i början av 1990-talet. Då låg de hela 60 procent högre i Sverige jämfört med genomsnittet i EU. I samband med EU-anslutningen skärptes också en rad konkurrenslagor som påverkar livsmedelshandeln, och priser på livsmedel krympte jämfört med konsumentpriser i allmänhet. Efter några år försvagades dock en del av konkurrensfrämjande lagar och andra pålagor kom till, vilket kanske inte uppmärksammades så mycket eftersom svenskars realinkomster ökade i hygglig takt. Diagram 4 visar hur livsmedelspriser har ökat jämfört med konsumentpriser i allmänhet. Även här syns det relativa fallet i början på 1990-talet som sedan förbyttes i en gradvis snabbare uppgång.

Diagram 4. Livsmedelspriser och konsumentpriser, 1980=100.



20) Detta visas t.ex. i studier från Storbritannien Bailey m.fl. (2019).

21) Till exempel Chambers m.fl. (2019).

Sveriges priser tolkas ibland som en följd av att Sverige har en relativt liten population på stor yta och därmed långa transportavstånd vilket skulle ge högre transportkostnader. Transportkostnader är emellertid en ganska liten del av pris i butik.²²

Indirekt kan dock avstånden innebära att konsumenterna inte lika lätt kan välja en konkurrerande billigare butik. Konkurrensverket har återkommande klagat över konkurrensläget i dagligvaruhandeln i Sverige.²³ Även om utländska aktörer har tagit marknadsandelar är marknadskoncentrationen i Sverige hög i förhållande till många andra europeiska länder, även om den är normal i nordisk kontext. De fyra största kedjornas marknadsandelar uppgick till cirka 95 procent år 2022. Men marknadsandelen för lågprisbutiker är till exempel mer än dubbelt så stor i Tyskland som i Sverige.

För att öka konkurrensen och sänka matpriserna avskaffade den borgerliga regeringen 1992 kommunernas möjlighet att i detaljplaner precisera handelsändamålet.²⁴ I plan- och bygglagens 5 kap. 7 § infördes också en uttrycklig regel om att bestämmelser om byggnaders användning inte får utformas så att en effektiv konkurrens motverkas. Den socialdemokratiska regeringen återinförde 1997 i allt väsentligt de tidigare reglerna som gav kommunerna större möjlighet att hindra nyetablering av livsmedelshandel.²⁵ Dessa förändringar i regleringarna gick alltså hand i hand med först sänkta livsmedelspriser och sedan ökande.

Regleringar har olika syften och kan vara välmotiverade. Det kan dock vara önskvärt att konsumenterna också får en transparens och förståelse för vilka andra värden livsmedelsvaror bär på, till exempel i form av mer hållbar produktion, och vilka kostnader detta betingar.

Samtidigt finns också en hel del ineffektiva regleringar. Med det menas här sådana som inte skapar något samhällsekonomiskt mervärde (miljö- och hälsoeffekter inräknade) eller som kanske fyller ett syfte vilket skulle kunna uppnås betydligt bättre och billigare. Kalkylen som sammanfattas i tabell 5 nedan uppskattar kostnadsökningar till följd av ett antal ineffektiva regleringar, uppdelade i sådana som påverkar livsmedelshandeln direkt, och sådana som verkar indirekt via energi, miljö, byggnader och arbetsmarknaden.

Tabell 5. Så mycket högre är priser på livsmedel av onödiga eller felkonstruerade regleringar. I mdr SEK, och procentuell ökning.

	Mdr kronor	Procent ökade priser
Direkta regleringar i dagligvaruhandeln	19	5,01
Indirekta effekter genom:		
Kontraproduktiva energiregleringar	25	6,7
Kontraproduktiv miljöreglering	3,5	0,94
Byggekostnader/hyror	1,1	0,3
Arbetsmarknad	11,2	3
Totalt	56	15,95

22) Transportkostnader utgör ca 7 procent av detaljhandelns kostnader, vilket innebär att skillnader mellan länder bara kan förklara någon enstaka procent.

23) Konkurrensverket (2018).

24) Prop. 1991/92:51.

25) Prop. 1996/97:34.

2.2 REGLERINGAR SOM PÅVERKAR DAGLIGVARUHANDELN DIREKT

I detta avsnitt redovisas närmare ovan kalkyl eller uppskattning av hur en rad regleringar har drivit upp priser på livsmedel direkt genom påverkan på livsmedels-/dagligvaruhandeln.

Kommuners pålagor

Kommuner har en betydande makt att belasta näringslivet med avgifter, kontroller, långa handläggningstider eller näringslivsfientliga beslut.²⁶ En kartläggning gjord av Näringslivets Regelnämnd, NNR, visar att det finns stora skillnader mellan kommunerna när det kommer till livsmedelskontroll.²⁷ En kommun kan ta ut hela 35 000 kronor i årlig kontrollavgift medan en annan bara tar 1 480 kronor. De genomsnittliga avgifterna för NNRs exempelbutik har stigit kraftigt under perioden 2012-2020 (29 procent). I snitt ökade kostnaderna med 58 procent från 6 500 kronor per butik 2012 till 10 300 kronor per butik 2019 medan löneökningstakten var 12 procent. I huvudsak ökade avgifterna för att antal beräknade kontrolltimmar ökade. De flesta kommuner svarade att de inte hade någon aning om vilken ekonomisk påverkan kontrollen åsamkade. Ett exempel på potential för effektivisering är att lagar skulle kunna tolkas och tillämpas lika beroende på vilken kommun/region det gäller.

För kalkylen antas försiktigt att effektivisering hade kunnat hålla kostnaden vid nivån som gällde 2012. Det finns ca 3 200 livsmedelsbutiker i Sverige. Besparingen hade då varit 12,2 miljoner kronor. Till det kan man lägga en sannolikt lika stor besparing av butikernas egna insatser för byråkrati och personaltid i samband med kontrollerna. Tillsammans blir det 24,4 miljoner kronor, vilket har höjt livsmedelspriserna med 0,007 procent.

Därtill kommer kostnader för alla kontroller, tillstånd eller tillsyn som hanteras av olika myndigheter och gäller bland annat för folköl, receptfria läkemedel, tobak, miljöfarlig verksamhet, animaliska biprodukter, yrkestrafiktillstånd, brandskydd och brandfarliga varor, pantsystem, avfall, miljötaxor, ventilation, separering av organiskt avfall, återanvändbara take-away förpackningar eller EU-ekologisk certifiering.

