

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis  
B.t. velferðarnefndar  
Smiðju við Tjarnargötu  
101 Reykjavík

SENT Á UMSAGNAGÁTT

Reykjavík, 11. maí 2026

## Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun vegna offitu á Íslandi fyrir árin 2026-2030, 593. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni velferðarnefndar, dags. 28. apríl sl., um ofangreint mál, á þingskjali 1022. Markmið aðgerðaáætlunarinnar, sem tillagan kveður 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 tillögunnar (aðgerð 1) 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 heilbrigðisyfirvöld um svipaðar hugmyndir og tillögur, bent á ófullnægjandi gagnameðferð og kallað eftir upplýsingum og rökstuðningi, en fengið lítil svör.

Af greinargerð tillögunnar má ráða að hér beini heilbrigðisráðherra enn á ný spjótum sérstaklega að sykruðum drykkjum og matvælum sem innihalda hátt hlutfall sykurs. Áætlunin er sögð byggð á vinnu starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan, sem skilaði heilbrigðisráðuneytinu skýrslu í febrúar 2024.

Þrátt fyrir eindregna gagnrýni FA og fleiri samtaka fyrirtækja á þennan þátt draga að tillögunni, sem voru til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda, er textinn nánast óbreyttur frá drögunum og því nauðsynlegt að tíunda á nýjan leik athugasemdir félagsins við þann þátt málsins.

### I. Tillögur um að flækja skattkerfið

Meðal tillagna ofangreinds starfshóps er að „hækka álögur á óhollar matvörur, sérstaklega gos- og orkudrykki og lækka álögur á hollari vörur.“ Í skýrslu hans er vísað til tillagna annars starfshóps um útfærslur á innleiðingu aðgerðaáætlunar um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu, en þær tillögur urðu FA tilefni til að senda heilbrigðisráðuneytinu erindi í nóvember 2020, sem er fylgiskjal með þessari umsögn. 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 virðisaukaskattþrepi og undanþágur sem fæstar, í stað þess að reynt sé að flækja skattkerfið á ný.

Tillögur fyrri starfshópsins fólu í sér að skattþrepin 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. Tillögur um skatta, sem hækka verð á matvöru, verða enn furðulegri þegar haft er í huga að meginverkefni stjórnvalda þessa dagana ætti að vera að berjast gegn verðbólgu með öllum ráðum.***

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 lýðheilsu markmiða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið átti hins vegar engan fulltrúa í starfshópnum, sem skilaði tillögum árið 2024 og þingsályktunartillagan byggir á.

***FA varar eindregið við því að flækja skattkerfið í þágu lýðheilsu markmiða 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 óunnum kjötvörum og grænmeti, sem eru hollur kostur.***

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

Í áðurnefndu erindi til heilbrigðisráðuneytisins 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 aldurshópin 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 ípróttadrykkjum. 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 tillagan byggist á. Nú bregður hins vegar svo við að talan um hlutfall sykurneyzlu, sem komi úr gos-, ípróttu- og orkudrykkjum, er komin niður í 27%.

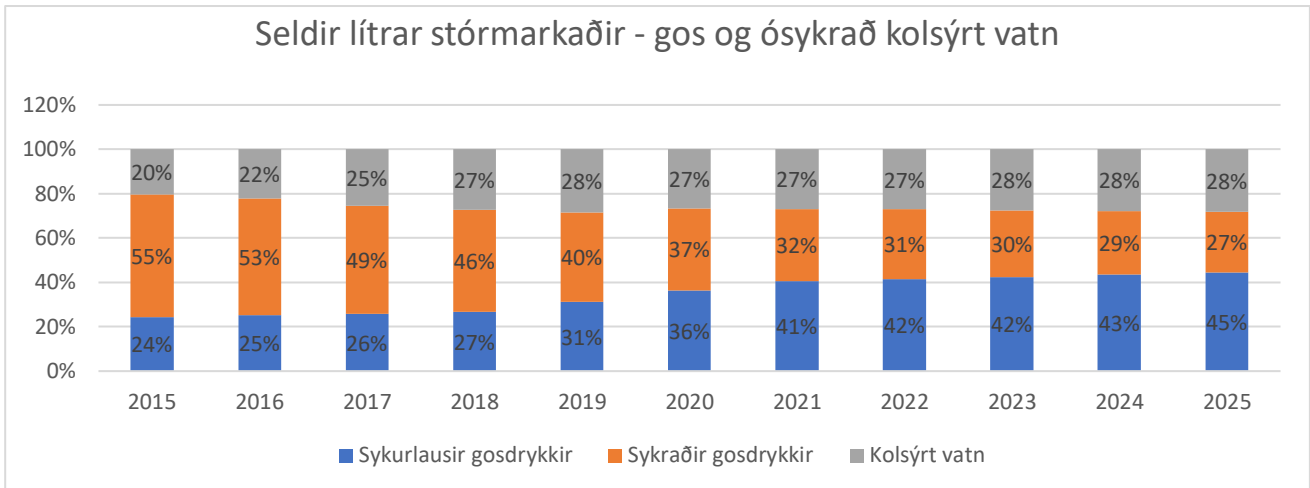
Þegar nánar er rýnt í niðurstöður könnunarinnar verður ekki séð að þær rökstyðji að ástæða sé til að reyna að stýra neyflu neytenda með skattlagningu á sykraðar vörur.

