

## Spurningar og svör um hærri álögur á óhollustu og ívilnun á hollustu

1. Af hverju er lagt til að hækka verð á sykrudum og sykurlausum gos- og svaladrykkjum (þ.m.t. orkudrykkjum), sælgæti, kexi og kökum um a.m.k. 20% prósent?

Við gerð þessara tillagna var stuðst við upplýsingar og tillögur frá [Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni](#) (WHO) frá 2016 sem og skýrslu frá [World Cancer Research Fund](#) frá 2018 en þar kemur fram að það sé vísindalegur grunnur fyrir því að vel skipulagðar álögur á matvæli, ásamt fleiri aðgerðum, geti verið áhrifarík leið til að hafa áhrif á neysluvenjur. Álögur á óhollustu ætti því að vera ein af forgangsáðgerðum stjórnvalda til að fyrirbyggja langvinna sjúkdóma. Offita eykur hættu á langvinnum sjúkdómum og hefur tíðni [offitu þrefaldast](#) í heiminum síðan 1975. Til að stemma stigu við þessari þróun er mikilvægt að draga úr neyslu á næringarsnauðum vörum, sem hafa sterk tengsl við þyngdaraukningu. Í skýrslunni frá WHO kemur jafnframt fram að vísindalegur grunnur sé sterkastur fyrir heilsufarslegum ávinningi af því að leggja álögur á sykraða drykki og hann þurfi að vera áþreifanlegur og hækka verð um a.m.k. 20%. Þar kemur einnig fram að það að hækka álögur um 20% geti minnkað neyslu um 20%. Jafnframt að álögur á aðrar mikið sykraðar vörur en gosdrykki geti verið áhrifarík leið til að minnka neyslu á slíkum vörum.

Samkvæmt frumniðurstöðum landskönnunar á mataræði 2019-2020 meðal 18-50 ára einstaklinga kemur mest af viðbættum sykri úr sykrudum drykkjum, sælgæti, kexi og kökum eða um 70%. Rúmur þriðjungur af viðbætta sykrinum kemur úr sykrudum gos- og svaladrykkjum, orku- og íþróttadrykkjum og rúmur þriðjungur úr sælgæti, kökum og kexi. Neysla sykraðara mjólkurvara leggur til að meðaltali um 3% af heildar sykurneyslunni.

Rannsóknir hafa sýnt að langvarandi mikil neysla á sykri sé slæm fyrir heilsuna. Stór [evrópsk rannsókn](#) sýndi fram á aukna dánartíðni hjá þeim sem drukku mikið af sykrudum gosdrykkjum borið saman við þá sem drukku lítið eða ekkert. Sambærileg [rannsókn](#) frá Bandaríkjunum hefur einnig sýnt sömu [niðurstöður](#). Báðar ofangreindar rannsóknir greindu einnig frá því að mikil neysla á sykurlausum gosdrykkjum jók dánartíðnina. Því er lagt til að hækka álögur einnig á sykurlausa gos-, orku- og svaladrykki. Vert er að nefna að sykurlausir gosdrykkir viðhalda lönguninni í sætt bragð og innihalda ýmsar sýrur, líkt og sykraðir drykkir, sem hafa glerungseyðandi áhrif. Það er því ekki talið æskilegt að neyslan færist yfir í gos- og orkudrykki með sætuefnum, sem gæti gerst verði þeir ódýrari valkostur, heldur að hvatinn verði til meiri vatnsdrykkju (með eða án kolsýru). Kolsýrt vatn án sítrónusýru (E330) getur verið góður kostur í staðinn fyrir ofangreinda drykki. Einnig er mikilvægt að sporna við neyslu barna og ungmenna á sykurlausum orkudrykkjum sem innihalda mikið koffín en neysla slíkra drykkja hefur aukist mikið síðastliðin ár.