Från 1 januari 2023 började en ny riskklassificeringsmodell att gälla som avgör antal kontrollbesök, och kommuner runt om i landet har redan påbörjat arbetet med att klassa om butiker.²⁸ Det är visserligen statliga Livsmedelsverket som är ansvarig myndighet, men implementering sker via kommunerna. Det finns inga konsekvensanalyser som tyder på att den nya är bättre än den gamla modellen. Tvärtom riskerar den enligt branschen att bidra till högre administrativa kostnader och ojämlika tolkningar mellan kommuner.

Kostnaden för samtliga kontroller och tillstånd förknippade med livsmedelsförsäljningen uppskattas här till 0,1 procent av livsmedelspriser.

26) Tobakslagen innehåller inte bara paragrafer som är närmast meningslösa, som exempelvis rökförbud för elektroniska cigaretter på uteserveringar, eller att en snusdosa måste innehålla 20 prillor. Många kommuner passar på att ta orimligt höga avgifter av näringsidkarna, på upp till 10 000 kronor.

27) Näringslivets Regelnämnd (NNR), (2020). <https://media.kommungranskning.se/Livsmedelskontroll-2020.pdf>

28) Den nya riskklassningsmodellen utgår från andra uppgifter än den tidigare. Livsmedelsföretag kommer därför att behöva lämna nya uppgifter till sin kontrollmyndighet, och alla anläggningar kommer att omklassas enligt den nya modellen under 2023. Kontrollmyndigheten meddelar hur och när ett företag ska lämna in uppgifter för omklassning.

Då har inte räknats in alla kontroller som inte avser livsmedel, exempelvis kostnaden för kontrollapparaten för tobak, tobaksfria nikotinprodukter och e-cigarett. Tobakstillstånd behöver ansökas om individuellt för varje enskild butik i varje enskild kommun till exempel varje gång en förändring av styrelsen sker vilket kräver förnyat tillstånd. Varje person med betydande inflytande ("PBI") behöver skicka utdrag från SKV, ofta även kreditupplysning och utdrag från belastningsregister, inför varje ny ansökan/ ändring av befintligt tillstånd. Enbart byte av en styrelseledamot på central nivå med prövning i varje kommun kan alltså för en butikskedja med 200 butiker innebära 200 kommuner x 5 000 kr/tillstånd = 1 msek. Även för kommunerna skapar detta naturligtvis en till synes onödig administrativ kostnad. Det skulle bespara både kommunerna och dagligvarubranschen stora belopp om man i stället kan göra som för apoteken där en central tillsynsmyndighet (Läkemedelsverket) kontrollerar personer med beslutande inflytande och lägger ut information på hemsidan som kommunerna då kan ta del av. På det viset behöver inte hundratals identiska slagningar göras varje gång en styrelseledamot byts ut.

Kommuners förbud mot livsmedelsbutiker

Konkurrensverket bedömde tidigare, baserad på befintliga studier, att matpriserna kunde bli minst 5 procent lägre vid en förbättrad konkurrens.²⁹ Sedan dess har förhållanden inte ändrats påtagligt.³⁰ Livsmedelshandeln, inte minst lågprisbutikskedjor, anger fortfarande som sitt största tillväxthinder att de inte får butikslägen som är konkurrenskraftiga. Många kommuner använder detaljplaneringen för att utesluta ny dagligvaruhandel. Ett vanligt skäl som anförs är att man vill stoppa etablering av externhandel för att värna stadskärnan samtidigt som man avslår etablering av livsmedelshandel i stadskärnan för att det saknas parkering. I linje med Konkurrensverkets tidigare slutsats bedöms därmed här priser på livsmedel kunna sänkas med ungefär 5 procent.

Statliga regleringar

Regleringar kan ofta ha goda syften, men en fyrkantig utformning som förtar en del av den avsedda effekten. Ett exempel är EU:s UTP-direktiv, som i Sverige implementerats genom lagen om otillbörliga handelsmetoder (LOH). Det uttalade syftet är att stärka små livsmedelsproducenters ställning (och likaså i andra branscher) gentemot inköpare från större aktörer. Under beredningen av LOH framfördes farhågor från livsmedelshandelns sida att det snarast skulle leda till att inköpen från små producenter skulle kunna dras ned. En begränsad undersökning från Konkurrensverket av 30 livsmedelsbutiker indikerade också att LOH upplevdes som onödigt krånglig och svårtolkad och en butik angav att lagstiftningen hade minskat dess lokala inköp.³¹

Vad som är symptomatiskt är att lagen trots farhågorna infördes på ett fyrkantigt sätt tillämplig på alla köpare och säljare – oavsett aktörernas storlek trots att många andra länder oftast

29) Konkurrensverket (2004, 2005).

30) Internationella och svenska studier har visat att priser och vinster är högre ju längre avståndet är till närmsta konkurrent. För en genomgång av forskningen se Konkurrensverket, 2018.

31) https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/lokalt-globalt-eller-mitt-emellan-lohs-paverkan-pa-de-lokala-dagligvaruinkopen/?utm_medium=email&utm_source=Ungapped&utm_campaign=Nyhetsbrev+augusti+2022&utm_cid=00000000-0000-0000-0000-000000000000

tillämpat en trappstegsmodell som innebär att leverantörer endast har rättigheter i förhållande till köpare med en högre årsomsättning än leverantören. Den svenska överimplementeringen med att utsträcka UTP-direktivets skydd till samtliga leverantörer oavsett storlek får nämligen också en annan konsekvens. De stora leverantörerna säljer betydande volymer och när de omfattas av LOH får köparen inte annullera kontrakt eller återlämna osålda varor (så att leverantören kan sälja dem till en annan kund). Det kan samtidigt vara svårt för en mindre butik att sälja ut osålda livsmedel till följd av prisinformationslagen som bara tillåter prissänkningar om butiken har mätt och angivit lägsta pris under en trettiodagarsperiod. Kombinationen av olika lagstiftningar och dåligt utredda konsekvenser driver på butikens kostnader och ökar matsvinnet.