- Verulega hefur dregið úr neyflu 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 neyfla sykurlausra gos- og svaladrykkja aukizt, úr 74 ml á dag í 92 ml á dag.
- Neyfla orkudrykkja hefur aukizt, en þeir eru alla jafna án sykurs og ekkert kemur fram í niðurstöðunum um framlag þeirra til sykurneyflu.
- Vatn er algengasti drykkur landsmanna og koma 38% vökva úr mat og drykk úr kranavatni eða kolsýrðu vatni.
- Sælgætisneyfla hefur staðið í stað frá fyrri könnun.
- Neyfla á ís hefur staðið í stað.
- Neyfla viðbætt sykurs er á niðurleið. 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 mæliskekkja 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 neyflu þeirra með skattlagningu. Þar sem neyflustýringarskattar hafa verið í gildi í öðrum ríkjum, hafa stjórnvöld oft þakkað þeim mun minni breytingar á neyflumynztri en þær, sem sjá má í landskönnuninni. Það má hins vegar glöggst sjá á tölunum að vaxandi offituvandi er ekki vegna þess að neyfla á sykrudum vörum hafi aukizt, heldur dregst hún þvert á móti saman.***

Eins og FA hefur margoft bent á, eru til tölur um sölu ýmissa vara sem gefa enn nákvæmari mynd en neyflukannanir, þótt þær síðarnefndu séu ágætari fyrir sinn hatt. Gögn AC Nielsen byggjast þannig á tölum úr kassakerfum verzlana og þekja 85-90% af matvörumarkaðnum. Í þingsályktunartillögunni og skýrslu starfshópsins, sem að baki henni liggur, er sjónum beint sérstaklega að gosdrykkjum og því tilefni til að skoða þróun í neyflu 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 gosdrykkjarisar 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 undanfarinn áratug, eru til vitnis um gerbreytt neytlumynstur, sbr. myndina hér að ofan. Árið 2015 var hlutdeild sykraðs goss í gosdrykkjaneyzlu 55%, en hlutur kolsýrðs vatns 20%. Á síðasta ári, 2025, var hlutdeild sykraðs goss 27% en hlutdeild sykurlausa, kolsýrðs vatns kominn upp í 28%. Á sama tíma hækkaði hlutur 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 tillaga heilbrigðisráðherra kveður á um. Að mati FA er ljóst, í ljósi þeirra gagna sem vitnað er til að framan, að með tillögu um sérstaka skattlagningu á tiltekna 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, samráð og „besta þekking“

FA hefur margsinnis sent heilbrigðisráðuneytinu 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.

Eina breytingin, sem gerð hefur verið á texta tillögunnar hvað varðar aðgerð 1 frá drögum heilbrigðisráðuneytisins, er að út úr honum hafa verið felld orð um að lýðheilsustefna stjórnvalda skuli taka mið af „bestu þekkingu“. Það kemur kannski ekki á óvart, þegar horft er til þess í hvílíkri mótsögn tillagan er við gögnin, sem vísað er til hér að framan. Ráðuneytið hefur einfaldlega sýnt beztu þekkingu í þessum efnunum mjög takmarkaðan áhuga.

Félagið vonast til þess að orðalagið í tillögunni um „þverfaglegan starfshóp“ með þátttöku „helztu hagaðila“ þýði að verði hún samþykkt, 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 stjórnábylgjunar, en áður nefndar tillögur frá 2020 voru mjög því marki brenndar. Upptalning á „helztu samstarfsaðilum“ um aðgerð 1 gefur þetta þó ekki kynna. Í drögum ráðuneytisins að tillögunni voru talin upp fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvegaráðuneytið, embætti landlæknis og Matvælastofnun. Í tillögunni sem nú liggur fyrir hefur Sambandi íslenskra sveitarfélaga verið bætt við þá upptalningu.

***Að mati FA þarf þingið að búa þannig um hnúta að skýrt sé að fulltrúar fyrirtækja á matvælamarkaði, framleiðenda, innflytjenda og smásala, fái aðild að starfshópnum.***

#### IV. Að lokum

FA ítrekar að markmið tillögunnar eru jákvæð, en leggst eindregið gegn hugmyndum um að flækja skattkerfið í þágu þeirra markmiða og telur þær 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 krefst þess eindregið að fulltrúar fyrirtækja á matvælamarkaði fái aðild að þeim starfshópi, sem kveðið er á um í aðgerð 1 í A-kafla tillögunnar.

