

Heilbrigðisráðuneytið  
Skrifstofa heilbrigðisþjónustu  
Skúlagötu 4  
101 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 27. febrúar 2026

## Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um drög að aðgerðaáætlun vegna offitu á Íslandi fyrir árin 2026-2030

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreinds máls, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 11. febrúar sl. Markmið aðgerðaáætlunarinnar, sem tillögudrögin kveða á um, eru lögmæt og jákvæð, þ.e. að draga úr offitu, sérstaklega hjá yngra fólki, vinna gegn fordómum og bæta meðhöndlun offitusjúkdómsins. Tilgreindar eru ýmsar leiðir til að vinna að þessum markmiðum og kýs félagið að horfa hér einkum til þeirrar tillögu í A-kafla áætlunardraganna að koma á sérstakri skattlagningu á „sérlega orkuríkar, næringarlitlar og gjörunnar matvörur“ en lækka á móti álögur á grænmeti og ávexti. Um þetta á að stofna „þverfaglegan starfshóp“ með þátttöku „helztu hagaðila“.

FA beinir sjónum að þessum þætti málsins sérstaklega, enda hefur félagið átt í miklum (en nokkuð einhliða) samskiptum við ráðuneytið um svipaðar hugmyndir og tillögur, bent á ófullnægjandi gagnameðferð og kallað eftir upplýsingum og rökstuðningi, en fengið lítil svör. Má hér m.a. rifja upp erindi FA til ráðuneytisins 25. nóvember 2020, sem er fylgiskjal með þessari umsögn.

Af greinargerð tillögudraganna má ráða að hér beini ráðuneytið enn á ný spjótum sérstaklega að sykrudum drykkjum og matvælum sem innihalda hátt hlutfall sykurs. Áætlunin er sögð byggð á vinnu starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan, sem skilaði ráðuneytinu skýrslu í febrúar 2024 og er hún einnig birt í samráðsgáttinni.

### I. Tillögur um að flækja skattkerfið

Meðal tillagna hópsins er að „hækka álögur á óhollar matvörur, sérstaklega gos- og orkudrykki og lækka álögur á hollari vörur.“ Í skýrslu hans er vísað til tillagna starfshóps um útfærslur á innleiðingu aðgerðaáætlunar um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu, en þær tillögur urðu FA tilefni til að senda ráðuneytinu ofangreint erindi í nóvember 2020. Þar gagnrýndi FA harðlega meðferð á tölulegum gögnum, sem að baki tillögunum lágu, og leynd um önnur gögn.

Full ástæða er til að ítreka gagnrýni FA á tillögur, sem fela í sér að snúið verði af þeirri braut í átt til einföldunar skattkerfisins, sem fetuð hefur verið með niðurfellingu vörugjalda og minnkandi mun á skattþrepum virðisaukaskatts. Að mati FA ætti að stefna að því að allar vörur og þjónusta séu í einu, lágu virðisaukaskattsþrepi og undanþágur sem fæstar, í stað þess að reynt sé að flækja skattkerfið á ný.

Tillögur fyrri starfshópsins fólu í sér að skattþrepi í virðisaukaskatti á matvæli yrðu þrjú, auk þess sem tekin yrðu upp vörugjöld á ný. Tillögur af þessu tagi fela í sér skrifræði, umstang og flækjustig fyrir fyrirtæki í jafnt framleiðslu, heildsölu og smásölu matvæla og hafa af atvinnulífinu það hagræði,

sem felst í tiltölulega einföldu skattkerfi. Þær auka hættu á undanskotum frá skatti og gera síðast en ekki sízt allt eftirlit og utanumhald á vegum skattayfirvalda flóknara, auk þess að auka kostnað hins opinbera af slíku eftirliti. Tillögurnar ganga þannig beint gegn yfirlýstri stefnu ríkisstjórnarinnar um einföldun regluverks atvinnulífsins og hagræðingu í ríkisrekstrinum. Þegar af þeirri ástæðu eiga þær ekki heima í stjórnartillögu.

