

Október 2020



Aðgerðaáætlun um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu: Útfærslur starfshóps á innleiðingu

Stjórnarráð Íslands
Heilbrigðisráðuneytið



Útgefandi:

Heilbrigðisráðuneytið

Október 2020

hrn@hrn.is

www.hrn.is

Umbrot og textavinnsla:

Heilbrigðisráðuneytið

©2020 Heilbrigðisráðuneytið

ISBN 978-9935-477-91-0

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
1. Forgangaðgerð: Hærri álögur á óhollustu – lægri álögur á hollustu	8
1.1 Bakgrunnur.....	8
1.2 Tillaga að útfærslu	9
1.3 Tillaga að útfærslu á auknu aðgengi barna að hollustuvörum.....	11
2. Aðrar tillögur í aðgerðaáætluninni.....	12
2.1 Bakgrunnur.....	12
2.2 Aðgerð 2: Landskönnun á mataræði og regluleg vöktun áhrifaþátta heilbrigðis.....	12
2.3 Aðgerð 3: Efling heilsugæslunnar með heilsueflandi móttökum	13
2.4 Aðgerð 4: Heilsueflandi samfélög og skólar.....	13
2.5 Aðgerð 5: Heilsueflandi vinnustaðir.....	13
2.6 Aðgerð 6: Samnorræna matvælamerkið Skráargatið	14
2.7 Aðgerð 7: Hollara matarframboð í íþróttamannvirkjum	14
2.8 Aðgerð 8: Fylgja eftir takmörkun á auglýsingum sem beint er til barna	15
2.9 Aðgerð 9: Hvatning til matvælaframleiðenda um framleiðslu á hollari matvörum.....	15
2.10 Aðgerð 10: Framboð og uppröðun í verslunum og eftirlit með því.....	16
2.11 Aðgerð 11: Eftirfylgd með merkingum vara sem innhalda azo-litarefni sem selt er í lausu 16	
2.12 Aðgerð 12: Aukin heilbrigðisfræðsla á öllum skólastigum.....	16
2.13 Aðgerð 13: Lög um matarframboð í leikskólum.....	17
2.14 Aðgerð 14: Opinber innkaup í samræmi við ráðleggingar.....	18
3. Viðauki I – Vísindaleg rök um áhrif viðbættis sykurs á heilsuna og hver áhrif verðstýringar er á neyslu sykraðra drykkja.....	19
4. Viðauki II – Yfirlit yfir útfærslur hjá nokkrum ríkjum	23

Útdráttur

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að skoðuð verði beiting efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu. Þann 15. janúar 2019 fól heilbrigðisráðuneytið embætti landlæknis að gera aðgerðaáætlun til að draga úr sykurneyslu landsmanna. Embætti landlæknis skilaði í kjölfarið aðgerðaáætlun í 14 liðum til heilbrigðisráðherra sem var í framhaldi kynnt ríkisstjórn á fundi hennar í maí árið 2019.

Í aðgerðaáætlun embættis landlæknis eru tillögur um eftirfarandi:

1. Forgangaðgerð: Hærri álögur á óhollustu – lægri álögur á hollustu
2. Landskönnun á matarræði og regluleg vöktun áhrifaþátta heilbrigðis
3. Efling heilsugæslunnar með heilsueflandi móttökum
4. Heilsueflandi samfélög og skólar
5. Heilsueflandi vinnustaðir
6. Samnorræna matvælamerkið Skráargatið
7. Hollara matarframboð í íþróttamannvirkjum
8. Fylgja eftir takmörkun á auglýsingum sem beint er til barna
9. Hvatning til matvælaframleiðenda um framleiðslu á hollari matvörum
10. Framboð og uppröðun í verslunum og eftirlit með því
11. Eftirfylgd með merkingum vara sem innihalda azo-litarefni sem selt er í lausu
12. Aukin heilbrigðisfræðsla á öllum skólastigum
13. Lög um matarframboð í leikskólum
14. Opinber innkaup í samræmi við ráðleggingar

Þann 2. mars 2020 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp sem hafði það verkefni að skila heilbrigðisráðherra útfærslum á innleiðingu ofangreindra aðgerða úr aðgerðaáætlun embættis landlæknis.

Starfshópin skipuðu:

- Tryggvi Þorgeirsson, án tilnefningar, formaður
- Anna Sigríður Ólafsdóttir, án tilnefningar
- Dóra Guðrún Guðmundsdóttir, tilnefnd af embætti landlæknis
- Hafþór Einarsson, tilnefndur af mennta- og menningarmálaráðuneytinu
- Linda Garðarsdóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneytinu
- Elín Ragnheiður Guðnadóttir, tilnefnd af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu

Starfsmaður hópsins var Ingibjörg Björnsdóttir, sérfræðingur í heilbrigðisráðuneytinu. Þá störfuðu Hólmfríður Þorgeirsdóttir og Jóhanna Eyrún Torfadóttir frá embætti landlæknis með hópnum.

Starfshópurinn hélt 6 fundi. Þá fundaði formaður hópsins tvisvar sinnum með heilbrigðisráðherra og einu sinni með fjármála- og efnahagsráðherra.

Meginniðurstöður starfshópsins varðandi forgangaðgerðina - Hærri álögur á óhollustu og lægri álögur á hollustu – voru eftirfarandi:

- Sterk vísindaleg rök eru fyrir því að nota efnahagslega hvata til eflingar lýðheilsu; bæði hækkaðar álögur á óhollustu og lækkaðar álögur á hollustu.
- Neysla á sykkuríkum matvælum er meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Sama gildir um algengi offitu, sem hefur sterk orsakatengsl við sykkurð matvæli, sér í lagi sykkurða drykki.
- Frumniðurstöður úr landskönnun á mataræði landsmanna fyrir árin 2019-2020 og aldurshópin 18-50 ára sýna að framlag sykkurðra gos- og svaladrykkja, íþrótta- og orkudrykkja til sykurneyslu (viðbættur sykur) er 35%.
- Framlag sælgætis til sykurneyslu 18-50 ára á sama tímabili var 19% og framlag úr kexi, kökum og sætabrauði 16%.
- Samanlagt framlag þessara þriggja flokka til sykurneyslunnar er því um 70% fyrir þennan aldurshóp.
- Eins og fram hefur komið í aðgerðaáætlun embættis landlæknis frá maí 2019 eru álögur á sykkurð matvæli talin sú aðgerð sem beri hvað mestan árangur til að draga úr sykurneyslu.
- Starfshópurinn leggur til að sett verði í forgang að hækka álögur á gos- og svaladrykki, íþrótta- og orkudrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru (E330) óháð því hvort drykkirnir innihalda sykur eða sætuefni, þannig að verð drykkjanna hækki að minnsta kosti um 20%. Fyrir liggur að sykkurlausir gosdrykkir viðhalda löngun í sætt bragð og kalla því á neyslu annarra sætinda. Þá innihalda þeir sýrur, líkt og sykkurð drykkir, sem hafa glerungseyðandi áhrif. Vert er að taka fram að ekki er lagt til að leggja álögur á hollari valkosti eins og sóðavatn sem inniheldur ekki sítrónusýru.
- Starfshópurinn mælir með því að einnig verði hækkaðar álögur á sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð; en þessar vörur leggja samanlagt um 35% til sykurneyslunnar skv. ofangreindum niðurstöðum. Til greina kemur að hækka álögur á þessar vörur í seinna skrefi á eftir hækkun á drykkjum sem nefndir eru að ofan.
- Starfshópurinn mælir með því að verðhækkunin sem ná má fram með auknum álögum leiði til að minnsta kosti 20% hækkunar á þeim vörum sem falla undir áður nefnda flokka.
- Samhliða hækkunum álögum á ofantalda vöruflokka mælir starfshópurinn með lækkuðum álögum á grænmeti og ávexti en neysla ávaxta og grænmetis er langt undir ráðleggingum samkvæmt könnunum sem embætti landlæknis hefur lagt fyrir landsmenn.
- Starfshópurinn leggur til að vörugjöld verði lögð á gos- og svaladrykki, íþrótta- og orkudrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru, sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð þannig að hækkunin nemi a.m.k. 20% í heildina. Meirihluti starfshópsins telur þó ekki haldbær rök fyrir því að skattleggja óhollar vörur líkt og gosdrykki í 11% þrepi virðisaukaskattkerfisins líkt og nú er gert heldur færi betur að færa þær undir hið almenna 24% þrep. Þar sem vörurnar eru skattlagðar í lægra þrepi virðisaukaskattkerfisins megi færa rök fyrir því að það auki aðgengi að óhollum vörum eins og gosdrykkjum.