Félagið áskilur sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er FA að sjálfsögðu reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA

Fylgiskjal: Erindi FA til heilbrigðisráðuneytisins 25. nóvember 2020

Heilbrigðisráðuneytið  
Svandís Svavarsdóttir ráðherra  
Skógarhlíð 6  
105 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2020

## Efni: Tillögur starfshóps um útfærslu neyzlustýringarskatts

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til skýrslu starfshóps heilbrigðisráðuneytisins um útfærslur á innleiðingu aðgerðaáætlunar um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu, sem birtist á vef ráðuneytisins 11. nóvember síðastliðinn. FA vísar ennfremur til erinda sinna til ráðherra dags. 9. maí 2018, 27. júní 2019, 7. nóvember 2019 og 26. júní 2020. Eingöngu einu þessara erinda var svarað, en 24. júlí 2019 barst í tölvupósti svar við erindi félagsins frá 27. júní sama ár.

Í skýrslu starfshópsins er sett fram tillaga um nýja skattlagningu; vörugjald á sumar sykraðar vörur og ýmsar ósykraðar sem á að ná þeim árangri að smásöluverð umræddra vara hækki um 20%. Ekki þarf að hafa mörg orð um að hér er um afar íþyngjandi inn grip stjórnvalda í viðskipti að ræða og mikilvægt að áform stjórnvalda byggja á sem réttustum upplýsingum og gögnum, en FA telur talsvert vanta upp á áreiðanleika og gegnsæi gagna starfshópsins. Félagið telur tillögur hópsins jafnframt að mörgu leyti mótsagnakenndar og órökréttar, mismuna vörum og atvinnugreinum og að afar snúið verði að hrinda þeim í framkvæmd. Athugasemdir félagsins eru eftirfarandi.

### I. Eru gögnin áreiðanleg – og aðgengileg?

Í bréfi FA til ráðherra 9. maí 2018 var vísað til tillagna Landlæknisembættisins um skatt á gosdrykki sem greint var frá á vef ráðuneytisins daginn áður. Ein af forsendum embættisins var að um þriðjungur af viðbættum sykri í mataræði landsmanna kæmi úr gosdrykkjum. Jafnframt var því haldið fram að neyzla landsmanna á sykrðu gosdrykkjum væri meiri en annarra norrænna þjóða. FA taldi báðar fullyrðingar hæpnar.

„Landlæknisembættið virðist byggja á gögnum Hagstofunnar um gosdrykkjaneyzlu, sem ekki eru sundurliðuð í sykraða og ósæta drykki, þ.m.t. kolsýrða vatnsdrykki, og álykta út frá þeim um neyzlu á sykrðu gosi. Þessi gögn eru ekki sambærileg við þau gögn un neyzlu sykraðs goss sem önnur norræn ríki nota, auk þess sem þau eru að hluta til orðin 7-8 ára gömul,“ sagði í bréfi FA. Þar var vitnað til talna markaðsgreiningar Nielsen, gagna úr kassakerfum mikils meirihluta verzlana á Íslandi, um sölu sykraðra drykkja, en samkvæmt þeim kæmi innan við fimmtungur sykurneyzlu Íslendinga úr gosdrykkjum, miðað við þá tölu sem Landlæknisembættið hafði sjálft birt, um að sykurneyzla á mann væri tæplega 42 kíló árið 2014.

FA benti á að mikilvægt væri að ákvarðanir eins og þær sem Landlæknisembættið legði til væru ekki teknar á grundvelli rangra gagna, en embættið hefði því miður ekki sinnt óskum framleiðenda og innflytjenda gosdrykkja um samtal um það hvernig mætti tryggja að embættið byggði tillögur sínar á réttum gögnum. FA bauð fram slíkt samtal og að útvega ráðuneytinu réttar upplýsingar. Erindinu var ekki svarað.

Rúmu ári síðar ritaði FA ráðherra aftur bréf, til að gera athugasemd við að í grein ráðherra, þar sem greint var frá aðgerðaáætlun landlæknisembættisins í því skyni að draga úr neyzlu sykurs, væri hin ranga tala um hlutfall sykurneyzlu landsmanna úr sykrudum gos- og svaladrykkjum endurtekin. Vísað var til þess að í aðgerðaáætluninni, þar sem annars var mikið af hlekkjum á birt gögn, var enginn hlekkur á útreikninga að baki þessari tölu. Farið var fram á að ráðuneytið afhenti, á grundvelli upplýsingalaga, þau gögn og útreikninga sem lægju að baki fullyrðingu ráðherra. Ennfremur var boð félagsins um samráð og samtal við ráðuneytið og stofnanir þess, í þágu réttra upplýsinga, ítrekað. Rúmum mánuði síðar barst tölvupóstur frá ráðuneytinu, þar sem fram kom að aðgerðaáætlunin – þar sem ekki var vísað til gagna eða útreikninga – lægi að baki fullyrðingunni. Boð um samtal og upplýsingar var ekki þegið.

Enn skrifaði FA ráðherra í nóvember 2019, eftir að fram hafði komið í fréttum að ráðherra hygðist skipa starfshóp til að vinna að útfærslu á sykurskatti. Í bréfinu var boð félagsins um samráð, samtal og upplýsingar enn ítrekað. „Það er einlæg von félagsins að starfshópur ráðherra leiti réttra gagna, bæði hér á landi og erlendis, í stað þess að styðjast við samantektir Landlæknisembættisins, sem sýnir furðulegt áhugaleysi á að hafa það sem sannara reynist,“ sagði í bréfi FA.