Rifja má upp að fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins í starfshópnum, sem skilaði ofangreindum tillögum haustið 2020, lagðist gegn því að gerðar yrðu breytingar á virðisaukaskattkerfinu í þágu lýðheilsuþáttar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið átti hins vegar engan fulltrúa í starfshópnum, sem skilaði tillögum árið 2024 og drögin að þingsályktunartillögunni byggja á.

FA varar eindregið við því að flækja skattkerfið í þágu lýðheilsuþáttar og telur aðrar aðferðir vænlegri til að stuðla að því að slíkum markmiðum sé náð. Afturhvarf inn í vörugjaldafrumskóginn væri mikið óheillaskref. Það væri hins vegar til einföldunar á skattlagningu að fella niður tolla, til dæmis á ónunnum kjötvörum og grænmeti, sem eru hollur kostur.

## II. Hvað segja tölur um þróun neyzlu okkur?

Í áður nefndu erindi til ráðuneytisins í nóvember 2020 var gagnrýnt að með niðurstöðum hópsins, sem lagði fram óhollustuskattatillögurnar skömmu áður, væru ekki birt þau gögn, sem þær voru sagðar byggjast á. Vísað var til „frumniðurstaðna úr landskönnun á mataræði landsmanna, fyrir aldurshópinum 18-50 ára árið 2019-2020“ og þær sagðar sýna að 35% af sykurneyzlu landsmanna á þessum aldri kæmu úr sykrudum gos- og svaladrykkjum, orku- og íþróttadrykkjum. FA taldi gagnameðferðina óljósa og óskaði eftir aðgangi að frumniðurstöðunum, á grundvelli upplýsingalaga. Þeirri beiðni var ekki svarað, fremur en öðrum sem FA hefur beint til ráðuneytisins í tengslum við áform um álagningu óhollustuskatta. Slíkur skortur á gagnsæi og svörun er í andstöðu við markmið upplýsingalaga nr. 140/2012 um að tryggja aðgang almennings að upplýsingum og erfiðar skilvirkt samráð.

Nú liggja fyrir opinberlega niðurstöður úr landskönnun á mataræði Íslendinga á aldrinum 18-80 ára, árin 2019-2021. Til þeirra er vísað í skýrslu starfshópsins, sem tillögudrögin byggjast á. Nú bregður hins vegar svo við að talan um hlutfall sykurneyzlu, sem komi úr gos-, íþrótt- og orkudrykkjum, er komin niður í 27%.

Þegar nánar er rýnt í niðurstöður könnunarinnar verður ekki séð að þær rökstyðji að ástæða sé til að reyna að stýra neyzlu neytenda með skattlagningu á sykraðar vörur.