- Meirihluti starfshópsins leggur til að afnema virðisaukaskatt (færa í 0% skattþrep) af grænmeti og ávöxtum en fordæmi um slíkt eru nú þegar til í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt fyrir ýmsa starfsemi.
- Minnihluti starfshópsins, þ.e. fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, telur ekki rétt að gerðar verði breytingar á virðisaukaskattskerfinu til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt líkt og meirihlutinn telur best. Í því sambandi bendir minnihlutinn á að virðisaukaskattskerfið er eitt mikilvægasta tekjuöflunarkerfi ríkisins. Það er mat minnihlutans að þær breytingar á virðisaukaskattskerfinu sem meirihlutinn leggur til leiði að öllum líkindum til aukins flækjustigs og ójafnræðis í kerfinu en markvisst hefur verið unnið að því að einfalda virðisaukaskattskerfið síðustu ár með breikkun skattstofna og fækkun undanþága með aukna skilvirkni að leiðarljósi.
- Ef ekki er unnt að auka aðgengi að hollustu með færslu ávaxta og grænmetis í 0% þrep virðisaukaskatts leggur starfshópurinn til að auka aðgengi leik- og grunnskólabarna að grænmeti og ávöxtum með hollustustyrkjum fyrir grænmetis- og ávaxtastundir í leik- og grunnskólum; en dæmi eru um að dregið hafi verið 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.

Nánari umfjöllun um forgangsaðgerðina sem og aðrar aðgerðir í aðgerðaáætlun landlæknis má finna hér að neðan.

1. Forgangaðgerð: Hærrí álögur á óhollustu – lægri álögur á hollustu

1.1 Bakgrunnur

Í maí 2019 skilaði embætti landlæknis aðgerðaáætlun til heilbrigðisráðherra til að draga úr sykurneyslu landsmanna. Í aðgerðaáætluninni kom fram að til að draga úr sykurneyslu væri nauðsynlegt að hrinda í framkvæmd fjölda samstilltra aðgerða með aðkomu margra aðila. Tillögur að þeim aðgerðum sem fram koma í aðgerðaáætluninni eru m.a. byggðar á lýðheilsustefnu og aðgerðum sem stuðla að heilsuefandi samfélagi til 2030, aðgerðaáætlun Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar á sviði mataræðis og næringar 2015-2020, aðgerðaáætlun Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar vegna langvinnra sjúkdóma 2013-2020 og aðgerðaáætlun vinnuhóps velferðarráðuneytisins til að draga úr tíðni offitu sem gerð var árið 2013. Að auki kom fram að þörf væri á að tengja aðgerðirnar í aðgerðaáætluninni við innkaupastefnu matvæla fyrir ríkisaðila sem samþykkt var af ríkisstjórninni í maí 2019 sem og við matvælastefnu fyrir Ísland sem er í vinnslu.

Í aðgerðaáætlun landlæknis kom meðal annars fram að a) samkvæmt niðurstöðum norrænnar vöktunar á mataræði frá árinu 2014 var neysla fullorðinna á sykkurikum vörum (þ.e. sykkurðum gosdrykkjum, sælgæti og kökum) mest á Íslandi; og b) hlutfall offeitra sömuleiðis hæst á Íslandi. Sjá nánar um bakgrunn og rökstuðning í aðgerðaáætlun landlæknis, [Aðgerðaáætlun til að draga úr sykurneyslu](#) (maí 2019).

Í skýrslu frá [Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni](#) frá árinu 2016 kemur fram að vísindalegur grunnur sé fyrir því að vel skipulögð álagning á matvæli geti verið áhrifarík leið til að bæta neyslunum. Jafnframt 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.

Í samantekt um áhrif skattlagningar í þágu bættrar lýðheilsu sem birtist í [Annual Review of Public Health](#) árið 2019 kemur fram að með því að skattleggja vörur sem eru skaðlegar heilsu sé verið að hafa áhrif á neyslu þessara vara og bjarga mannlífum. Í [stórrí rannsókn](#) með rúmlega 500.000 þátttakendum í 10 Evrópulöndum var spurt um gosdrykkjaneyslu og þátttakendum fylgt eftir að meðaltali í 16 ár. Niðurstöður þessarar rannsóknar voru birtar í JAMA Internal Medicine árið 2019 þar sem kom í ljós að mikil neysla gosdrykkja (hvort sem er með sykri eða gervisætuefnum) jók dánartíðni borið saman við litla eða enga gosdrykkjaneyslu. Í stórrí bandarískri rannsókn þar sem þátttakendum (tæplega 120.000 manns) var fylgt eftir að meðaltali í 34 ár sást líka aukin dánartíðni (sérstaklega vegna hjarta- og æðasjúkdóma) meðal þeirra sem drukku mikið af sykkurðum drykkjum sem og drykkjum með gervisætuefnum. Niðurstöðurnar voru birtar í [Circulation](#) árið 2019.

Hærrí álögur á óhollustu ættu því að vera ein af forgangaðgerðum stjórnvalda til að fyrirbyggja langvinna sjúkdóma og aukna dánartíðni af völdum þeirra.

Fram kom í aðgerðaáætlun landlæknis að álögur á sykrud matvæli væri sú aðgerð sem bæri hvað mestan árangur til að draga úr sykurneyslu. Rannsóknir sýna að þessi aðgerð hefur áhrif á neysluna. Forgangaðgerð samkvæmt aðgerðaáætluninni var því að hækka álögur á óhollustu og lækka álögur á hollustu. Það er því sú aðgerð sem núverandi starfshópur lagði mesta áherslu á að útfæra.

1.2 Tillaga að útfærslu

Frumniðurstöður úr landskönnun á mataræði landsmanna, fyrir aldurshópin 18-50 ára árin 2019-2020, sýna að framlag sykraðra gos- og svaladrykkja, orku- og íþróttadrykkja til sykurneyslu er 35%. Framlag sælgætis til sykurneyslu á sama tímabili var 19% og framlag úr kexi, kökum og sætabrauði 16%. Því er samanlagt framlag þessara þriggja flokka til sykurneyslunnar um 70% fyrir þennan aldurshóp.