Ráðuneytið svaraði ekki bréfinu og FA eða félagsmenn þess hafa heldur ekkert heyrt frá starfshópnum.

FA sendi ráðherra fjórða erindið 26. júní sl., eftir að greint hafði verið frá því í dagbók ráðherra að hún hefði átt fund með formanni starfshópsins. FA óskaði upplýsinga um skipan, starf og upplýsingaöflun hópsins. „Hafi starfshópurinn ekki lokið störfum, er hér með ítrekað fjórða sinni boð FA og félagsmanna þess um samráð og samtal við ráðuneytið og stofnanir þess um hvernig tryggja megi að rétt gögn um sykurneyzlu Íslendinga liggi fyrir við stefnumótun ráðuneytisins,“ sagði í bréfi FA. Hinn 7. júlí barst svar í tölvupósti frá ráðuneytinu um að starfshópurinn væri enn að störfum, en það myndi dragast vegna sumarleyfa að svara erindinu. Því er enn ósvarað.

*Þetta áhugaleysi á réttum gögnum í málinu og samtali við fyrirtæki, sem eiga augljósra hagsmuna að gæta, vekur mikla furðu og hefur ekki verið útskýrt eða rökstutt af hálfu ráðuneytisins eða stofnana þess.*

Víkjum þá að þeim gögnum sem starfshópurinn notast við. Í fyrsta kafla skýrslunnar er vitnað til áðurnefndrar aðgerðaáætlunar Landlæknisembættisins frá því í júní 2019 og ekki einu orði vikið að þeim athugasemdum sem gerðar hafa verið við gagnanotkunina sem þar liggur að baki. Hópurinn vitnar síðan til „frumniðurstaðna úr landskönnun á mataræði landsmanna, fyrir aldurshópin 18-50 ára árin 2019-2020“ en þær eru sagðar sýna að 35% af sykurneyzlu landsmanna á þessum aldri komi úr sykrudum gos- og svaladrykkjum, orku- og íþróttadrykkjum. Þetta eru ný gögn og ákveðið

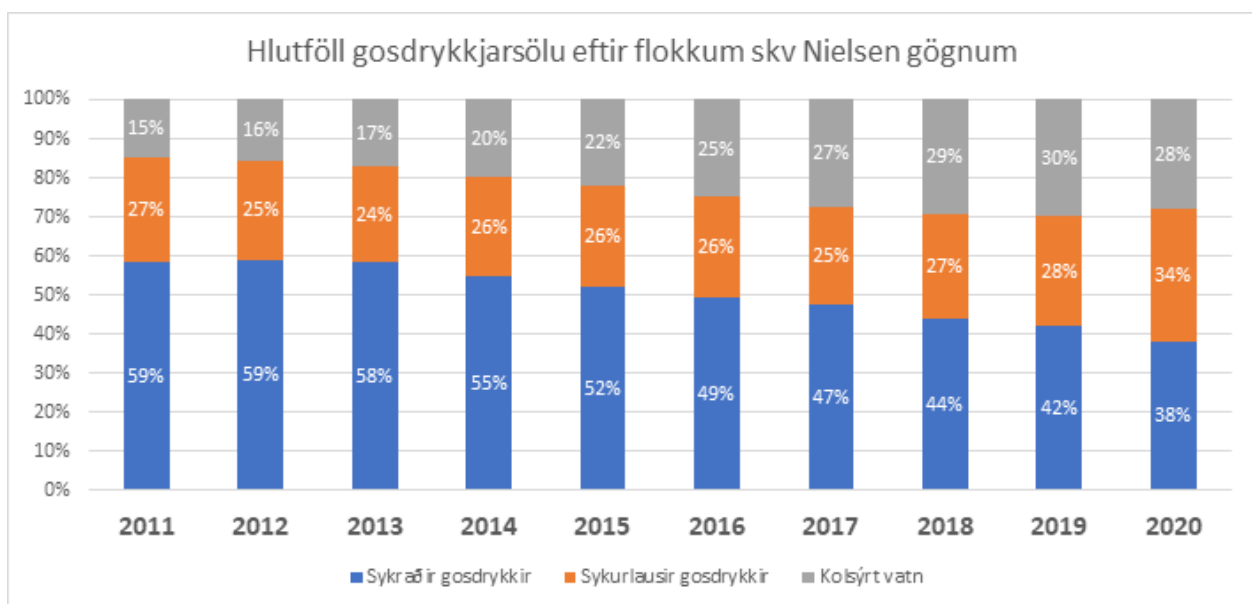
lykilatriði í skýrslunni. Talan er á sama róli og hin umdeilda fullyrðing landlæknis, en virðist ná til mun breiðara úrvals drykkja en talan í aðgerðaáætluninni og á við um tiltekinn aldurshóp en ekki þjóðina alla. Í skýrslu starfshópsins, þar sem birtir eru tugir hlekkja á bakgrunnsefni, er hins vegar enginn hlekkur á frumniðurstöður mataræðiskönnunarinnar og engin leið að sannreyna upplýsingarnar, flokkun matvæla í könnuninni eða þær aðferðir sem notaðar voru við að afla gagnanna.