Prisinformationslagen syftade till att sätta stopp för så kallade "bluffreor" som bygger på att företag höjer sina priser innan rean börjar, för att under rean kommunicera stora prissänkningar. Lagförslaget utformades för säsongutförsäljningar inom sällanköpshandeln. Men inom dagligvaruhandeln där 120 000 artiklar marknadsförs med många prisvariationer medförde lagen en betydande administrativ kostnad och hinder för prissänkningar. Det krävdes en omfattande upplysningsinsats för att få lagstiftaren att försöka att undanta alla livsmedel inför att lagen trädde i kraft i september 2022. En majoritet av riksdagen ställde sig bakom en framlagd motion vilket bl.a. innebar att allt som är livsmedel skulle undantas från informationsskyldigheten enligt 7a § PIL (istället för gränsdragningar vid olika sorters livsmedel, t.ex. att färskvaror skulle undantagits men inte torrvaror). Tillsynsmyndigheten Konsumentverket har emellertid inte hörsammat detta utan tolkar i stället undantagsbestämmelsen väldigt snävt. I och med att Konsumentverkets tolkning skiljer sig från Riksdagens tillkännagivande om att livsmedel skulle undantas så uppstår en betydande osäkerhet om vad som gäller rättsligt. För butikerna är det ett stort risktagande att frångå Konsumentverkets snävare tolkning, för då kan den enskilda butiken få höga böter efter en kostsam flerårig rättsprocess.

Ytterligare kostnadsdrivande lagstiftning utan konsekvensanalyser är på gång, till exempel avskogningsförordningen (med krav på att anpassa eller köpa in system för spårbarhet). Motsvarande gällande roterande matlådor som innebär kostnader i form av antingen extern disklösning eller anpassning av butik (även flergångslådor kostar mer än engångslådor). Även avfallsdirektivet innebär ökade kostnader då verksamheten behöver separera avfall i butik som således kräver anpassningar och nya lösningar.

En del statliga regleringar har rimliga syften, men lägger kostnader på produkten (stället för till exempel på konsumenten). Det innebär att det ser i statistiken ut som om produkten har blivit dyrare, men fördyringen är egentligen en kostnad som konsumenten betalar för en kvalitetshöjning i någon relaterad dimension. Ett exempel är ökade kostnader på förpackningsområdet då förpackningsavgifterna kommer gå upp kraftigt för att bekosta återvinning och insamling. Om man hade ett system där det bekostades via skatte- och/eller konsumentavgifter så skulle det inte bidra till att öka kostnaderna för mat. Det är då viktigt att konsumenter också får kunskap om att livsmedelspriser delvis stiger till följd av nya egenskaper i produktion och hantering.

Utan konsekvensanalys har också kontrollen av tillstånd för lösviktsförsäljning av EU-ekologiskt i butik ändrats så att det blir en årlig kostnad för varje butik. En del butiker certifierar sig inte längre på grund av kostnaderna i stället väljer att helt sluta sälja EU-ekologiskt.

Därtill kommer allmänna regleringar som onödigt ökar kostnader för livsmedelsföretag likväl som för andra. Bara ett exempel är att regeringsutredningen "Förenklingar för mikroföretag

och modernisering av bokföringslagen". Sommaren 2021 presenterade utredaren en rad förslag för att förenkla arkivering av räkenskapsinformation, bland annat att slopa kravet på att spara kvitton och andra underlag i ursprungligt skick. I stället föreslog utredaren att företagen ska kunna fotografera ett papperskvitto eller skanna en pappersfaktura och slänga originalet direkt. Den hade kunnat spara landets små och medelstora företag 3,9 miljarder kronor per år motsvarande 5 700 heltidsjobb, enligt de lönenivåer som gällde år 2020. Trots att förslaget har skickats på remiss har ingenting hänt i frågan.

Frivilliga åtaganden i en regleringsmiljö

Detaljhandelsföretag tar också på sig kostnader för allmänna nyttigheter, ofta för bättre miljö eller social hållbarhet, som också ökar priset på produkten. Det kan vara helt befogat och i linje med vad konsumenter önskar, eller så kan det vara ett sätt att förekomma reglering. Oavsett så ser det ut som en prisökning för produktion i statistiken, men är egentligen en betalning för att produkten får förbättrade kvaliteteter. Exempelvis är det dyrare för företag att köra klimatsmart. Väljer man att köra på palmoljefri HVO är kostnaden betydligt högre (8 kr mer) per liter än för den som kör på diesel.

Detta är alltså en effekt som ger en skenbar prisökning på produkter, till skillnad från att tillhandahålla t.ex. ekologiska produkter som är helt skilda produkter med en egen prislapp med egna extrakostnader, till exempel för certifiering av ekologisk mat.³²

Statliga skatter

Skatt på plastbärkassar avskaffas visserligen nu, men har under tiden ökat konsumenters kostnad för att handla i butik. Detta utan att ha tillfört något miljövärde enligt flera utvärderingar.

Under två år tillämpades en ungdomsrabatt för arbetsgivaravgifterna. Dels sänktes arbetsgivaravgifterna generellt för unga (19-23 år) dels gjordes en specifik och än större sänkning under sommarmånaderna juni-augusti. Denna ungdomsrabatt togs bort från och med 1 april 2023. Eftersom dagligvaruhandeln anställer ca 32 000 unga har den borttagna ungdomsrabatten ökat butikernas och lagrens arbetskraftskostnader med ca en mdr kronor vilket kan ha förorsakat prishöjningar i butik med 0,3 procent (men ledde till en motsvarande sänkning 2021 när sänkningen infördes).

Efter denna genomgång av ineffektiva regleringar som påverkar dagligvaruhandeln direkt följer nedan en liknande genomgång av ett antal ineffektiva regleringar som påverkat livsmedelspriser indirekt.

32) <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/kontroll-och-markning-av-ekologisk-mat>

2.3 ENERGI

Priser på energi har under lång tid drivits upp av olika avgifter och regleringar. Enligt Riksrevisionen (2023) har dessa ofta varit ogenomtänkta och improviserade. Många av dessa har också trissat upp priser på el och därmed försvårat omställningen från fossila bränslen. I en tidigare rapport (Fölster, 2022) beräknades hur mycket konsumentpriser ökade till följd av två regleringsmekanismer, dels regleringar och skatter som stoppat utbyggnad eller lett till nedläggningar av el-produktion. Och dels hävstångseffekter som trissat upp priser på el och bränslen mycket mer än ökningar i de underliggande energipriserna.