**2. Af hverju er ekki lagt til að hækka álögur á aðrar vörur sem innihalda sykur, t.d. mjólkurvörur, eins og gert var á árunum 2013-2014, heldur að gos- og svaladrykkir, sælgæti, kex og kökur verði tekið sérstaklega fyrir?**

Lagt er til að hækka álögur á þær vörur sem leggja mest til sykurneyslunnar þ.e. gos- og svaladrykki, sælgæti, kex og kökur en einnig á sykurlausa gos- og svaladrykki, sjá rökstuðning hér að ofan. Samkvæmt frumniðurstöðum landskönnunar á mataræði 2019-2020 meðal 18-50 ára koma um 3% af viðbætta sykrinum úr mjólk og mjólkurvörum. Sykraðar mjólkurvörur eru ekki lagðar að jöfnu við þær vörur sem lagt er til að hækka álögur á, þar sem þær veita ýmis mikilvæg næringarefni eins og t.d. kalk, jöð, selen og B-vítamín. Rétt er að nefna að ekki er mælt með neyslu sykraðra mjólkurvara. Í ráðleggingum um mataræði er ráðlagt að borða tvo skammta af fituminni hreinum mjólkurvörum á dag.

**3. Það hefur komið fram í máli Félags atvinnurekenda að neysla á sykrudum gosdrykkjum hafi minnkað hratt og neysla á kolsýrðum vatnsdrykkjum hafi aukist án afskipta stjórnvalda. Framleiðendur bregðist einfaldlega við breyttum kröfum neytenda. Það má því spyrja sig hvort þörf sé á frekari aðgerðum?**

Það er ánægulegt að sjá þessa jákvæðu þróun í sölu á gos- og vatnsdrykkjum og sýna frumniðurstöður landskönnunar á mataræði, 2019-2020 meðal 18-50 ára, einnig minni neyslu á sykrudum gosdrykkjum og aukningu í neyslu vatnsdrykkja. Hins vegar er áhyggjuefni að frumniðurstöður sýna aukningu í neyslu sykraðra orku- og íþróttadrykkja og orkudrykkja með sætuefnum. Niðurstöður [kannana Rannsóknna og greininga \(R & G\)](#) við Háskólann í Reykjavík, frá 2019, sýna að tæplega 20% grunnskólanema í 5.-7. bekk neyttu gosdrykkja daglega og er það mikið áhyggjuefni enda eru þessi ár mjög mótandi tími í lífi barnanna. Niðurstöður R & G sýna einnig að það hefur orðið mikil auking í neyslu orkudrykkja meðal barna og ungmenna og er það sömuleiðis mikið áhyggjuefni. Hlutfall framhaldsskólanema sem neytti orkudrykkja, daglega eða oftar, var 55% prósent árið 2018 sem er meira en tvöföld neysla frá árinu 2016 þegar hlutfallið var 22%. Í rannsókninni kom jafnframt fram að 78% þeirra sem sofa of lítið (um 7 klukkustundir eða minna) drekka fjóra eða fleiri orkudrykki daglega sem innihalda koffín. Þegar niðurstöður meðal grunnskólanema eru skoðaðar, sést að hlutfall nemenda í 8.-10. bekk, sem neyttu orkudrykkja daglega árið 2018, var 28% sem er aukning frá fyrri könnun (2016) þegar hlutfallið var 16%.

Embætti landlæknis stendur fyrir mánaðarlegri vöktun (Lýðheilsuvaktin) á nokkrum helstu áhrifaþáttum heilbrigðis og vellíðanar. Byggt er á mánaðarlegri netkönnun sem Gallup framkvæmir fyrir embætti landlæknis. Mánaðarlega er tekið slembiúrtak, 18 ára og eldri, úr viðhorfshópi Gallup. Í hverjum mánuði veljast um 800 einstaklingar til þátttöku og hefur þátttökuhlutfallið verið rúmlega 50% undanfarin ár.