Þannig er allsendis óljóst hvað hugtakið „sykraðir gos- og svaladrykkir, orku- og íþróttadrykkir“ felur í sér. Gróft mat FA á framlagi sykraðra gosdrykkja til sykurneyzlu landsmanna, byggt á raunverulegum sölutölum, gefur til kynna að ca. 5,5 kg af sykurneyzlu hvers íbúa á Íslandi komi úr gosdrykkjum. Ef bætt er við íþrótt-, orku- og heilsudrykkjum (sem flestir eru sykurlausir) og mjólkurdrykkir ekki taldir með í þeirri tölu, bætast við ca. 1,4 kg á mann. Samtals eru þetta 7,9 kg eða um 16% af þeim 42 kg af sykri, sem er neyzlan á mann samkvæmt síðustu tölum sem Landlæknisembættið hefur birt (frá 2014). „Svaladrykkir“ er einfaldlega alltof óljós skilgreining til að reyna að meta hvaða vörur eru undir. Alltént er mjög langur vegur á milli mats FA á framlagi drykkjarvörumarkaðarins til sykurneyzlu og þeirra talna, sem starfshópur ráðuneytisins notast við til að undirbyggja tillögur sínar um íþyngjandi skattlagningu.

*Félag atvinnurekenda fer þess á leit við ráðuneytið, á grundvelli upplýsingalaga, að það veiti félaginu aðgang að frumniðurstöðum úr landskönnun á mataræði landsmanna, fyrir aldurshópinn 18-50 ára árin 2019-2020.*

## II. Hver er þróunin í sykurneyzlu?

Samkvæmt gögnum sem Landlæknisembættið hefur sjálf birt dróst sykurneyzla á mann á Íslandi verulega saman á fyrstu árum aldarinnar, fór úr 53 kílóum á mann á árunum rétt fyrir aldamótin niður í tæplega 42 kíló árið 2014 eins og áður sagði. Í skýrslunni sem hér er til umræðu kemur ekkert



fram um hvað hin nýju gögn segja okkur um þróun sykurneyzlu eða hver neyzlan er á mann árin 2019-2020 samkvæmt frumniðurstöðum mataræðiskönnunarinnar. Enda virðist starfshópurinn ekki hafa neinn áhuga á því hvernig sykurneyzla hefur þróast án sykurskatta.

Gögn um þróunina í neyzlu gosdrykkja, sem FA hefur áður ítrekað bent ráðuneytinu á og boðið starfshópnum, segja mjög afdráttarlaust þá sögu að hlutfall sykraðra gosdrykkja af markaðnum hafi farið hratt lækkandi á undanfönum árum. Hér er átt við gögn frá markaðsgreiningu Nielsen, beinhardar sölutölur úr kassakerfum verzlana, sem eru mun áreiðanlegri en gögn fengin með spurningalistum. Myndin hér að framan sýnir þróunina á árunum 2011 til 2020.

Undanfarinn áratug hefur hlutfall sykraðra gosdrykkja af markaðnum lækkað úr 59% í 38%, um leið og hlutfall kolsýrðra vatnsdrykkja hefur nær tvöfaldast, úr 15% í 28%. Þetta er hröð og áþreifanleg þróun, til komin vegna breyttra áherzlina gosdrykkjaframléiðenda í takt við breyttar kröfur neytenda og aukna meðvitund um mikilvægi þess að draga úr sykurneyzlu. Engu að síður leggur starfshópurinn til að skattahækkun á gosdrykki verði sett í forgang.

Segjum nú sem svo að sykurskattur verði lagður á gosdrykki og þróunin haldi áfram með svipuðum takti. Munu stjórnvöld þá þakka það sykurskattinum? Í mörgum löndum þar sem sykurskattar hafa verið lagðir á hefur neyzlubreytingin verið mun minni í kjölfarið en þessi þróun á Íslandi undanfarinn áratug og talsmönnum neyzlustýringar með sköttum samt þótt ástæða til að fagna stórkostlegum framförum í lýðheilsu.

*FA furðar sig mjög á því að í skýrslu starfshópsins sé engin umfjöllun um þróun sykurneyzlu á Íslandi undanfarna áratugi og tengsl hennar við þau heilsufarslegu vandamál, sem heilbrigðisyfirvöld vilja fyrirbyggja með því að stuðla að minni sykurneyzlu. Er eitthvert leyndarmál hvað nýjustu kannanir segja okkur um sykurneyzlu Íslendinga?*

### III. Af hverju þarf að flækja skattkerfið aftur eftir að það var einfaldað?

Tillögur starfshópsins eru sama marki brenndar og tillögur Landlæknisembættisins áður; að næðu þær fram að ganga væri snúið af þeirri braut í átt til einföldunar skattkerfisins sem fetuð hefur verið undanfarin ár með niðurfellingu vörugjalda og minni mun á milli skattþrepa virðisaukaskatts. Tillögur meirihluta hópsins fela í raun í sér að matvæli verði skattlögð í þremur virðisaukaskattþrepum; ávextir og grænmeti bæru 0% skatt, gosdrykkir (og kannski fleiri „óhollar“ vörur) 24% og aðrar vörur 11%. Þar að auki yrði vörugjaldi bætt á sumar sykraðar vörur, sumar vörur með sætuefnum og sumar vörur sem innihalda sítrónusýru.