Enligt dessa beräkningar skulle reformer som ersatte kontraproduktiva regleringar sänka elpriset i elområde 3 och 4 med 50 procent. Det gäller priser innan skatter och avgifter och kommer alla användare till del. Man kan anta att prissänkningarna för företag även leder till motsvarande konsumentprissänkningar för det som näringslivet producerar, och då blir effekten 80 procent (elen i område 3 och 4) av 100 TWh³³ på vilket en prisreduktion sker med 1 SEK per kwh.³⁴ Det innebär att priser på konsumtion sänks med 100 mdr kronor.

Den andra delen avser pålagor på energi vars avskaffande skulle sänka kostnader för konsument med 43 mdr kronor bestående av avskaffad elskatt, en återföring av överskottsavgifter från Svenska kraftnät.

Med hur många procent skulle detta sammantaget minska elpriset för livsmedel och livsmedelshandeln? Baserad på Energiforskkalkylerna hade elpriser i södra Sverige som sagt kunnat vara 50 procent lägre. Priser på konsumtion som helhet skulle då ha kunnat vara 6,7 procent lägre. Om man antar att livsmedelssektorn påverkas ungefär som ekonomin i snitt, så kan 6,7 procent av livsmedelspriserna tillskrivas ineffektiva regleringar och skatter inom energisektorn.

Grunden till kalkylen sammanfattas i rutan nedan, men finns mer utförligt i Fölster (2022)

Energipriser har drivits upp av missriktade regleringar

Elpriser är i hög utsträckning ett utfall av energipolitiken, implementerad genom ett närmast överblickbart regleringssystem och långa ledtider för tillstånd och nybyggen. Konsekvenser av felbeslut syns först långt senare. Enligt Riksrevisionens (2023) analys har svenska regeringar flagrant felplanerat mixen av intermittent el och behovet av baskraft i södra Sverige och bortsett från behovet av kapacitet för överföring av el. Svenska regeringar har missbedömt konsekvenserna av att tillstånd för produktion och överföring av el inte processas i rimlig tid. Inte minst har regeringen under åren 2014-2022 helt missbedömt konsekvenserna av att förmå statliga Vattenfall att lägga ner elproduktion i södra Sverige. Enligt en gedigen simulering av Energiforsk skulle elpriserna i södra Sverige vara 30-50 procent lägre om de två Ringhalsreaktorerna fortfarande hade varit kvar istället för att läggas ner i förtid.³⁵

Samtidigt infördes tre skattehöjningar på kraftvärmeverk på kort tid som står för cirka 9 procent av den producerade elen i Sverige. I kraftvärmeverk kan man styra mellan att samtidigt producera el och

forts >

33) Svensk elanvändning är på 130 Twh, men vi bortser från prissänkningar som främst påverkar export och offentliga verksamheter.

34) På längre sikt kan priser sänkas ännu mer, men det kräver ett flertal reformer, t.ex. för att öppna vägen för kärnkraftsinvesteringar. Se Svenskt Näringsliv (2022).

35) Energiforsk (2021).

värme eller att enbart producera värme. De sammanlagda skattehöjningar fick som konsekvens att en rad kraftvärmeverk lades ner helt och hållet i stället för som planerat ställa om till förnybar eller återvunnen energi.³⁶ Utan dessa tre nya skatter och med undantag från vissa miljötillstånd gavs³⁷, bedöms att kraftvärme motsvarande 1-2 av de nedlagda reaktorerna vid Ringhals hade funnits kvar.

De mer långsiktiga lösningarna hänger på att tillstånden för ökad elproduktion kan skyndas på. I dagsläget är en rimlig bedömning att ny kraftvärme kan byggas inom 2-3 år, men att havsbaserad vindkraft samt utbyggnad av stamnätet kräver 8-14 år, varav två-tredjedelar avser tid för tillståndsprocesser. Även för ny kärnkraft är tidsprognoserna i samma härad eller längre.

2.4 ALLMÄN MILJÖ

Att miljö- och klimatpolitiska regleringar kostar är inget konstigt om de levererar miljönytta. I detta avsnitt fokuserar vi emellertid enbart på sådana regleringar och skatter som enligt en del utvärderingar inte ger avsedd effekt eller rentav är kontraproduktiva. För svenska konsumentpriser spelar miljö- och klimatregleringar en ovanligt stor roll, dels därför de i vissa avseenden är drakoniska och tidvis hotar nedläggning av hela industrier, dels därför att många av just de mest dyra regleringar har kritiserats hårt av forskare och offentliga utredningar. Ofta värnas ett visst miljöintresse på bekostnad av andra eller av växthusgasutsläpp i världen.

En rad särskilda skatter har införts utifrån tanken att de skall påverka miljöeffekter. Vissa skatter, som koldioxidskatter befins också vara mycket effektiva i forskningen. I flera fall nedan visar dock utvärderingar att utformningen varit så ogenomtänkt att miljöeffekter inte uppnås.³⁸

- Kemikalieskatten på elektronik och vitvaror infördes 2017. Skatteverket och Kemikalieinspektionen utvärderade skattens effekter 2020 och fann att skatten har ökat administrationen både för företag och myndigheter, samtidigt som den inte bidragit till att minska mängden farliga ämnen i människors hemmiljö. Skatten appliceras även på kemikalier som inte används och på återbruk av varor. Statens intäkt: 1,8 mdr kronor per år.
- Skatt på bekämpningsmedel. Ineffektiv, kräver att större markområden odlas i stället. Intäkt 2021: 0,08 mdr kronor.
- Skatt på plastbärkassar. Ingen miljöeffekt enligt flera utvärderingar.³⁹ Intäkt 2021: 0,5 mdr kronor. Skatten avskaffas från november 2023.
- Flygskatt på flygresor från en svensk flygplats till en annan flygplats inom

36) Koldioxidskatten åttafaldigades och energiskatten trefaldigades för kraftvärmeanläggningar. Ovanpå det infördes 1 april 2020 en avfallsförbränningskatt, en skatt som tas ut på avfall som förs in till en avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning, till exempel kraftvärmeverk. Dessutom slopades skattebefrielsen för bioolja för uppvärmning 2021. Detta ledde till en akut risk för effektbrist och tvingade en överraskad energiminister Anders Ygeman att sluta specialavtal med några kraftvärmeoperatörer att tillhandahålla en effektreserv.

37) I huvudsak att verken får köra längre tidsperioder än vad den tidsbegränsade användningen i nuvarande tillstånd tillåter.

38) Brännlund (2018) ger en utvecklad genomgång av effektivitetsproblemen med flera av dessa miljöskatter.