Þegar skoðaður er hlutfallslegur fjöldi fullorðinna sem drekka daglega eða oftar [sykraða gosdrykki](#) á árunum 2018 til 2020 þá hefur neyslan aðeins minnkað hjá körlum og var 10% árið 2020, en stóð í stað hjá konum, var um 8%. Hæst var tíðni daglegrar neyslu hjá aldurshópnum 18-34 ára, en 13% úr þeim aldurshópi drukku sykraða gosdrykki daglega eða oftar árið 2020.

Hlutfall fullorðinna sem drekka [sykurlausa gosdrykki](#), daglega eða oftar, hefur hins vegar hækkað árið 2020 miðað við fyrri ár og var 15% hjá körlum og 14% hjá konum á síðasta ári. Hæsta tíðni daglegrar neyslu er hjá aldurshópnum 35-54 ára en 19% úr þeim aldurshópi drukku sykurlausa gosdrykki daglega eða oftar árið 2020.

Spurt hefur verið um tíðni neyslu [orkudrykkja](#) hjá fullorðnum fyrir árin 2019 og 2020. Miðað við árið 2019 þá hefur tíðni daglegrar neyslu orkudrykkja aðeins minnkað hjá körlum og var 5% en hefur aukist hjá konum og var 6% árið 2020. Hæsta tíðni daglegrar neyslu er hjá aldurshópnum 18-34 ára en 15% úr þeim aldurshópi drukku orkudrykki daglega eða oftar árið 2020.

Samkvæmt niðurstöðum vöktunar embættisins, sem fram fór árið 2020 neyttu rúm 20% einstaklinga á aldrinum 18-34 ára sykraðra gosdrykkja fjórum sinnum í viku eða oftar (óbirtar niðurstöður). Niðurstöður landskönnunar á mataræði frá 2010-2011 sýndu að ungt fólk sem drakk sykraða gosdrykki þrisvar sinnum í viku eða oftar fékk mun meira af viðbættum sykri en það hámark sem ráðleggingar kveða á um sem er 10% orkunnar. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) telur að enn frekari takmörkun á sykurneyslu geti verið til bóta eða að neyslan fari ekki yfir 5% af heildarorkunni.

#### **4. Því hefur verið haldið fram að síðasta tilraun til að hafa áhrif á sykurneyslu með hærri álögum hafi mistekist. Skattlagningin hafi haft lítil sem engin áhrif á neyslu og því þá að reyna þetta aftur?**

Þegar lögð voru á vörugjöld árið 2013 var það á vörur sem innihéldu sykur eftir sykurrinnihaldi og átti sú aðgerð að vera lýðheilsuáðgerð en var það ekki, því við framkvæmdina var ekki tekið tillit til lýðheilsusjónarmiða. Þá hækkuðu sykraðir gosdrykkir einungis um 5 krónur/líttra og súkkulaði lækkaði í verði þar sem vörugjöld, sem fyrir voru á súkkulaði, voru hærri en vörugjöld sem lögð voru á eftir sykurrinnihaldi. Embætti landlæknis benti þá á að þessi aðgerð væri ekki líkleg til árangurs, heldur væri áþreifanleg bein hækkun vörugjalda á gosdrykki og sælgæti mun árangursríkari leið til að draga úr sykurneyslu landsmanna og virka þannig sem forvarnaraðgerð sem gæti stuðlað að bættum neyslunum.

#### **5. Hver hefur þróunin í framboði á sykri og gosdrykkjum (þ.m.t. ölkelduvatn og kolsýrt vatn með sætu- og bragðefnum) verið frá árinu 2000.**

Þegar sykurframboðið er skoðað frá aldamótum þá er nokkurt flökt í tölunum sem er eðlilegt með vöru eins og sykur, sem hefur langt geymsluþol. Það er því eðlilegt að birta fyrir sykur meðaltal nokkurra ára. Að meðaltali var sykurframboðið 50 kg/íbúa 2001-2005, 46 kg/íbúa 2006-2010 og sömuleiðis 2011-2014. Það er athyglisvert að skoða sykurframboðið árið 2013 árið sem vörugjöldin voru lögð á sykur (í mars), þá var það 48 kg/íbúa en þá voru fyrirtækin mögulega að birgja sig upp af sykri áður en vörugjöldin tækju gildi. Það fór svo í 42 kg/íbúa árið 2014, eina heila árið sem vörugjöldin voru við lýði.