*Líkt og FA hefur áður bent ráðuneytinu á, myndi þetta valda jafnt smásöluverzlunum sem og framleiðendum og heildsölum matvöru verulegri fyrirhöfn og kostnaði og hafa af atvinnulífinu það hagræði, sem felst í einfaldara skattkerfi.*

Félagið tekur því eindregið undir athugasemdir fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins í starfshópnum, sem leggst gegn því að gerðar verði breytingar á virðisaukaskattskerfinu í þágu lýðheilsu- og velferðarmarkmiða.

Það myndi hins vegar einfalda skattkerfið í stað þess að flækja það ef þeir tollar, sem enn eru lagðir á innflutt grænmeti og geta stuðla að tvö- eða þreföldun á verði þess, væru felldir niður.

#### IV. Af hverju eru bara sumar sykraðar vörur skattlagðar – og af hverju ýmsar vörur með engum sykri?

Þegar rýnt er í tillögur hópsins er erfitt að finna innra röklegt samhengi – eða köllum það heila brú – í því hvaða vörur skuli bera vörugjald og hækka í verði um 20% og hverjar ekki.

- Starfshópurinn vill í fyrsta lagi að hækkaðar verði álögur á sykraða gosdrykki, svaladrykki og íþrótt- og orkudrykki. Hér virðist átt við drykki með viðbættum sykri.
- Í öðru lagi vill starfshópurinn leggja háan skatt á sambærilega drykki með sætuefnum. Rökstuðningurinn er að þessir drykkir viðhaldi löngun í sætt bragð og innihaldi sýrur, sem hafi glerungseyðandi áhrif.
- Í þriðja lagi vill starfshópurinn leggja sama skatt á kolsýrða vatnsdrykki án sykurs og sætuefna ef þeir innihalda sítrónusýru. Það er einnig gert með vísan til tannverndarsjónarmiða.
- Í fjórða lagi vill starfshópurinn leggja sambærilegan skatt á sælgæti, orku- og prótínstykki, kex, kökur og sætabrauð.

Þetta bendir til þess að skatturinn sé alls ekki sykurskattur, heldur sé hann hugsaður líka sem t.d. tannverndarskattur og er líklega réttast að kalla hann bara neyzlustýringarskatt. Að leggja hann á sykurlausa drykki með sætuefnum og sítrónusýru hlýtur hins vegar að draga úr þeim tilætluðu áhrifum margumræddrar aðgerðaáætlunar að beina neyzlu fólks í vörur sem ekki innihalda sykur. Þannig er hinn augljósi valkostur við sykraða drykki, drykkir með sætuefnum, ekki gerður eftirsóknarverðari og hlýtur það að teljast mikið umhugsunarefni.

Starfshópurinn vill hins vegar *ekki* leggja neyzlustýringarskatt á náttúrulega ávaxtasafa, þrátt fyrir að þeir innihaldi mikið af bæði sykri og sýrum og lækna og tannlækna vari við óhóflegri neyzlu þeirra vegna hættu á t.d. sykursýki, þyngdaraukningu og glerungseyðingu. Í kynningarefni Landlæknisembættisins sjálfs, t.d. veggspjaldinu „Þitt er valið“ er varað við neyzlu allra drykkja með sýrustig undir 5,5, en í þeim hópi eru m.a. hreinir ávaxtasafar án viðbættis sykurs.

Starfshópurinn vill heldur *ekki* leggja neyzlustýringarskatt á mjólkurvörur þótt þær séu margar hverjar dísætar, t.d. kókómjólk eða engjabykkni (í 100 g af Coca Cola eru 10,6 g af sykri, í sama magni af engjabykkni frá MS eru 13-16 g og af kókómjólk 8,7 g). Rökin eru þau að mjólkurvörur veiti

ýmis næringarefni. Það er hins vegar líka tilfellið með t.d. ýmis orku- og prótínstykki. Í þessum rökstuðningi er því ekki heil brú.

Hópurinn vill setja skatt á drykkjarvörur í forgang, án annars rökstuðnings en þess að framlag sykraðra drykkja til sykurneyzlu sé 35%. Framlag sælgætis, orku- og prótínstykka, kex og sætabrauðs er hins vegar líka sagt 35% í skýrslunni en samt á skattlagning á þær vörur ekki að vera í sama forgangi. Hvers vegna er ekki útskýrt.

Um 30 prósentin sem eru eftir er ekkert rætt í skýrslunni, nema hvað sætir mjólkurdrykkir eru afgreiddir í einni setningu. Við ættum þó að geta gefið okkur að sá sykur sé jafnhættulegur og hin 70 prósentin. Hvað á að gera t.d. við sykurríkt kakóduft, sem blandað er við mjólk eða vatn til að búa til sæta drykki? Þannig mætti áfram telja.