39) Exempelvis Höglund (2022).

Sverige eller EU bidrar inget till minskade globala koldioxidutsläpp eftersom flygbolag inom EU är inkluderade i det europeiska handelssystemet EU ETS, och för flygningar inom EES måste bolagen köpa och lämna in utsläppsrätter som motsvarar koldioxidutsläppen. Intäkt 2021: 1,8 mdr kronor.

- Avfallsskatt är skatt på hushålls- och industriavfall som deponeras. Den är kontraproduktiv och styr avfall som borde deponeras till andra användningar, t.ex. i byggen där de riskerar att skapa nya miljöproblem. Intäkt 2021: 0,17 mdr kronor.

Tillsammans har dessa skatter kostat 4,35 mdr kronor per år. Då är inte inräknat att efterlevnaden vållar administrativa kostnader för företag och konsumenter utöver den fiskala. Flera av dessa skatter påverkar indirekt leveranskedjan för livsmedel, visserligen mindre än delar av industrin påverkas men betydligt mer än stora delar av tjänstesektorn. Därför kan det vara rimligt att anta att kostnaden för skatterna drabbar livsmedel i proportion till deras andel av konsumtionen som ju till större del består av tjänster. Detta fördyrar då livsmedel med 800 miljoner kronor eller 0,2 procent.

Flera omfattande studier har dokumenterat svårigheterna att investera i industriell verksamhet som Miljöbalken sedan 1999 har skapat då den infördes i nuvarande skick.⁴⁰ I stället tycks miljöprövningen av svensk industri under Miljöbalkens föregångare, det vill säga miljöskyddslagen (1969–1998) har fungerat mycket bättre, både avseende att faktiskt tillåta verksamheter inom rimlig tid och att främja miljövänlig innovation.

Ett exempel är Gotland som är den största kalkstensregionen och står för ungefär två tredjedelar av hela Sveriges brytning. Men kalk är inte en och samma sak. Beroende på var den bryts och kemisk sammansättning, har den en mängd olika egenskaper. Stålintustrin är till exempel helt beroende av viss kalk från Gotland i sina processer. "Inga andra, kända fyndigheter av kalksten i Sverige eller internationellt, kan idag rakt av ersätta den snabbt", skriver myndigheten Sveriges geologiska undersökning myndigheten i en analys av konsekvenserna av ett produktionsstopp.⁴¹

Att stoppa investeringar skapar i många fall större miljöpåverkan. Importerad cement ökar till exempel utsläppen mer än den svenska, eftersom Cementa också ligger långt framme i investeringar som kan minska utsläppen av växthusgas väsentligt, och import kräver längre transportvägar. Likaså behövs många nya gruvor för att producera batterier till eldrivna lastbilar för dagligvaror.

I en relativt färsk beräkning beräknas ineffektiviteten i miljötillståndshanteringen för industrin kosta 50 mdr kronor på tre år, vilket motsvarar ungefär 15 mdr kronor per år.⁴² Siffran bygger på uppgifter som företagen lämnat som extrapolerats till alla industriföretag. Det är tänkbart att en del företag angett överdrivna kostnader, men å andra sidan är metoden försiktigt utformad. Alla företag som inte kommit i gång till följd av krångliga miljötillstånd, eller som redan lagts ner, är till exempel inte medräknade. Här antas att livsmedel drabbas i proportion till konsumtion, dvs med 2,8 mdr kronor vilket fördyrar livsmedel med 0,74 procent.

40) Söderholm m.fl. (2022).

41) SGU, 2021.

42) Svenskt Näringsliv, 2021.

Sammantaget skulle ineffektiva pålagor på miljö- och klimatområde alltså ha ökat kostnader för livsmedel med 3,6 mdr kronor per år, försiktigt räknat, vilket skulle ha ökat livsmedelspriser med 0,94 procent.

2.5 BYGG- OCH HYRESKOSTNADER

Plan- och bygglagen har vuxit ut genom ständiga tillägg och blivit en vildvuxen lag, som försvårat, fördyrat och ibland förhindrat investeringar och långsiktig planering i kommunerna, företagen och hushållen.⁴³ Den stora mängden av centralt bestämda regler och restriktioner i plan- och bygglagen försvårar nybyggen och höjer byggkostnader, även om avsikten varit att minska bebyggelsens negativa externa effekter.

Många studier har belagt att Sverige har relativt höga kostnader för att bygga vilket påverkat såväl boendekostnader som lokalkostnader för företag. Studierna pekar också ut en lång rad regleringar av byggande, långdragna detaljplaneprocesser, många överklagandemöjligheter, och möjligen, brister i konkurrensen mellan byggbolagen. Därtill kommer en rad avgifter och skatter, ibland indirekta, som en så kallad "riskskatt" som infördes på banker i januari 2022.

I Fölster (2022) beskrivs forskningslitteraturen som priser de kostnadshöjande effekterna av dessa regleringar. Deras resultat bekräftas sedan i en regression baserad på Eurostats statistik. I Sverige är byggkostnader höga även efter hänsyn till löneläge, kapitalkostnader, och skatter. Utifrån den statistiska analysen beräknas försiktigt att byggkostnader borde kunna sänkas 15 procent i Sverige till en nivå som man skulle vänta sig givet Sveriges löner, skatter och kapitalkostnader. För livsmedelshandelns del innebär det att hyrorna borde kunna vara 15 procent lägre, eller 1,2 mdr kronor. Det skulle sänka livsmedelspriser med 0,3 procent.

Det finns också en viktig diskussion om lagutrymme för hyreskontrakt mellan fastighetsägare och livsmedelsbutiker. Bergman med flera (2023) drar i en utförlig analys slutsatsen att hyreskontrakten skapar effektivitetsproblem till följd av principerna för indexering, användning av rabatter i stället för hyressänkningar, sekretessklausuler och bristen på transparens som försvårar marknadshyressättning och bristen på transparens för olika tillägg till hyreskostnaderna. De föreslår att lagstiftaren bör förbjuda användning av sekretessklausuler i hyresavtal. Åtgärder som undviker de extrema indexhöjningar som sker kan också vara befogade. Det har dock inte varit möjligt att beräkna effekten av sådana åtgärder i denna rapport.