Framboð á gosdrykkjum (þ.m.t. ölkelduvatn og kolsýrt vatn) með sætu- og bragðefnum var rúmum 150

lítrar á mann um aldamótin. Það var svo tæpir 150 lítrar á mann, þar til árið 2014 að það fór niður í 133 lítra á mann, eða um 2,5 lítrar/íbúa á viku.

**6. Af hverju hafa ekki verið birtar upplýsingar um framboð á gosdrykkjum síðan 2014 og því voru þær ekki birtar eftir tegund drykkja þannig að þær væru samanburðarhæfar við upplýsingar frá hinum Norðurlöndunum?**

Embætti landlæknis hefur birt upplýsingar um heildarframboð á gosdrykkjum frá 1956-2014 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni og inn- og útflutningsskýrslum. Það hafa ekki fengist upplýsingar um gosdrykkjaframboðið eftir 2014 þar sem framleiðendur hafa ekki veitt samþykki sitt fyrir því. Einnig hefur ítrekað verið óskað eftir því að fá framboðið flokkað eftir tegundum drykkja þ.e. í sykraða gosdrykki, sykurlausu gosdrykki og vatnsdrykki til að hægt væri að birta upplýsingar um gosdrykkjaframboðið hér á sama hátt og hinar Norðurlandþjóðirnar hafa gert. Hagstofan hefur haft samband við framleiðendur en ekki fengið leyfi til að veita þessar upplýsingar.

**7. Höfum við samanburðarhæf gögn um neyslu matvæla á Norðurlöndunum?**

Framkvæmd var samnorræn vöktun á mataræði, hreyfingu og holdafari árið 2011 og 2014. Samkvæmt niðurstöðum [vöktunarinnar 2014](#) þá var neysla á sykkurikum vörum (þ.e. sykkurðum gosdrykkjum, sælgæti og kökum) hjá fullorðnum mest á Íslandi. Samkvæmt sömu rannsókn var hlutfall fullorðinna sem flokkast í offitu líka hæst á Íslandi borið saman við hin Norðurlöndin.

**8. Hver er reynsla annarra þjóða af skattlagningu gosdrykkja?**

Í Bretlandi voru hækkuð gjöld á sykraða gosdrykki frá og með apríl 2018. Þegar borin er saman sala gosdrykkja milli 2017 og 2018 má sjá 50% minni sölu á drykkjum sem hækkuð voru gjöld á.

Niðurstöðurnar voru birtar í *BMC Medicine* 2020, sjá nánar hér:

<https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-019-1477-4>

Í Berkley í Kaliforníu voru lögð á vörugjöld, 40 kr. á lítra, á drykki með viðbættum sykri í mars 2015.

Niðurstöður rannsóknar um áhrif þessarar skattlagningar, sem birtust í *American Journal of Public Health* 2016, sýndu að neysla á sykkurðum gosdrykkjum dróst saman um 26% en vatnsdrykkja jókst umtalsvert. Á sama tíma jókst neysla á sykkurðum gosdrykkjum í samanburðarborgunum Oakland og San Francisco um 10% og vatnsdrykkja um 19%. Sjá nánar grein *American Public Health Association* :

<https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2016.303362?journalCode=ajph&>

Í janúar 2017 voru sett á vörugjöld í Philadelphia í Pennsylvania á bæði sykraða drykki sem og drykki með gervisætufrumum. Í grein sem birtist í *The Journal of the American Medical Association*, [JAMA 2019](#) kemur fram að sala á þessu drykkjum minnkaði mest í matvörubúðum (e. *super markets*) eða um 59%.