Starfshópurinn leggur til að sett verði í forgang að hækka álögur á gos- og svaladrykki, íþrótt- og orkudrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru (E330) óháð því hvort drykkirnir innihalda sykur eða sætuefni, þannig að verð drykkjanna hækki að minnsta kosti um 20%. Ekki er lagt til að lagðar verði hærri álögur á kolsýrt vatn, kolsýrt vatn með bragðefnum eingöngu (án sítrónusýru, E330), hreina ávaxta- og grænmetissafa og mjólkurdrykki. Síðastnefndu drykkirnir veita ýmis næringarefni sem ekki eru til staðar í hinum drykkjunum.

Starfshópurinn mælir þannig með að tillögu embættis landlæknis sé fylgt um að verð sykurlausra drykkja sem innihalda sítrónusýru (E330) sé hækkað með sama hætti og sykraðra drykkja. Eins og fram kemur í bakgrunni skýrslunnar þá liggja fyrir niðurstöður langtímarannsóknna um að mikil neysla gosdrykkja með gervisætu geti verið varhugaverð fyrir heilsuna. Fyrir liggur einnig að sykurlausir gosdrykkir viðhalda löngun í sætt bragð og innihalda ýmsar sýrur, líkt og sykraðir drykkir, sem hafa glerungseyðandi áhrif. Hvorki er því mælt með að drekka sykraða gosdrykki né gosdrykki með gervisætu, heldur frekar vatn. Það er því ekki talið æskilegt að neyslan færist yfir í sykurlosa gosdrykki sem gæti gerst verði þeir ódýrari valkostur, heldur að hvatinn verði til meiri vatnsdrykkju með eða án kolsýru. Kolsýrt vatn án sítrónusýru (E330) er góður kostur í stað gos- eða svaladrykkja.

Í þessu samhengi er einnig rétt að nefna að mikil aukning er í neyslu koffínríkra orkudrykkja meðal barna og ungmenna sem mikilvægt er að stemma stigu við þar sem neysla koffíns hefur örvandi áhrif og dregur úr svefngæðum. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarráðarinnar [Ungt fólk](#) sem framkvæmd var af Rannsóknum og greiningu (R&G) við Háskólann í Reykjavík var hlutfall framhaldsskólanema sem neytti orkudrykkja, daglega eða oftár, 55% prósent árið 2018. Í fyrri könnun sem gerð var árið 2016 var hlutfallið 22% og er aukningin því umtalsverð. 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%. Sömu leiðis sýndu [rannsóknir](#) R&G að tæplega 20% grunnskólanema í 5.-7. bekk neyttu gosdrykkja daglega. Í [nýrri rannsókn](#) sem unnin var af Áhættumatsnefnd fyrir Matvælastofnun

kemur fram að neysla ungmenna í 8.-10. bekk á orkudrykkjum sem innihaldi koffín sé töluvert meiri en sést hefur í fyrri rannsóknum og gefi tilefni til aðgerða til að lágmarka neyslu þeirra og fyrirbyggja þannig neikvæð áhrif á heilsu þeirra. Niðurstöðurnar sýna m.a. að neysla Íslenskra ungmenna í 8.-10. bekk á orkudrykkjum sem innihalda koffín er með því mesta sem þekkist í Evrópu en um 30% Íslenskra ungmenna í 8. bekk neyta orkudrykkja sem innihalda koffín og neyslan eykst með aldri og er um það bil 50% meðal ungmenna í 10. bekk.

Niðurstöður rannsókna hafa sýnt að verðhækkun eins og hér er lögð til geti haft áhrif þar sem þörfin er brýnust, þ.e. hjá börnum og ungmönnum og öðrum þeim sem drekka mest af gosdrykkjum líkt og kom m.a. fram í grein sem birtist í [New England Journal of Medicine](#) árið 2009. Birtar hafa verið niðurstöður á síðustu árum (til dæmis frá Bretlandi, Kaliforníu og Mexíkó) sem sýna minni neyslu drykkja sem hækkuð voru gjöld á. Til að mynda voru í Bretlandi 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 með auknum álögum. Niðurstöðurnar voru birtar í [BMC Medicine](#) á þessu ári. Sjá nánari bakgrunn og rökstuðning í aðgerðaáætlun landlæknis og viðauka I í þessari skýrslu.

Eins og fram kemur að ofan er framlag sykraðra gos- og svaladrykkja, orku- og íþróttadrykkja til sykurneyslunnar ríflega þriðjungur (35%) og er þetta því langstærsti einstaki flokkurinn sem stuðlar að viðbættum sykri í fæði landsmanna. Því leggur starfshópurinn til að þessar vörur (ásamt samsvarandi drykkjarvörum með gervisæuefnum í ljósi ofangreinds rökstuðnings) séu í fyrsta forgangi þegar kemur að beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu.

Á eftir þessum vörum kemur sælgæti og orku- og próteinstykki með 19% framlag til sykurneyslu og kex, kökur og sætabrauð með 16%. Leggur starfshópurinn til að efnahagslegum hvötum verði einnig beitt til að draga úr neyslu þessara vara; en þó í næsta forgangi á eftir þeim drykkjum sem nefndir eru að ofan.

Starfshópurinn mælir með því að verðhækkunin sem ná má fram með auknum álögum leiði til að minnsta kosti 20% hækkunar á þeim vörum sem falla undir áður nefnda flokka.

Samhliða hækkuðum álögum á ofantalda vörflokka mælir starfshópurinn með lækkuðum álögum á ávexti og grænmeti, en neysla ávaxta og grænmetis er langt undir ráðleggingum samkvæmt niðurstöðum úr Heilsu og líðan Íslendinga og vöktun áhrifaþátta heilbrigðis sem embætti landlæknis hefur staðið fyrir undanfarin ár í samvinnu við Gallup. [Samkvæmt vöktuninni](#) neyttu einungis um 11% landsmanna ávaxta og grænmetis 5 sinnum á dag eða oftar árið 2019 eins og ráðlagt er að gera og hefur það lítið breyst undanfarin ár.

Starfshópurinn leggur til að vörugjöld verði lögð á gos- og svaladrykki, íþróttadrykki og vatnsdrykki sem innihalda sítrónusýru, sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð þannig að hækkunin nemi a.m.k. 20% í heildina. Meirihluti starfshópsins telur þó ekki haldbær rök fyrir því að skattleggja óhollar vörur líkt og gosdrykki í 11% þrepi virðisaukaskattkerfisins líkt og nú er gert heldur færi betur að færa þær undir hið almenna 24% þrep. Þar sem vörurnar eru skattlagðar í lægra þrepi virðisaukaskattkerfisins má færa rök fyrir því að það auki aðgengi að óhollum vörum eins og gosdrykkjum.

Meirihluti starfshópsins leggur til að afnema virðisaukaskatt (færa í 0% skattþrep) af grænmeti og ávöxtum en fordæmi um slíkt eru nú þegar til í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt fyrir ýmsa starfsemi.

Minnihluti starfshópsins, þ.e. fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, telur ekki rétt að gerðar verði breytingar á virðisaukaskattskerfinu til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt líkt og meirihlutinn telur best. Í því sambandi bendir minnihlutinn á að virðisaukaskattskerfið er eitt mikilvægasta tekjuöflunarkerfi ríkisins. Það er mat minnihlutans að þær breytingar á virðisaukaskattskerfinu sem meirihlutinn leggur til leiði að öllum líkindum til aukins flækjustigs og ójafnræðis í kerfinu en markvisst hefur verið unnið að því að einfalda virðisaukaskattskerfið síðustu ár með breikkun skattstofna og fækkun undanþága með aukna skilvirkni að leiðarljósi.