2.6 ARBETSMARKNADEN

I en bred bemärkelse visas regleringar på arbetsmarknaden i flera studier dämpa produktivitetstillväxten och därmed köpkraften.⁴⁴ I en studie av Djankov (2006) visas till exempel att ett land som flyttar sig från sämsta quartilen i det övergripande regleringsindex till bästa kan öka sin tillväxt med 2,3 procentenheter per år. En motsvarande signifikant effekt gäller även för delindex som avser arbetsmarknaden.⁴⁵ Indexen för arbetsmarknadsreglering är då hämtade från Världsbankens "Ease of doing business" och från Fraser-institutets Economic

43) Andersson och Andersson, 2014.

44) Till exempel Badunenko (2018).

45) Tillväxtanalys (2010).

Freedom-Index. Sverige låg 2010 på 117:e plats när det gäller hur reglering av anställning hindrar ekonomisk tillväxt i "Ease of doing business". Och ligger även bland de med mest reglerade i Economic Freedom Index för delen Arbetsmarknadsreglering.⁴⁶

Flera regleringar och andra pålagor som påverkar arbetsmarknaden i stort kan ha särskild stora konsekvenser inom handeln som för många är en ingång till arbetsmarknaden. Ett tydligt exempel är att regeringen den 1 april åter höjde arbetsgivaravgiften för unga, vilket blev ett hårt slag för många butiker och för arbetstillfällena för unga i kommunen.

I viss mån kan sägas att den sänkta arbetsgivaravgiften också kompenserade för effekten av att Sverige har ovanligt höga minimilöner. En representativ 19-åring som arbetar helger i detaljhandel kan till exempel lätt tjäna mer än medianlönen i landet. Forskningen tyder på allvarliga effekter både för sysselsättning och integration av svaga grupper och på prisnivåer. Enligt den forskningsgenomgång som redovisas i Fölster (2022) kan högre minimilöner än i andra EU-länder förklara 3 procentenheter högre priser i den svenska detaljhandeln och restauranger. Effekten kan rimligtvis antas vara ungefär lika stor för livsmedelshandeln. Minimilönerna är inte lagfästa, men stipuleras i kollektivavtalen.

Därtill kommer kostnader för många andra pålagor på arbetsmarknaden som inte tas med i kalkylen. Ett konkret exempel är lagkrav på så kallad lönekartläggning som hade det goda syftet att minska omotiverade löneskillnader mellan kvinnor och män. Kartläggningen skall skickas in till Diskrimineringsombudsmannen. På myndigheten läser tjänstemän rapporterna som produceras och slår ner på eventuella felaktigheter. Systemet har funnits sedan 1994 och byggts ut i omgångar, men Riksrevisionen visade 2019 att "lönekartläggning hade liten eller ingen effekt på könsskillnaderna hos arbetsgivare".⁴⁷ När det inte rensas bland pålagor som inte fungerar så sväller med tiden kostnaderna för byråkratin som konsumenten får bära.

46) På plats 102 av alla länder som jämförs.

47) Riksrevisionen (2019).

3. Så kan priser på livsmedel sänkas genom klokare reglering

Det är en sak att förklara omständigheter och regleringar som ökar kostnader för livsmedel i Sverige, men det är en annan sak att föreslå reformer. Det senare kräver förslag som är realistiska och rimliga. I detta kapitel sammanställs ett antal reformer som följer naturligt av analysen och kalkylen i det föregående kapitlet, men som inte fyrkantigt utgår ifrån den utan försöker att hitta konstruktiva lösningar.

Syftet är att motverka prishöjningar på livsmedel utan att försämra kvaliteten. Det är inte minst viktigt i fördelningspolitisk avseende. Den kvartil av Sveriges befolkning med de lägsta inkomster och konsumtion har en större del av sina utgifter på livsmedel (12 procent) mot fjärde kvartilen med de högsta inkomsterna, på 10 procent. Dessutom väljer personer med låga inkomster ofta redan relativt billiga varor och har därför sämre möjligheter att välja billigare alternativ när priserna stiger eller inkomsten inte räcker till.

Fokus här ligger på regleringar och skatter som finns och som fördyrar i onödan. Därutöver finns självfallet en mycket bredare diskussion om obefintliga offentliga åtgärder som skulle kunna öka effektiviteten eller hjälpa den gröna omställningen även relaterade till livsmedelssektorn, som exempelvis bättre villkor för en laddinfrastruktur för ellastbilar.⁴⁸

3.1 REFORMER SOM DIREKT PÅVERKAR LIVSMEDELSHANDELN

Plan- och bygglagen bör ändras så att kommuner måste tillgodose invånarnas intresse av en god konkurrens avseende dagligvaror.⁴⁹ En mer indirekt formulering kan vara den som var i kraft under 1990-talet, att detaljplanen inte får vara skriven på ett sätt som hindrar etablering av livsmedelsbutiker. Konkurrensverket har nyligen analyserat hinder för att etablera nya och bygga ut befintliga butiker. I analysen skriver de bland annat "Av särskild betydelse i sammanhanget är problem relaterade till kommunernas planläggning av nya butikslägen". Livsmedelsmarknaden är mycket lokal. Således bör man se varje kommun eller rentav delar av en kommun som flera olika unika marknader. Konkurrensverket har själva slagit fast att en relevant marknad är någonstans mellan 5 –15 min med bil beroende på hur tätbebyggt det är. Kommunerna bör således som en konkurrensfrämjande åtgärd i mycket större utsträckning tvingas att ge aktörer som saknar etablering eller har mycket små marknadsandelar inom den relevanta marknaden en möjlighet till etablering. I Tyskland är ambitionen normalt att det skall beredas plats för en lågprisbutik på gångavstånd i städerna.

48) Se till exempel åtskilliga förslag här: https://www.axfood.se/globalassets/startside/hallbarhet/samhallsengagemang/mat-2030/axfood_mat2030_rapporten_2022-2023.pdf

49) Internationella och svenska studier har visat att priser och vinster är högre ju längre avståndet är till närmsta konkurrent. För en genomgång av forskningen se Konkurrensverket, 2018.

Förenkla att ändra användning av fastigheter

Det bör finnas ett förenklat förfarande samt riktlinjer för att kunna ändra användning av sådana befintliga fastigheter för vilka försäljning av livsmedel inte är tillåten. Detta syftar till en befintlig fastighet som ligger inom ett område där livsmedel skulle gynna och stödja den övergripande utvecklingsplanen och den befintliga användningen inte gör det som till exempel ett gammalt kontor eller lättindustri. Detta skulle bidra till effektivare nyttjande av befintlig bebyggelse vilket är viktigt ur ett hållbarhetsperspektiv.