*Af framangreindu má sjá að miklar innri mótsagnir eru í tillögum hópsins, sem fyrir vikið mismuna vörum og framleiðendum með órökstuddum og ómálefnalegum hætti, fyrir utan hvað þessi skortur á samkvæmni gerir þær flóknar í allri framkvæmd.*

## **V. Af hverju að búa til nýtt flækjustig og óþarfa vinnu fyrir opinberar stofnanir?**

Meira um flækjustigið í framkvæmd tillagnanna. Það kemur óneitanlega á óvart að starfshópur sem falin var „útfærsla“ á aðgerðaáætlun Landlæknisembættisins hafi ekkert hugsað út í hina tæknilegu útfærslu eigin tillagna, en hana vantar í skýrsluna.

Við álagningu vörugjalda er varla um annað að ræða en að miða við tollskrárnúmer. Tollskráin er barn síns tíma og oft ekki skýrt undir hvaða tollskrárnúmer tiltekin vara fellur. Mikil vinna og fyrirhöfn tollayfirvalda, með tilheyrandi kostnaði, hefur í áranna rás farið í að finna út úr því hvernig tollflokka skuli vörur. Fyrir fyrirtæki, sem hafa hagsmuni af því að varan flokkist í eitt tollskrárnúmer frekar en annað vegna mismunandi gjaldaálagningar, hefur það líka kostað mikið fé og fyrirhöfn að afla gagna vegna tollflokunar og að sækja mál gagnvart tollayfirvöldum og eftir atvikum yfirskattanefnd. Niðurfelling tolla og vörugjalda á stærstum hluta tollnúmera hefur einfaldað kerfið, en tillögur starfshópsins stefna að því að flækja það aftur, með tilheyrandi fyrirhöfn og kostnaði.

Búast má við ótal álitamálum um hvernig beri að flokka vöru, t.d. út frá sykurrinnihaldi. Hér að neðan er skjáskot úr tollskránni, sem varpar kannski einhverju ljósi á flækjustigið hvað brauð og kex varðar.

**1905 Brauð, sætabrauð, kökur, kex og aðrar brauðvörur, einnig með kakaói; altarisbrauð, lyfjahylki, innsigunaroblátur, rísþynnur og áþekkar vörur:**

- 1905.1000 — Hrökkbrauð
- 1905.2000 — Hunangskökur (engiferkökur) og þess háttar
  - Sætakex; vöflur og kexþynnur:
  - — Sætakex:
- 1905.3110 — — — Húðað eða hjúpað með súkkulaði eða með kremi sem inniheldur kakaó
- 1905.3120 — — — Án glúteins og próteins og sérstaklega tilreidd fyrir ofnæmis- og efnaskiptasjúklinga
  - — — Annað:
- 1905.3131 — — — — Piparkökur
- 1905.3132 — — — — Sætakex og smákökur, sem innihalda minna en 20% af sykri
- 1905.3139 — — — — Annað sætakex og smákökur
  - — Vöflur og kexþynnur:
- 1905.3201 — — — Húðað eða hjúpað með súkkulaði eða með kremi sem inniheldur kakaó
- 1905.3209 — — — Aðrar
- 1905.4000 — Tvíbökur, ristað brauð og áþekkar ristaðar vörur
  - Annað:
  - — Brauð:
- 1905.9011 — — — Með fyllingu sem er að meginhluta úr smjöri eða öðrum mjólkurafurðum (t.d. hvítlaukssmjör)
- 1905.9019 — — — Annað
  - — Ósætt kex:
- 1905.9021 — — — Án glúteins og próteins og sérstaklega tilreidd fyrir ofnæmis- og efnaskiptasjúklinga
- 1905.9029 — — — Annað
- 1905.9030 — — — Saltkex og kryddkex
  - — Kökur og konditorstykki:
- 1905.9041 — — — Án glúteins og próteins og sérstaklega tilreidd fyrir ofnæmis- og efnaskiptasjúklinga
- 1905.9049 — — — Önnur
  - — Bökur, þ.m.t. pítsur (pizza):
- 1905.9051 — — — Sem innihalda kjöt
- 1905.9059 — — — Aðrar
- 1905.9060 — — — Nasl svo sem skífur, skrúfur, hringir, keilur, stangir o.þ.h.
  - — Annars:
- 1905.9091 — — — Með viðbættum sykri eða öðrum sætiefnum
- 1905.9099 — — — Annað

Annað dæmi sem varpað getur ljósi á flækjustigið er að drykkjarvörur í sömu vörulínu, sem falla undir sama tollskrárnúmer, geta ýmist innihaldið sítrónusýru eða ekki. Sérstök skattlagning á drykki með sítrónusýru krefst þess þá að búin séu til ný tollskrárnúmer með tilheyrandi umstangi og tollskráin, sem inniheldur nú um 9.000 númer, verði flækt enn frekar. Í tollskránni er ekki heldur gerður greinarmunur á kolsýrðum drykkjum eftir innihaldi og sykrað gos, ósykraðir kolsýrðir vatnsdrykkir og gos með sætuefnum er í sömu tollskrárnúmerum.