Ef ekki er unnt að auka aðgengi að hollustu með færslu ávaxta og grænmetis í 0% þrep virðisaukaskatts leggur starfshópurinn til að auka aðgengi leik- og grunnskólabarna að grænmeti og ávöxtum með hollustustyrkjum eins og lýst er hér að neðan.

1.3 Tillaga að útfærslu á auknu aðgengi barna að hollustuvörum

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.

Hópurinn leggur til að allir leik- og grunnskólar á landinu fái skilyrtan styrk til kaupa á ávöxtum og grænmeti í samræmi við nemendafjölda.

Ávaxta- og grænmetisneysla íslenskra barna er mjög lítil. [Niðurstöður landskönnunar á mataræði 6 ára barna](#) sem fram fór 2011-2012 sýndu að 19% barnanna borðuðu ávexti og grænmeti í samræmi við ráðleggingar um mataræði (≥400 g á dag, aðlagð að 6 ára börnum). [Niðurstöður norrænnar vöktunar á mataræði](#) sem fram fór 2014 sýndu einnig að einungis 13% 7-12 ára skólabarna hér á landi borðuðu ávexti og grænmeti 5 sinnum á dag. Mikilvægt er að auka neyslu barna á þessum hollustuvörum og hafa ýmsar þjóðir valið þá leið að bjóða uppá fría ávexti og grænmeti í skólum. [Norðmenn](#) byrjuðu árið 2007 að bjóða unglíngastiginu (8.-10. bekk) upp á fría ávexti og grænmeti. Aukning varð á ávaxtaneyslu nemenda miðað við fyrri tölur frá 2001 og var ávaxtaverkefnið („skolefrugt“) í skólum talið hafa skilað árangri. [Niðurstöður rannsókna](#) sýndu einnig að neysla á óheilsusamlegum millibitum minnkaði frá 2001 til 2008 hjá skólabörnum í Noregi. Minnkunin var mest hjá börnum sem voru í skólum sem tóku þátt í ávaxtaverkefninu og hjá börnum sem áttu foreldra sem bjuggu við laka félagslega stöðu (e. low socioeconomic status). Frá 2014 hafa öll grunnskólabörn í Noregi átt kost á ávöxtum í áskrift sem eru niðurgreiddir af ríkinu. Starfshópurinn telur þetta því kjörna leið til að stuðla að bættu mataræði barna og auknum jöfnuði til heilsu.

2. Aðrar tillögur í aðgerðaáætluninni

2.1 Bakgrunnur

Í aðgerðaáætlun landlæknis eru settar fram 13 aðgerðir til viðbótar við ofangreinda forgangsáætlun. Flestar þeirra eru í farvegi innan ráðuneyta og stofnana og verður því aðeins fjallað stuttlega um þær hér að neðan. Í aðgerðaáætluninni eru tilgreindir ábyrgðaraðilar, framkvæmdaraðilar og í sumum tilfellum samstarfsaðilar við innleiðingu aðgerðanna og er þeirra getið hér að neðan. Nánari umfjöllun um hverja aðgerð má finna í aðgerðaáætlun landlæknis.

2.2 Aðgerð 2: Landskönnun á mataræði og regluleg vöktun áhrifaþátta heilbrigðis

Í aðgerðaáætlun landlæknis segir að þörf sé á góðu vöktunarkerfi til að fylgjast með þróun á mataræði þjóðarinnar yfir lengri tíma. Með því að framkvæma landskönnun á mataræði reglulega, bæði á meðal barna og fullorðinna, má fylgjast með þróun mataræðis, neyslu næringarefna (t.d. sykurs, aukefna og aðskotaefna) meðal landsmanna, í ólíkum aldri, búsetu- og þjóðfélagsþópum. Framkvæmd landskönnunar á mataræði fullorðinna hófst haustið 2019 og er enn í gangi. Fjármagn til landskönnanna á mataræði hefur ekki verið tryggt, en starfshópurinn leggur til að það verði gert og að framkvæmdar verði landskönnanir á mataræði reglulega, bæði meðal barna og fullorðinna, sér í lagi þar sem reglulegar kannanir á mataræði eru mikilvægar út frá lýðheilsusjónarmiði.

Í þessu sambandi er jafnframt brýnt að veita fjármagni í að uppfæra íslenska gagnagrunninn um efnainnihald matvæla, ÍSGEM, sem vistaður er hjá Matís og hefur ekki verið uppfærður síðan 2010-2011. Uppfærslan felur í sér efnagreiningar á íslenskum matvælum m.t.t. næringarefna, aðskotaefna og fleira, en upplýsingar um næringargildi innfluttra matvæla eru aðgengilegar í erlendum gagnagrunnum. Starfshópurinn leggur áherslu á að gagnagrunnurinn verði uppfærður og fjármagni veitt til þess verkefnis. Einnig er mikilvægt að tryggja fjármagn til að viðhalda grunninum jafnt og þétt þar sem nýjar matvörur koma reglulega á markað.

Að lokum telur starfshópurinn mikilvægt að ráðleggingum landlæknis sé fylgt um að framkvæma rannsóknina Heilsa og líðan Íslendinga á a.m.k. 5 ára fresti. Gögn úr þeirri rannsókn nýtast í heilsueflandi starfi og til birtingar á árlegum Lýðheilsuvísnum embættis landlæknis og mælaborði Lýðheilsu.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Framkvæmd: Embætti landlæknis, Matvælastofnun, Matís, Landspítalinn og Háskóli Íslands (Rannsóknarstofa í næringarfræði, Næringarstofa, Heilbrigðisvísindasvið og Menntavísindasvið).

2.3 Aðgerð 3: Efling heilsugæslunnar með heilsueflandi móttökum

Efla þarf starf hjá heilsueflandi móttökum heilsugæslunnar um allt land með þverfaglegu teymi sérfræðinga, þar með talið næringarráðgjöfum/-fræðingum sem geta meðal annars aðstoðað fólk við að minnka sykurneyslu. Verkefnið er farið af stað að hluta, en fjármagni hefur m.a. verið veitt til heilsueflandi móttaka fyrir eldri borgara. Starfshópurinn leggur til að verkefnið verði útvíkkað svo það nái jafnframt til yngri aldurhópa, þ.e. 16-65 ára. Starfshópurinn leggur til að skipaður verði sérstakur starfs- eða verkefnahópur sem skipuleggi næstu skref í útvíkkun og eflingu verkefnisins.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið.

Framkvæmd: Þróunarmiðstöð Íslenskrar heilsugæslu og Rannsóknarstofa í næringarfræði í samvinnu við Næringarstofu Landspítala.

Dæmi um samstarfsaðila: Embætti landlæknis og heilsugæslustöðvar í landinu.

2.4 Aðgerð 4: Heilsueflandi samfélög og skólar

Efla þarf starf Heilsueflandi samfélaga, leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundaheimila. Sem liður í því mælir starfshópurinn með því að sveitarfélög og skólar verði hvött til að nýta sér gátlista um næringu fyrir heilsueflandi samfélög og skóla og tryggja að innan veggja stofnana á vegum sveitarfélagsins, þ.m.t. skóla, frístundaheimila og félagsmiðstöðva, sé matarframboð í samræmi við ráðleggingar um mataræði og markvisst sé dregið úr framboði á sykrudum vörum.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið.