Sätt tak för kostnader för tillstånd

Om en butik ska kunna hålla ett brett och bra utbud, vilket är extra viktigt på orter som saknar apotek och Systembolag, ökar kostnaderna snabbt. Myndigheter och kommuner behöver se över sitt arbete med tillsyn och tillstånd, för att minska butikernas administration och kostnader. Här bör myndigheterna ta ansvar för samordning, kanske rentav i form av gemensam tillsyn så som görs i medborgarkontoren. Samtidigt får avgifter för kontrollen av livsmedelsbutiker inte överstiga vissa gränsvärden. Det kan knappast heller vara rimligt att butikskedjor måste söka tillstånd separat för varje butik i alla kommuner. I själva verket har det kommunala självstyret just på detta område inget egenvärde utan fördyrar även för kommuner.

Bättre styrfart för regelförenklingar

Exempelvis bör borttagandet av pappersarkivering äntligen effektueras. Ändra LOH så att den inte missgynnar små och lokala säljare, och inte små livsmedelsbutiker när de köper från stora multinationella leverantörer. Detta har många andra länder redan gjort av en god anledning. Prisinformationslagen bör ändras så att alla livsmedel är undantagna så som Riksdagen redan har röstat för i form av ett tillkännagivande.

Bättre konsekvensanalyser för regelverket

Ändringar i regleringsapparaten måste föregås av en konsekvensanalys, som till exempel vid byte av riskklassificeringsmodell. De statliga myndigheter som är inblandade på dessa områden är Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har olika strukturer, traditioner, och olika sätt att arbeta. För en enskild näringsidkare, detaljhandlare, så vore det självfallet enklare om dessa tillsynsuppgifter samlades, eller samordnades, under en funktion, en myndighet. Den statliga utredningen Bättre Konsekvensutredningar (2022) har många förslag i rätt riktning. Krav på konsekvensutredning bör självfallet också omfatta Regeringskansliet själv.

3.2 ENERGI

El-produktionen görs till ett Riksinteresse för vilken de hittills gällande tillståndskraven delvis slopas. Det gäller då tillståndsutökningar för Kraftvärmeverken, men även vindkraft och solkraft. Ta bort kommunala avgifter för ansökningar/anmälningar om bergvärme och solceller och bygglovskrav för installation av solceller. Avbryt omprövningen av tillstånden för vattenkraften. Det är inte läge att stänga ner ytterligare energiproduktion.

I stället för att sänka bränsleskatter och moms på el föreslås att elskatten avskaffas. Elskatten har sedan länge kritiserats av forskare och är en rent fiskal skatt som snarast skadar klimatomställningen.⁵⁰ Svenska kraftnät återför de avgiftsintäkter som man inte förmår att investera till brukarna på ett sätt som inte försvagar incitamenten att spara el.

3.3 MILJÖ

Avskaffa de fyra effektlösa eller kontraproduktiva miljöskatterna.

Inför akut ett antal undantag från Miljöbalken i form en nödlagstiftning. Det gäller samhällsviktig produktion och investering, men också miljökritiska investeringar som till exempel laddstationer för lastbilar. På energiområdet gäller det till exempel tillstånd för att ändra antal drifttimmar för kraftvärmeverk, nya tillstånd till kondensdrift med kylning mot vattendrag eller tillstånd att köra med andra bränslen. Det kan också handla om tillstånd att upprätta solcellsparkar på jordbruksmark eller att bygga större anläggningar inom befintliga tillstånd.

Snabbreformera tillämpning av Miljöbalken så som Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33) som föreslår ett 30-tal förbättringsförslag. Regeringen bör utse en enda myndighet som ansvarig för respektive tillstånd och som hämtar in synpunkter från andra myndigheter men inte är bundna av deras synpunkter. Så har till exempel Danmark gjort med framgång när det gäller vindkraft till havs.

3.4 BYGGKOSTNADER

Plan- och bygglagen kan förenklas avsevärt. Krav på kommuners markanvisning måste höjas. Tonvikten bör ligga vid att planera för att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder samtidigt som lagen bör skärpas så att kommuner blir skyldiga att anvisa mark i lägen som är lämpliga för livsmedelshandel.

Lagstiftaren bör överväga att förbjuda användning av sekretessklausuler i hyresavtal för att främja marknadshyressättning. Åtgärder som undviker de extrema indexhöjningar som sker kan också vara befogade. Med nuvarande regler för kostnadsfritt överklagande har alla grannar till ett tänkt bygge incitament att överklaga bygglov även om den förväntade externa olägenheten för den klagande är mycket liten. Den enklaste reformen för att öka hastigheten i denna beslutsprocess vore att i likhet med många andra länder ha en avgift för hanteringen av överklagandena. Avgiften för ett överklagande skulle kanske inte behöva vara högre än två till tre tusen kronor för att stoppa flertalet okynnesanmälningar.

50) En stor del av forskningslitteraturen redovisas i Fölster (2022). Eus energiskattedirektiv kräver in elskatt på minst 1 öre/kWh vilken kanske måste behållas.

3.5 ARBETSMARKNADEN

Butikerna verkar i lokalsamhället men de påverkas naturligtvis av beslut på riksnivå. Ett tydligt exempel är att regeringen den 1 april 2023 åter höjde arbetsgivaravgiften för unga, vilket blev ett hårt slag för många butiker och för arbetstillfällen för unga i kommunen. De borde återinföras. Även ett lärlingssystem med lärlingslön kan övervägas. Båda förslag skulle kompensera något för de relativt höga lägsta lönerna i Sverige.