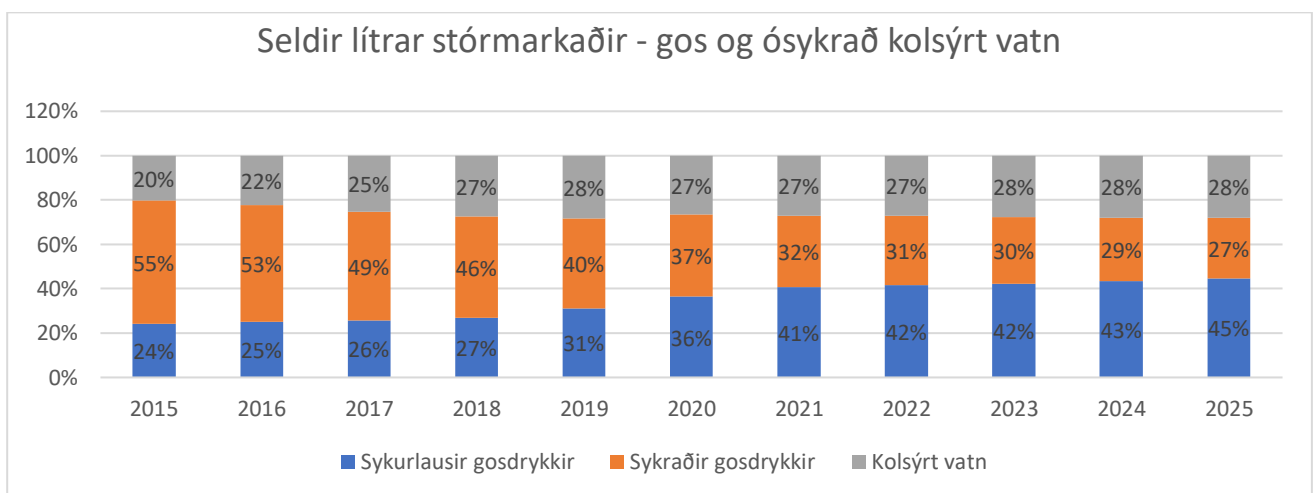
- Verulega hefur dregið úr neyzlu á sykrudum gos- og svaladrykkjum, sem hefur minnkað um 40% á mann frá síðustu landskönnun 2010-2011, eða úr 157 ml á dag í 95 ml á dag. Um 55% þátttakenda í könnuninni segjast aldrei drekka slíka sykraða drykki.
- Um leið hefur neyzla sykurlausra gos- og svaladrykkja aukizt, úr 74 ml á dag í 92 ml á dag.
- Neyzla orkudrykkja hefur aukizt, en þeir eru alla jafna án sykurs og ekkert kemur fram í niðurstöðunum um framlag þeirra til sykurneyzlu.
- Vatn er algengasti drykkur landsmanna og koma 38% vökva úr mat og drykk úr kranavatni eða kolsýrðu vatni.
- Sælgætisneyzla hefur staðið í stað frá fyrri könnun.

- Neyzla á Ís hefur staðið í stað.
- Neyzla viðbætt sykurs er á niðurlægingu. Þannig hefur viðbættur sykur sem hlutfall orku lækkað úr 9% í 7%, en í landskönnuninni er vitnað til ráðlegginga um að æskilegt sé að viðbættur sykur gefi aldrei meira en 10% orkunnar. Færð eru rök fyrir því í könnuninni að mögulega sé um vanmat að ræða þar sem fólk geti verið tregt að segja frá millimálsbitum, en sú hugsanlega mæliskekka á þá væntanlega einnig við um fyrri könnun.

Þessar tölur segja okkur að umræða og upplýsing skilar árangri og neytendur velja síður ýmsar sykraðar vörur en þeir gerðu áratug fyrr - án þess að hið opinbera reyni að stýra neyzlu þeirra með skattlagningu. Þar sem neyzlustýringarskattar hafa verið í gildi, hafa stjórnvöld oft þakkað þeim mun minni breytingar á neyzlumynztri en þær, sem sjá má í landskönnuninni. Það má hins vegar glögg sjá á tölunum að vaxandi offituvandi er ekki vegna þess að neyzla á sykrudum vörum hafi aukizt, heldur dregst hún þvert á móti saman.

Eins og FA hefur margoft bent ráðuneytinu á, eru til tölur um sölu ýmissa vara sem gefa enn nákvæmari mynd en neyzlukannanir, þótt þær séu ágætar fyrir sinn hatt. Gögn AC Nielsen byggjast þannig á tölum úr kassakerfum verzlana og þekja 85-90% af matvörumarkaðnum. Í tillögudrögunum og skýrslu starfshópsins, sem að baki þeim liggur, er sjónum beint sérstaklega að gosdrykkjum og því tilefni til að skoða þróun í neyzlu þeirra sérstaklega.