Framkvæmd: Embætti landlæknis, sveitarfélög, leik- grunn- og framhaldsskólar, frístundaheimili og félagsmiðstöðvar.

Dæmi um samstarfsaðila: Samband íslenskra sveitarfélaga, frjáls félagasamtök.

2.5 Aðgerð 5: Heilsueflandi vinnustaðir

Efla þarf starf Heilsueflandi vinnustaða. Mikilvægt er að vinnustaðir hugi að heilsueflingu starfsmanna sinna m.a. með því að bæta aðgengi að hollum mat og drykk á vinnustaðnum svo það sé í samræmi við ráðleggingar um mataræði frá embætti landlæknis.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið.

Framkvæmd: Embætti landlæknis, VIRK, Vinnueftirlitið.

Dæmi um samstarfsaðila: Sveitarfélög og aðrir vinnustaðir í landinu.

2.6 Aðgerð 6: Samnorræna matvælamerkið Skráargatið

Efla þarf samnorræna matvælamerkið [Skráargatið](#) svo einfalt verði að velja hollari matvöru. Starfshópurinn leggur til að fjármagni verði veitt í verkefnið og að matvælaframleiðendur verði hvattir til að framleiða vörur sem uppfylla skilyrði fyrir Skráargatið og geti þar af leiðandi merkt vörur sínar með Skráargatinu.

Ábyrgð: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Framkvæmd: Matvælastofnun og embætti landlæknis.

Aðrir þátttakendur: Heilbrigðisráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Samtök iðnaðarins.

2.7 Aðgerð 7: Hollara matarframboð í íþróttamannvirkjum

Draga ætti með afgerandi hætti úr óhollu matarframboði í íþróttamannvirkjum svo sem í sjálfsöllum og veitingasölu á íþróttaviðburðum. Mikilvægt er að sveitarfélög fylgist með og stuðli að hollara matarframboði í samræmi við ráðleggingar embættis landlæknis. Einnig verði markvisst unnið að því að takmarka auglýsingar á óhollum mat- og drykkjarvörum í íþróttamannvirkjum, tengt íþróttaviðburðum og kostun á þeim.

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að skerpa á samstarfi og samfélagslegri ábyrgð þar sem allir komi að borðinu. Boðleiðir eru að mati hópsins ekki nógu greiðar og skortur á því að allir aðilar sem hafa aðkomu að ákvörðunum tengdum framboði og fjármögnun séu samstíga. Þar er átt við sveitarfélög, stjórnir íþróttafélaga, foreldra og aðra sem koma bæði að fjáröflun og nestun barna, iðkendur og jafnvel birgja.

Einnig er hér vísað til aðgerðar 12 í aðgerðaáætluninni sem snýr að aukinni heilbrigðisfræðslu á öllum skólastigum. Eftirspurn hefur verið eftir fræðslu, bæði fyrir þjálfara, foreldra og börn auk aðstoðar við að tryggja fjölbreytni við val á hollum bitum í kringum æfingar. Oft er það ekki eingöngu framboðið sem skortir heldur einnig hugmyndirnar og aðstoð við framkvæmd. Nokkur slík tilraunaverkefni hafa verið í gangi hjá rannsakendum á Menntavísindasviði Háskóla Íslands í samstarfi við íþróttafélög en aðkoma fleiri er nauðsynleg ef vel á til að takast.

Ábyrgð: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Framkvæmd: Sveitarfélög í landinu.

Dæmi um samstarfsaðila: ÍSÍ, UMFÍ, héraðssambönd/íþróttabandalög og íþróttafélög, forsvarsmenn íþróttamannvirkja, Samband íslenskra sveitarfélaga og embætti landlæknis.

2.8 Aðgerð 8: Fylgja eftir takmörkun á auglýsingum sem beint er til barna

Í aðgerðaáætluninni kemur fram að draga þurfi úr markaðssetningu á óhollum matvælum sem beint er að börnum, hvort sem er í sjónvarpi, á netinu, í smáforritum og í umhverfi barna (sjá t.d. aðgerð 7).

Í 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011 segir að auglýsingar og fjarkaupainnskot séu óheimil í dagskrá sem er ætluð börnum yngri en 12 ára. Bann þetta hefst 5 mínútum áður en dagskrá ætluð börnum yngri en 12 ára hefst og stendur þar til 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrá lýkur. Í 3. staflíð 1. mgr. 38. gr. sömu laga segir að í viðskiptaboðum og fjarkaupum sé óleyfilegt að hvetja börn til neyslu á matvælum og drykkjarvörum sem innihalda næringarefni og efni sem hafa næringar- og lífeðlisleg áhrif og ekki er mælt með að séu í óhóflegum mæli hluti af mataræði, einkum fitu, transfitusýrur, salt/natríum og sykur.

Fyrirliggjandi er frumvarp til laga um breytingar á fjölmiðlalögum nr. 38/2013 þar sem m.a. er kveðið á um „viðeigandi ráðstafanir“ sem mynddeiliveitur þurfa að gera til að vernda börn frá efni og notendaframleiddu efni sem getur haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðislegan þroska þeirra. Að auki er lagt til að þrengdar verði reglur um kostun á efni fyrir börn. Við þinglega meðferð frumvarpsins gefst tækifæri til að koma á framfæri tillögum um aukna vernd gegn auglýsingum og annarri markaðssetningu á óhollum matvælum, sem beint er að börnum.

Ábyrgð: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Framkvæmd: Fjölmiðlanefnd.

Dæmi um samstarfsaðila: Embætti landlæknis og Umboðsmaður barna.

2.9 Aðgerð 9: Hvatning til matvælaframleiðenda um framleiðslu á hollari matvörum

Mikilvægt er að matvælaframleiðendur verði hvattir til að framleiða hollari matvörur. Þar er átt við bæði vörur sem koma nýjar á markað en einnig með því að breyta vörum sem eru nú þegar á markaði í hollari átt (e. reformulation). Þetta má gera t.d. með því að draga úr sykri, salti og mettaðri fitu og auka hlut grænmetis, ávaxta, heilkorna og mjúkrar fitu í þeim vörum sem framleiddar eru.

Nýta mætti skilgreiningar fyrir Skráargatið í þessu sambandi en einnig skýrslu frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni um [minnkun á notkun sykurs við framleiðslu matvæla](#) og skýrslu frá Lýðheilsustöð Englands (Public Health England) sem hefur leitt vinnu við að [minnka sykur í matvælum](#) þar í landi.

Ábyrgð: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Framkvæmd: Matvælaframleiðendur.

Dæmi um samstarfsaðila: Samtök iðnaðarins, Samtök atvinnulífsins, Matvælastofnun og embætti landlæknis.

2.10 Aðgerð 10: Framboð og uppröðun í verslunum og eftirlit með því

Verslanir verði hvattar til að selja ekki sælgæti í svo kölluðum nammibörum. Verslanir verði einnig hvattar til að haga uppröðun vara með þeim hætti að holla valið verði auðvelda valið og að hafa hvorki sælgæti við kassa né í augnhæð barna. Auk þess verði verslanir hvattar til að hætta með tilboð á óhollustu, t.d. afslætti á sælgæti, og bjóða ekki gosdrykki frítt eða á lægra verði með skyndibitaþilboðum. Starfshópurinn leggur til að þetta verði unnið áfram í gegnum Heilsueflandi samfélag.