Í Mexíkó voru vörugjöld, 6 kr. á lítra, lögð á sykraða drykki í byrjun árs 2014, sem samsvöruðu um 10% hækkun. Niðurstöður rannsókna sýna að innkaup á skattlögðum drykkjum drógust saman að meðaltali um 8,2 % á tveimur árum (5,5 % árið 2014 og 9,7% árið 2015). Minnkunin var meiri meðal þeirra tekjulægri. Kaup á ósköttuðum drykkjum jukust um 2,1% á tímabilinu. Sjá nánar grein *National Center for Biotechnology Information*, : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5442881/>

Fleiri dæmi um reynslu annarra þjóða má finna í skýrslu WHO, sjá nánar hér.

Einnig má finna upplýsingar um reynslu annarra þjóða af hækkuðum gjöldum á sykraða drykki á vefsíðu [Alþjóða krabbameinsrannsóknasjóðsins](#) (*World Cancer Research Fund International*).

### 9. Hvaða áhrif hefur mikil sykurneysla á heilsu?

Neysla á sykurríkum vörum, þ.m.t. gosdrykkjum, eykur líkur á offitu og tannskemmdum. Mikil neysla á sykruðum gos- og svaldrykkjum getur auk þess aukið líkur á sykursýki af tegund 2. Hugsanlega skiptir neyslumynstur máli, en það virðist t.d. skipta máli fyrir efnaskipti líkamans hvort sykurs er neytt í minni skömmtum yfir daginn eða í miklu magni á stuttum tíma, eins og getur gerst þegar sykraða drykkja er neytt, en þannig er auðvelt að innbyrða mikið magn sykurs á stuttum tíma.

Sjá nánar:

Kerfisbundin yfirlitsgrein (*systematic review*) á tengslum mikillar sykurneyslu og sykursýki af tegund *National Center for Biotechnology Information 2*: [Does high sugar consumption exacerbate cardiometabolic risk factors and increase the risk of type 2 diabetes and cardiovascular disease](#)

Kerfisbundin yfirlitsgrein (*systematic review*) á tengslum neyslu næringarefna og mataræðis á langtíma þyngdarbreytingar: *National Center for Biotechnology Information*: [Dietary macronutrients and food consumption as determinants of long-term weight change in adult populations: a systematic literature review](#)

Kerfisbundið yfirlit á tengslum sykurs og holdafars: *British Medical Journal*: [Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies](#)

Kerfisbundið yfirlit á tengslum mataræðis (þ.m.t. gosdrykkja og sykurs) við krabbamein: *American Cancer Society* [American Cancer Society guideline for diet and physical activity for cancer prevention](#)

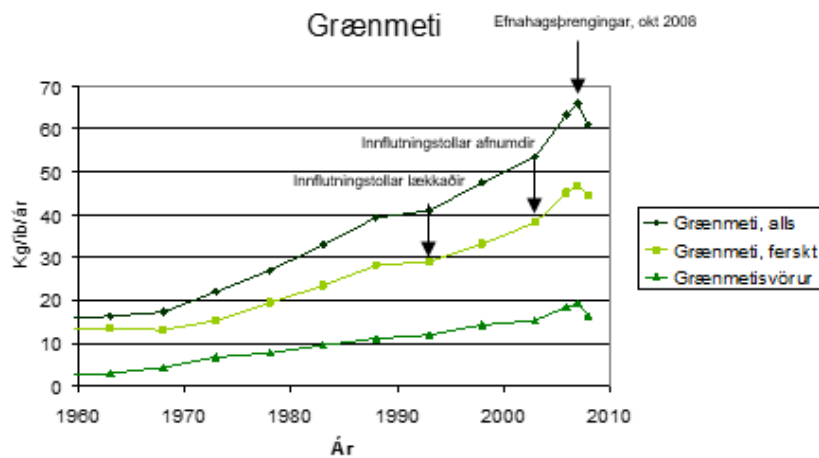
Kerfisbundin yfirlitsgrein (*systematic review*) á tengslum sykurs og tannskemmda: *International & American Associations for Dental Research*: Effect on caries of restricting sugars intake: [Systematic Review to inform WHO Guidelines](#).