Referenser

- Aaronson, D., E. French och J. MacDonald (2008) The Minimum Wage, Restaurant Prices, and Labor Market Structure, *The Journal of Human Resources*, Vol. 43, No. 3 (Summer 2008), s. 688–720.
- Allegretto, S. och M. Reich (2015) Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Institute for Research on Labor and Employment. Working Paper No. 125-15, December 2015.
- Andersson, Å. och D. Andersson (2014) Bygghandelsmarknadens regleringar – ett hinder för Sveriges ekonomiska utveckling. Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Allianz (2023) European food inflation – hungry for profits? April 2023. https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2023/april/food-inflation/2023_04_14_europe_food_inflation.pdf
- Badunenko, O. (2018) Labour Market Regulations and Growth i N. F. Campos, P. De Grauwe, och Y. Ji (red) *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*. Oxford, 2018; 8, online edn, Oxford Academic 23 Aug. 2018 <https://doi.org/10.1093/oso/9780198821878.003.0008>, läst 29 Sept. 2022.
- Bailey, J. B., Thomas, D. W. och Anderson, J. R. (2019) Regressive effects of regulation on wages. *Public Choice* 180: 91–103 (<https://doi.org/10.1007/s11127-018-0517-5>).
- Bergman, M., H. Frisen, C. Hermansson och E. Nilsson (2023) Handeln i svåra tider. Handels Ekonomiska Råd.
- Bjellerup, M. och M. Löf (2008) Oljeprisets effekter på svensk inflation, Ekonomiska kommentarer nr 4, Sveriges Riksbank.
- Brännlund, R. (2018) Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Chambers, D., McLaughlin, P. A. and Stanley, L. (2019) Regulation and poverty: An empirical examination of the relationship between the incidence of federal regulation and the occurrence of poverty across the US states. *Public Choice* 180. S. 131–44. (<https://doi.org/10.1007/s11127-018-0603-8>).
- Daunfeldt, S.-O. (2018) Ingångslönens effekt på sysselsättningen i Sverige. Timbro, briefing paper nr. 18.
- Djankov, S., C. McLiesh och R. Ramalho (2006) Regulation and Growth. The World Bank. March 17, 2006.
- Energiforsk (2021) Impact on electricity prices of added generation in southern Sweden - a counterfactual analysis of the autumn 2021. Av M. Wråke, A. Kofoed-Wiuss, V. Duus Svensson och J. Hethey.
- González Mínguez, J., S. Hurtado, D. Leiva-León och A. Urtasun (2023) The spread of inflation from energy to other components. *Economic Bulletin - Banco de España*, 2023/Q1, 02. <https://doi.org/10.53479/25119>
- Fölster, S. (2022) Prischocken – så kan de höga priserna pressas tillbaka igen. Stockholm: Timbro.
- Fölster, S., Jonsson, R. Och M. Persson (2020) Byggbkostnader för bostäder i Sverige jämfört med andra länder: Förstudie. Malmö universitet. https://mau.diva-portal.org/smash/record.jsf?aq2=%5B%5B%5D%5D&c=10&af=%5B%5D&searchType=RESEARCH&sortOrder2=title_sort_asc&language=sv&pid=diva2%3A1509016&aq=%5B%5B%7B%22personId%22%3A%22KMAPE%22%7D%5D%5D&sf=all&aq=%5B%5D&sortOrder=datelssued_sort_desc&onlyFullText=false&noOfRows=50&dswid=3657
- Fölster, S., Jonsson, R. Och M. Persson (2022) Byggbkostnader för bostäder i Sverige jämfört med andra länder: Etapp 1. Malmö universitet. https://mau.diva-portal.org/smash/record.jsf?aq2=%5B%5B%5D%5D&c=1&af=%5B%5D&searchType=RESEARCH&sortOrder2=title_sort_asc&language=sv&pid=diva2%3A1666420&aq=%5B%5B%7B%22personId%22%3A%22KMAPE%22%7D%5D%5D&sf=all&aq=%5B%5D&sortOrder=datelssued_sort_desc&onlyFullText=false&noOfRows=50&dswid=7983
- Höglund, S. (2022) Kass miljöskatt? – En utvärdering av punktskatten på plastbärkassar. Environment and Public Health Institute EPHI, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2016) Råoljeprisets betydelse för konsumentpriserna. Konjunkturläget, mars 2016.
- Konjunkturinstitutet, 2021. "Kommentar till regeringens budgetproposition 2022". <<https://www.konj.se/om-ki/aktuellt/nyhetsarkiv/2021-09-20-kommentar-till-regeringens-budgetproposition-2022.html>> (Hämtad 23/8 2022.)

Konjunkturinstitutet (2022) Specialstudie: Prissättning hos svenska företag under 2022.

Konkurrensverket (2004), Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen. Konkurrensverkets rapportserie 2004:2. Stockholm.

Konkurrensverket (2005) Konkurrensen i Sverige 2005. Stockholm.

Konkurrensverket (2018) Konkurrensen i livsmedelskedjan. Rapport 2018:4, Stockholm.

Lappi, E. och L. Petterson (2022) Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet. https://www.svenskt-naringsliv.se/bilder_och_dokument/tcuvxa_rapport-om-regelkrangelpdf_1183314.html/Rapport+om+regelkr%25C3%25A5ngel.pdf

Näringslivets Regelnämnd, NNR (2020) Livsmedelskontroll – Tillämpning, avgifter och god myndighetsutövning - Delrapport 1 om regeltillämpning på kommunal nivå . Undersökning av Sveriges kommuner. Stockholm.

MacDonald, D. och E. Nilsson (2016) The Effects of Increasing the Minimum Wage on Prices: Analyzing the Incidence of Policy Design and Context, Upjohn Institute Working Paper 16-260, 2016.

Regeringskansliet (2022) Bättre konsekvensutredningar. Ds 2022:22. <https://www.regeringen.se/contentassets/558808f67cd74545bd2e5b832c35dbb9/battre-konsekvensutredningar-ds-202222.pdf>

Riksrevisionen (2019) Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16).

Riksrevisionen (2023) Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda, RiR 2023:15, Stockholm.

SGU (2021) Konsekvensbedömning av utebliven cementproduktion i Slite. SGU, Uppsala. https://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/nyheter/2021/faktapm_kalk.pdf

Svenskt Näringsliv (2021) 50 miljarder och företag som försvann - Resultatet av krångliga och oförutsebara miljötillståndsprocesser. November 2021. Stockholm.

Sveriges Riksbank (2008) Energipriser och svensk inflation. i Penningpolitisk rapport, februari 2008.

Sveriges Riksbank (2022) Fördjupning – Höga energipriser – hur kommer andra konsumentpriser att påverkas? <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ppr/fordjupningar/svenska/2022/hoga-energipriser--hur-kommer-andra-konsumentpriser-att-paverkas-fordjupning-i-penningpolitisk-rapport-februari-2022.pdf>

Tillväxtanalys (2010) Regelbördans ekonomiska effekter - En teoretisk och empirisk analys Dnr 2010/017. Tillväxtanalys, Stockholm. <https://cms.ratio.se/app/uploads/2014/10/regelbordans-ekonomiska-effekter.pdf>