Ábyrgð: Heilbrigðisráðuneytið.

Framkvæmd: Embætti landlæknis.

Dæmi um samstarfsaðila: Samtök verslunar og þjónustu og verslanir í landinu.

2.11 Aðgerð 11: Eftirfylgd með merkingum vara sem innhalda azo-litarefni sem selt er í lausu

Skerpa þarf á eftirfylgd með því að ef sælgæti sem inniheldur svokölluð azo-litarefni (E102, E104, E110, E122, E124, E129) er selt í lausu, t.d. í nammibörum verslana, sé hver sælgætiskassi merktur á áberandi hátt fyrir neytandann með viðvöruninni „Getur/geta haft neikvæð áhrif á athafnasemi og eftirtekt barna“ líkt og kveðið er á um í reglugerð nr. 1117/2011. Reglugerðin segir að allar vörur sem innihalda eitt eða fleiri þessara litarefna beri að merkja með ofangreindri viðvörun.

Ábyrgð: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Framkvæmd: Heilbrigðiseftirlit viðkomandi sveitarfélags, Matvælastofnun.

Dæmi um samstarfsaðila: Samtök verslunar og þjónustu.

2.12 Aðgerð 12: Aukin heilbrigðisfræðsla á öllum skólastigum

Mikilvægt er að nemendur á öllum skólastigum (leik-, grunn- og framhaldsskólum) fái fræðslu um hollt mataræði. Jafnframt ættu kennarar og aðrir sem vinna með börnum og unglíngum að fá viðeigandi menntun á sviði heilsueflingar og næringar. Þá er æskilegt að þeir sem leiða heilsueflandi verkefni í skólum hafi þekkingu og menntun tengda viðfangsefninu. Skilaboð sem

nemendur fá um heilsusamlegt fæðuval stangist ekki á og það sé samræmi milli þess sem börnin læra varðandi hollt mataræði og þess sem er á boðstólum innan skólans. Við slíka fræðslu mætti m.a. nýta heimasíðuna www.sykurmagn.is en þar er að finna upplýsingar um sykurinnihald matvæla.

Aðgerðir 12 og 13 eru nátengdar þar sem samræmi milli framboðs og fræðslu skiptir sköpum eigi þekkingin sem miðlað er að skila sér í jákvæðum viðhorfum og uppbyggilegri heilsuhegðun tengt fæðuvali til skemmri og lengri tíma litið. Þannig þurfa að fara saman aðgerðir sem auka aðgengi að hollustu, þekking/fræðsla um mat og hvatning til að hafa áhrif á neysluvenjur.

Í aðgerðaáætluninni er gert ráð fyrir að fræðslan sé á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytis en framkvæmdin í höndum Menntavísindasviðs Háskóla Íslands og Menntamálastofnunar í samstarfi við leik-, grunn- og framhaldsskóla landsins. Hér mætti, sbr. aðgerð 7, einnig hvetja til samstarfs við íþróttafélög og þá sem sinna frístundastarfi. Á Menntavísindasviði er nú þegar námsframboð sem nær til allra þessara hópa auk þess sem viðbótarnám, sí- og endurmenntun er gróskumikil þegar kemur að námsframboði tengdu heilsueflingu. Jafnframt hefur nám í kennslu heimilisfræði, sem er sú faggrein sem helst hefur verið undirstaða að fæðutengdri fræðslu í grunnskólum þróast á þann hátt að vera kennd sem heilsuefling og heimilisfræði með það að markmiði að kennarar geti leitt heilsueflandi verkefni og stuðlað að markvissri fræðslu í gegnum verkunnáttu í námsgrein sem jafnframt nýtur vinsælda hjá börnum. Námsfni og kennsluáðferðir í námsgreininni eru jafnframt í örri þróun með það að markmiði að ýta undir heilsusamlegra fæðuval barna og draga úr sykurneyslu og notkun sykurs í matargerð samhliða því að þjálfa upp smekk fyrir fjölbreyttari bragðupplifunum, auka áherslu á sjálfbærni og kynna og nýta íslenskt hráefni og framleiðslu. Væru veittir styrkir til skóla til að auka framboð og neyslu grænmetis og ávaxta á skólatíma mætti því einnig tvinna því saman við slíka kennslu til að styðja við bætt fæðuval. Þá mætti hugsa sér að nýta launað vettvangsnám kennaranema á fagsviðinu og lokaverkefni til að styðja enn frekar við framkvæmd slíkra verkefna.

Ábyrgð: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Framkvæmd: Menntamálastofnun og Menntavísindasvið HÍ.

Dæmi um samstarfsaðila: Leik-, grunn- og framhaldsskólar í landinu.

2.13 Aðgerð 13: Lög um matarframboð í leikskólum

Sett verði í lög um leikskóla að matarframboð á leikskólum sé í samræmi við ráðleggingar embættis landlæknis um mataræði líkt og kveðið er á um í lögum um grunnskóla og framhaldsskóla. Jafnframt að sett verði í reglugerð um daggæslu í heimahúsum að matarframboð sé í samræmi við ráðleggingar embættis landlæknis fyrir þann aldurshóp.

Mikilvægt er að efla eftirlit með gæðum skólamáltíða á öllum skólastigum. Í gátlista frá embætti landlæknis fyrir heilsueflandi samfélög kemur fram að sveitarfélagið skuli hafa eftirlit með að matarframboð og skólamáltíðir í grunnskólum séu í samræmi við ráðleggingar sem koma fram í Handbók fyrir skólamötuneyti (sjá 37. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla um ytra mat

sveitarfélaga með gæðum skólastarfs). Þetta á við um öll skólastig og leggur starfshópurinn til að aðgerð 13 nái því til allra skólastiga.

Í gátlista embættis landlæknis er einnig tekið fram að sveitarfélag eigi að miða markvisst að því að draga úr hlut foreldra/forsjáraðila í kostnaði vegna skólamáltíða og stefni í átt að gjaldfrjálsum mátiðum án þess að það komi niður á gæðum. Því myndi aðgerð á borð við að veita skólum styrki til að greiða niður grænmeti og ávexti, til dæmis í formi gjaldfrjálsra grænmetis- og ávaxtastunda á skólatíma, falla vel að þeim heilsuefandi aðgerðum sem þegar hefur verið hvatt til og um leið geta átt þátt í að lækka matarkostnað hjá fjölskyldum með börn á framfæri. Í erlendum skýrslum hefur verið bent á að fjárhagslegir hvatar sem tengdir eru við verkefni sem þegar hefur verið lagður vísir að henti vel til að styrkja framvindu þeirra og er þar meðal annars bent á áherslur tengdar hollustu skólamáltíða. Samhliða slíkum aðgerðum væri æskilegt að styðja við framkvæmdina með aukinni ráðgjöf og eftirliti/stuðningi fyrir skólamötuneyti og skólastarf almennt og mætti þá styrkja tenginguna við aukna fræðslu á öllum skólastigum (aðgerð 12) um leið. Slíkt er jafnframt í takt við grunnstoðina Heilbrigði og velferð í Aðalnámskrá leik-, grunn og framhaldsskóla frá 2011 og Menntastefnu Reykjavíkurborgar þar sem einnig er lögð áhersla á heilbrigði, lífsstíl og vellíðan. Enn fremur fellur það að heilsuefandi nálgunum allra skólastiga og samfélagsins í heild (sjá einnig aðgerð 12).