### 10. Nú er lagt til að lækka álögur á hollustu vörur á borð við ávexti og grænmeti, hvaða leiðir væri hægt að fara í því sambandi?

Einfaldast væri að afnema virðisaukaskatt af grænmeti og ávöxtum og stuðla þannig að auknu aðgengi að þessum hollustuvörum óháð efnahag. Í lögum nr. 50/1998 um virðisaukaskatt er nú þegar undanþága frá innheimtu virðisaukaskatts á ýmsa starfsemi svo fordæmi eru fyrir hendi og væri auðveldlega hægt að bæta við klausu um hollustu vörur líkt og grænmeti og ávexti stuðla þannig að bættu mataræði og auknum jöfnuði til heilsu.

### 11. Hefur verið sýnt fram á aukna neyslu á ávöxtum og grænmeti þegar álögur á þessar vörur hafa verið lækkaðar?

Í skýrslu frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni frá árinu 2016 kemur fram að 10-30% lækkun á álögum á hollum vörum á borð við ávexti og grænmeti geti verið áhrifarík leið til þess að auka neyslu á hollum fæðutegundum. Á myndinni hér að neðan sjást einnig greinileg áhrif verðbreytinga á grænmetisframboð hér á landi. Við það að lækka innflutningstolla og síðar að afnema þá jókst grænmetisframboðið en við efnahagsþrengingarnar 2008 dró úr framboðinu þegar verð hækkaði á þessum vörum.



### 12. Eru aðrar leiðir færar til að auka ávaxta og grænmetisneyslu?

Starfshópurinn leggur til að auka aðgengi leik- og grunnskólabarna að grænmeti og ávöxtum með skilyrtum styrkjum fyrir grænmetis- og ávaxtastundir í leik- og grunnskólum; en dæmi eru um að dregið hafi úr framboði grænmetis og ávaxta í leik- og grunnskólum í sparnaðarskyni. Slíkt hefur mikil áhrif enda ættu t.d. leikskólabörn að fá allt að 70% af orku- og næringarefnum dagsins í leikskólanum, eftir lengd viðveru. Því er mikilvægt að fylgja eftir ráðleggingum um næringu barna.



### 13. Væri ekki árangursríkara til að hafa áhrif á neysluvenjur og vitund fólks um holla lifnaðarhætti að fræða og upplýsa frekar en að hækka álögur á óhollustu?

Rannsóknir hafa sýnt að takmarkað aðgengi að óhollustu er áhrifaríkari leið til að breyta neysluvenjum en fræðsla, þó hún sé líka mikilvæg. Vel þekkt dæmi er árangurinn sem náðst hefur í að draga úr reykingum, en þar vó sterkast takmarkað aðgengi að sígarettum með auknum álögum og takmörkunum á *leyfi* til reykinga í almannarýmum. En það þarf fjölbreyttar aðgerðir til að ná árangri. Vitað er að fræðsluherferðir geta aukið á ójöfnuð, vegna þess að ólíkir hópar tileinka sér misvel fræðslu og/eða hafa misjafnan áhuga. Hins vegar nær aðgerð eins og auknar álögur á óhollustu til flestra hópa, þó að þessi aðgerð hafi mögulega minni áhrif á efnameiri hópa. Þess vegna þarf fjölbreyttar aðgerðir s.s. fræðslu, takmarkað aðgengi, með auknum álögum á óhollustu til að hafa jákvæð áhrif á matarvenjur og neyslumynstur. Þessir þættir til samans draga úr líkunum á langvinnnum sjúkdómum.