Innlendir gosdrykkjaframleiðendur hafa markvisst minnkað magn sykurs í drykkjum á undanförunum árum, í takt við óskir neytenda, og sykurlausum kostum hefur stórfjölgað. Alþjóðlegir gosdrykkjarisarar á borð við PepsiCo og Coca Cola og alþjóðleg samtök gosdrykkjaframleiðenda, t.d UNESDA - Soft Drinks Europe, hafa á sama tíma birt opinberar yfirlýsingar þar sem fyrirtækin skuldbinda sig til að draga úr magni viðbættis sykurs. Aftur er það svar við ákalli markaðarins, sem vill hollari vöru.



Tölur frá AC Nielsen, sem sýna þróun í sölu gosdrykkja í stórmörkuðum á Íslandi undanförunum áratug, eru til vitnis um gerbreytt neyzlumynztur, sbr. myndina hér að ofan. Árið 2015 var hlutfell sykraðs goss í gosdrykkjaneyzlu 55%, en hlutfell kolsýrðs vatns 20%. Á síðasta ári, 2025, var hlutfell sykraðs goss 27% en hlutfell sykurlausis, kolsýrðs vatns kominn upp í 28%. Á sama tíma hækkaði hlutfell sykurlausra gosdrykkja með sætuefnum úr 24% í 45%. Þetta gefur fyllri mynd af þeirri þróun sem

niðurstöður landskönnunar á mataræði lýsa, auk þess sem tölurnar lýsa áframhaldandi jákvæðri þróun frá árinu 2021, er landskönnuninni lauk.

Stjórnvöld verða að hafa meðalhófsregluna í huga þegar þau velja leiðir til að ná markmiðum eins og þeim sem tillögudrögin kveða á um. Að mati FA er ljóst, í ljósi þeirra gagna sem vitnað er til að framan, að með tillögu um sérstaka skattlagningu á tilteknar vörur er gengið lengra en nauðsyn krefur til að ná markmiðunum og hætta á að margvísleg vandkvæði skapist, bæði fyrir fyrirtæki og stjórnsýsluna.

### III. Upplýsingar og samráð

FA hefur margsinis sent ráðuneytinu skrifleg erindi og boðið fram samtal um hvernig megi setja fram réttar upplýsingar um sykurneyzlu á Íslandi og þróun hennar og hvernig megi draga úr henni með upplýsingu, fræðslu og hvatningu fremur en sköttum og stjórnsýsluflækjum. Þessum erindum hefur aldrei verið svarað.

Félagið vonast til þess að orðalagið í tillögudrögunum um „þverfaglegan starfshóp“ með þátttöku „helztu hagaðila“ þýði að komi til þess að ráðuneytið hyggist halda áfram að ræða hugmyndir um neyzlustýringarskatta, verði leitað upplýsinga og tillagna hjá fyrirtækjum sem starfa á matvörumarkaðnum og samtökum þeirra og þau fái þá aðild að slíkum starfshópi og geti komið upplýsingum og sjónarmiðum á framfæri. Að mati FA er ekki líklegt að margt af viti komi út úr starfshópi sem hefur hvorki þekkingu á rekstri fyrirtækja né stjórnsýslunnar, en áður nefndar tillögur frá 2020 voru mjög því marki brenndar.

### IV. Að lokum

FA ítrekar að markmið tillögudraganna eru jákvæð, en leggst eindregið gegn hugmyndum um að flækja skattkerfið í þágu þeirra markmiða og telur þau umfram allt meðalhóf. Félagið telur gögn um þróun sykurneyzlu mæla gegn því að sérstök skattlagning sé nauðsynleg til að grípa inn í þá þróun og að þar hafi aðrar aðferðir þegar sannað gildi sitt.

Félagið áskilur sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá ítrekar félagið boð sitt um samtal, samráð og upplýsingar ef það mætti verða ráðuneytinu að gagni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA

Fylgiskjal: Erindi FA til ráðuneytisins 25. nóvember 2020