Ábyrgð: Mennta- og menningarmálaráðuneytið og félagsmálaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Samband íslenskra sveitarfélaga.

2.14 Aðgerð 14: Opinber innkaup í samræmi við ráðleggingar

Aðilar sem sjá um opinber innkaup fylgi Innkaupastefnu matvæla fyrir ríkisaðila sem samþykkt var af ríkisstjórninni í maí 2019, sérstaklega hvað sykur og sykraðar vörur varðar. Eitt af meginmarkmiðum stefnunnar er að máltíðir í mötuneytum ríkisaðila uppfylli lýðheilsuþátt og neytendur hafi aðgang að upplýsingum um hollustu og uppruna matvæla. Það þarf því m.a. að tryggja að mötuneyti ríkisaðila bjóði holl matvæli í samræmi við ráðleggingar embættis landlæknis um mataræði. Það er ekki óþeðlilegt að innleiðing innkaupastefnu nái yfir margra ára tímabil og sé í sífelldri mótun vegna ytri aðstæðna, tæknivæðingar og markaðsumhverfis. Til að innkaupastefnan nái fram að ganga þurfa stjórnvöld að leggja til fé í þróunarvinnu, innleiðingu aðgerða, fræðslu og eftirfylgni svo að tryggja megi samfellu og árangur.

Ábyrgð: Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytið.

Framkvæmd: Ríkiskaup, embætti landlæknis og Matvælastofnun.

Dæmi um samstarfsaðila: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið.

3. Viðauki I – Vísindaleg rök um áhrif viðbætts sykurs á heilsuna og hver áhrif verðstýringar er á neyslu sykraðra drykkja

Í [skýrslu frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni](#) (WHO) frá 2016 sem og í [skýrslu frá World Cancer Research Fund](#) frá 2018 kemur fram að það sé vísindalegur grunnur fyrir því að vel skipulagðir skattar á matvæli, ásamt fleiri aðgerðum, geti verið áhrifarík leið til að bæta neysluvenjur [1, 2].

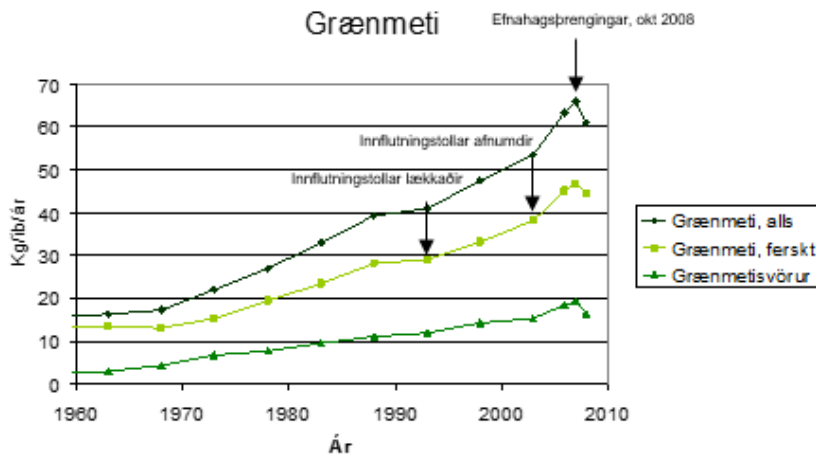
Í samantekt um áhrif skattlagningar í þágu bættrar lýðheilsu sem birtist í [Annual Review of Public Health](#) árið 2019 kemur fram að með því að skattleggja vörur sem eru skaðlegar heilsu sé verið að hafa áhrif á neyslu þessara vara og bjarga mannlífum [3]. Í [stórrí rannsókn](#) með rúmlega 500.000 þátttakendum í 10 Evrópulöndum var spurt um gosdrykkjaneyslu og þátttakendum fylgt eftir að meðaltali í 16 ár. Niðurstöður þessarar rannsóknar voru birtar í JAMA Intern Med 2019 þar sem kom í ljós að mikil neysla gosdrykkja (hvort sem er með sykri eða gervisætuenum) jók dánartíðni borið saman við litla eða enga gosdrykkjaneyslu [4]. Í stórrí bandarískri rannsókn þar sem þátttakendum (tæplega 120.000 manns) var fylgt eftir að meðaltali í 34 ár sást líka aukin dánartíðni (sérstaklega vegna hjarta- og æðasjúkdóma) meðal þeirra sem drukku mikið af sykraðum drykkjum sem og drykkjum með gervisætu. Niðurstöðurnar voru birtar í [Circulation](#) árið 2019 [5].

Hækkaðar álögur á óhollustu ættu því að vera ein af forgangsaðgerðum stjórnvalda til að fyrirbyggja langvinna sjúkdóma sem og aukna dánartíðni af völdum þeirra. Í skýrslu WHO kemur jafnframt fram að vísindalegur grunnur sé sterkastur fyrir heilsufarlegum ávinningi af skatti á sykraða drykki og hann þurfi að vera áþreifanlegur og hækka verð um a.m.k. 20%. Þar kemur einnig fram að 20% skattur geti minnkað neyslu um 20% [2].

Þetta er í samræmi við niðurstöður rannsóknar, sem gerð var hér á landi af sérfræðingi hjá Háskóla Íslands í byrjun árs 2017. Sú rannsókn sýndi að verðteygni gosdrykkja var tæplega 1%, sem þýðir að fyrir hverja prósentuhækkun á gosi minnkar neyslan um 1% [19].

WHO nefnir einnig í sinni skýrslu að skattar á aðrar mikið sykraðar vörur en gosdrykki geti verið áhrifarík leið til að minnka neyslu á slíkum vörum [2].

Í skýrslu WHO kemur einnig fram að sterkur vísindalegur grunnur sé fyrir því að 10-30% lækkun á álögum á hollum vörum eins og ávöxtum og grænmeti geti verið áhrifarík leið til að auka neyslu á þessum fæðutegundum [2]. Á myndinni hér að neðan sjást greinileg áhrif verðbreytinga á [grænmetisframboði](#) hér á landi. Við það að lækka innflutningstolla og síðar að afnema þá jókst grænmetisneyslan en við efnahagsþrengingarnar 2008 dró úr framboðinu þegar verð hækkaði á þessum vörum.



Rannsóknir á áhrifum verðstýringar

Í grein sem birtist í [New England Journal of Medicine](#) árið 2009 er talað um að verðstýring með sköttum eða vörugjöldum á sykraða gosdrykki sé áhrifarík leið til að minnka neyslu á þeim vörum [6]. Slík verðhækkun gæti haft áhrif þar sem þörfin er brýnust, þ.e. hjá börnum og ungmennum og öðrum þeim sem drekka mest gos. Þar er einnig talað um að skattar líkt og vörugjöld (föst krónutala per líter) hvetji til kaupa á minni einingum meðan hlutfallslegur skattur á verðmæti (líkt og virðisaukaskattur) hvetji til kaupa á ódýrari tegundum og stærri einingum.

Í annarri rannsókn sem birtist í tímaritinu [Lancet](#) árið 2011 var lagt mat á hvaða völdu íhlutanir væru árangursríkastar kostnaðarlega séð til að draga úr offitu í Ástralíu skipuðu skattar á óhollar mat- og drykkjarvörur sér efst á blað, bæði til bæta heilsu og draga úr útgjöldum [7].