*Tillögur starfshópsins stefna okkur aftur djúpt inn í vörugjaldafrumskóginn, sem við vorum nýbúin að koma okkur út úr til mikils léttis jafnt fyrir verzlunina og opinberar eftirlitsstofnanir. Eftirlit með skattlagningu verður umfangsmeira, torveldara og dýrara náí tillögurnar fram að ganga. Að mati FA er þetta afskaplega misráðið og illa rökstutt. Tillögurnar virðast bera vott um að höfundar þeirra hafi lítinn skilning jafnt á rekstri fyrirtækja og stjórnsýslunnar.*

## VI. Hvað koma koffíndrykkir málinu við?

Það vekur nokkra furðu FA að í skýrslunni er talsverðu þúðri eytt í að fjalla um neyzlu ungmenna á koffíndrykkjum, sem í skýrslunni eru reyndar kallaðir „koffínríkir orkudrykkir“ og svefnleysi og önnur vandamál sem þeirri neyzlu fylgi. Hér virðist hugtakanotkunin eitthvað á reiki, enda er mikill meirihluti koffíndrykkja sykurlaus og fellur því ekki undir það hlutverk hópsins að útfæra aðgerðir til að draga úr sykurneyzlu.

Að draga úr neyzlu koffíns meðal ungmenna er allt annað verkefni og torséð hvað það kemur aðgerðaáætluninni við – nema að meiningin sé að setja líka neyzlustýringarskatt á koffíndrykki. Þá byrjar líklega að fara um margan kaffi- og tedrykkjumanninn, að ekki sé talað um kaffihúsaeigendur.

*Hér má velta upp aftur þeirri almennu spurningu sem FA hefur áður sett fram við ráðuneytið: Ef sá neyzlustýringarskattur sem gerð er tillaga um í skýrslu starfshópsins verður að veruleika, hvað kemur þá næst? Enginn hörgull er á matvörum sem eru óhollar ef þeirra er neytt í óhófi. Verður lagður koffínskattur á kaffi, te og aðra koffíndrykki? Transfituskattur á snakk og franskar? Fituskattur á smjör, hangikjöt og aðrar feitar vörur? Saltskattur á osta og unnar kjötvörur? Er skattlagningin, sem starfshópurinn leggur til, upphaf eða endir á „beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu“?*

## VII. Aðrar tillögur starfshópsins

Í skýrslu starfshópsins er kafli sem heitir „aðrar tillögur“, þ.e. tillögur sem snúa að öðru en að hækka skatta. Hér getur FA tekið undir ýmsar atriði, til dæmis tillögur um heilsueflandi vinnustaði og aukna heilbrigðisfræðslu, enda er félagið eindregið þeirrar skoðunar að fræðsla og upplýsing neytenda sé líklegri til að stuðla að hollara vali þeirra á vörum en boð og bönn. Það er einmitt aukin meðvitund um mataræði sem valdið hefur hinni miklu breytingu í gosdrykkjaneyzlu, sem lýst var í kafla II hér að framan.

Þegar kemur að tillögunni „hvatning til matvælaframleiðenda um framleiðslu á hollari matvörum“ verður að taka fram að margir framleiðendur hafa orðið við slíkri hvatningu á undanförunum árum. Gosdrykkjaframleiðendur á Íslandi hafa til dæmis minnkað sykurnotkun í verksmiðjum sínum um tugi prósentu þrátt fyrir aukið framleiðslumagn og alþjóðlegir framleiðendur hafa opinberlega skuldbundið sig til að draga úr sykurnotkun.

Það verður hins vegar að segjast eins og er að hvatningin kemur einkum frá neytendum, sem verða æ meðvitaðri um mataræði sitt. „Hvatning“ stjórnvalda felst einkum í hótunum og íþyngjandi aðgerðum eins og eru aðalefni skýrslu starfshópsins. Það er ekki mjög hvetjandi þegar innlendir framleiðendur matvöru, innflytjendur og samtök þeirra eru ekki einu sinni virt svars eins og lýst er í kafla I hér að framan.

*FA og félagsmenn þess í matvælaframleiðslu og -innflutningi lýsa sig reiðubúin til viðræðna við heilbrigðisyfirvöld um leiðir til að draga úr notkun sykurs í matvælaframleiðslu, alveg sérstaklega ef*

*slíkt samtal má verða til þess að afstýra slysi eins og því sem myndi felast í að hrinda skattlagningartillögum starfshópsins í framkvæmd.*

### **VIII. Fimmta boðið um upplýsingar og samráð**

Hér skal því ítrekað í fimmta sinn boð FA og félagsmanna þess um að setjast niður með ráðuneytinu og stofnunum þess og ræða hvernig setja megi fram réttar upplýsingar um sykurneyzlu á Íslandi og þróun hennar og leiðir til að draga úr henni með upplýsingum, fræðslu og hvatningu.

Að gefnu tilefni skal áréttað hér að það er óskráð meginregla í íslenskum stjórnarsýslurétti að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi rétt á að fá skriflegt svar nema erindið beri með sér að svars sé ekki vænzt, en við setningu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið gengið út frá því að þessi regla gilti.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA

Afrit: Bjarni Benediktsson fjármálaráðherra