Reynsla annarra þjóða af álögum á sykraða drykki

Í Bretlandi voru gjöld á sykraða gosdrykki hækkuð frá og með apríl 2018. Þegar borin er saman sala gosdrykkja milli 2017 og 2018 má sjá 50% minni sölu á drykkjum sem hækkuðu í verði [8]. Niðurstöðurnar voru birtar í [BMC Medicine 2020](#).

Í Berkeley 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](#) í ágúst 2016, sýna að neysla á sykrudum gosdrykkjum dróst saman um 26% en vatnsdrykkja jókst umtalsvert [9].

Í Mexíkó voru vörugjöld, 6 kr. á lítra, lögð á sykraða drykki í byrjun árs 2014, sem samsvöruðu um 10% hækkun. Niðurstöður úr nýlegri [rannsókn](#) 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 tekjulágra. Kaup á drykkjum sem voru ekki skattlagðir jukust um 2,1% á tímabilinu [10].

Hópur fólks tók þátt í ferilrannsókn undir nafninu Health Workers Cohort Study í Mexíkó og var fylgt eftir frá 2004 til 2018. Eins og áður sagði þá voru vörugjöld hækkuð á sykraða drykki í byrjun árs 2014 í Mexíkó. Niðurstöður eftirfylgdar sem birtust í [BMJ 2020](#), þar sem skoðuð er tíðni gosdrykkjaneyslu fyrir og eftir hækkun vörugjalda sýndi að líkur á að hætta að drekka gosdrykki jukust um 5% og líkurnar á að drekka lítið sem ekkert gos jukust um 8%. Ennfremur sást að líkurnar á að drekka mikið af gosi minnkuðu um 6% [11].

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).

Hvaða áhrif hefur mikil sykurneysla á heilsuna?

Neysla á sykkuríkum vörum, þ.m.t. gosdrykkjum, eykur líkur á offitu og tannskemmdum [12-15]. Mikil neysla á sykkurðum gos- og svaladrykkjum getur auk þess aukið líkur á sykursýki af tegund 2 og ýmsum tegundum krabbameina [16, 17]. Tvær nýlegar rannsóknir [4, 5] sýna að mikil neysla gosdrykkja (bæði með sykri og gervisætuiefnum) eykur dánartíðni og önnur þeirra sýndi fram á að dánarorsökin kom helst til vegna hjarta- og æðasjúkdóma [5]. Hugsanlega skiptir neyslumynstur máli, en það virðist t.d. hafa áhrif á 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 2 [17].
- Kerfisbundin yfirlitsgrein ([systematic review](#)) á tengslum neyslu næringarefna og mataræðis á langtímaþyngdarbreytingar [18].
- Kerfisbundin yfirlitsgrein ([systematic review](#)) á tengslum sykurs og holdafars [15]
- Kerfisbundin yfirlitsgrein ([systematic review](#)) á tengslum mataræðis (þ.m.t. gosdrykkja og sykurs) við krabbamein [16].
- Kerfisbundin yfirlitsgrein ([systematic review](#)) á tengslum sykurs og tannskemmda [14].

Heimildir

1. World Cancer Research Fund International, *Building momentum: lessons on implementing a robust sugar sweetened beverage tax*. 2018.
2. World Health Organization, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases*. 2015.
3. Chaloupka, F.J., L.M. Powell, and K.E. Warner, *The Use of Excise Taxes to Reduce Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverage Consumption*. Annu Rev Public Health, 2019. **40**: p. 187-201.
4. Mullee, A., et al., *Association Between Soft Drink Consumption and Mortality in 10 European Countries*. JAMA Intern Med, 2019.
5. Malik, V.S., et al., *Long-Term Consumption of Sugar-Sweetened and Artificially Sweetened Beverages and Risk of Mortality in US Adults*. Circulation, 2019. **139**(18): p. 2113-2125.
6. Brownell, K.D., et al., *The public health and economic benefits of taxing sugar-sweetened beverages*. N Engl J Med, 2009. **361**(16): p. 1599-605.

7. Gortmaker, S.L., et al., *Changing the future of obesity: science, policy, and action*. Lancet, 2011. **378**(9793): p. 838-47.
8. Bandy, L.K., et al., *Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018*. BMC Med, 2020. **18**(1): p. 20.
9. Falbe, J., et al., *Impact of the Berkeley Excise Tax on Sugar-Sweetened Beverage Consumption*. Am J Public Health, 2016. **106**(10): p. 1865-71.
10. Colchero, M.A., et al., *In Mexico, Evidence Of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing A Sugar-Sweetened Beverage Tax*. Health Aff (Millwood), 2017. **36**(3): p. 564-571.
11. Sanchez-Romero, L.M., et al., *Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study*. BMJ, 2020. **369**: p. m1311.
12. Malik, V.S., et al., *Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: a systematic review and meta-analysis*. Am J Clin Nutr, 2013. **98**(4): p. 1084-102.
13. Malik, V.S., et al., *Sugar-sweetened beverages and risk of metabolic syndrome and type 2 diabetes: a meta-analysis*. Diabetes Care, 2010. **33**(11): p. 2477-83.
14. Moynihan, P.J. and S.A. Kelly, *Effect on caries of restricting sugars intake: systematic review to inform WHO guidelines*. J Dent Res, 2014. **93**(1): p. 8-18.
15. Te Morenga, L., S. Mallard, and J. Mann, *Dietary sugars and body weight: systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies*. BMJ, 2012. **346**: p. e7492.
16. Rock, C.L., et al., *American Cancer Society guideline for diet and physical activity for cancer prevention*. CA Cancer J Clin, 2020. **70**(4): p. 245-271.
17. Sonestedt, E., et al., *Does high sugar consumption exacerbate cardiometabolic risk factors and increase the risk of type 2 diabetes and cardiovascular disease?* Food Nutr Res, 2012. **56**.
18. Fogelholm, M., et al., *Dietary macronutrients and food consumption as determinants of long-term weight change in adult populations: a systematic literature review*. Food Nutr Res, 2012. **56**.
19. Daði Már Kristófersson og Laufey Steingrimsdóttir. Óbirtar niðurstöður, kynntar á málþingi í janúar 2017. Matvæla- og næringarfræðideild Háskóla Íslands, 2017.

4. Viðauki II – Yfirlit yfir útfærslur hjá nokkrum ríkjum

Starfshópurinn kannaði hvaða leiðir önnur ríki hafa farið við skattlagningu á matvælum. Hér að neðan má sjá yfirlit yfir útfærslu hjá nokkrum völdum ríkjum (miðað við gengi 26. maí 2020).

Ríki	Gjald	Gjaldstofn
Noregur:		
Áfengislausir drykkir með viðbættum sykri eða sætuefnum	3,51 NOK/l (50 ISK)	
Súkkulaði- og sykurvörur	21,22 NOK/kg (299 ISK)	
Sykur til heimilisnota	8,20 NOK/kg (116 ISK)	
Finnland:		
Áfengislausir drykkir	0,32 EUR/l (50 ISK) 0,13 EUR/l (20 ISK)	Sykurinnihald >0,5 g/100 ml Sykurlausir
Danmörk:		
Súkkulaði og sykurvörur	22,08 DKK (449 ISK) 25,97 DKK (528 ISK)	Sykurinnihald < 5 g/kg Sykurinnihald > 5 g/kg
Frakkland:		
Drykkjarvörur með viðbættum sykri eða gervisætuefnum.	0,055 EUR/l (9 ISK) 0,135 EUR/l (21 ISK) 0,2374 EUR/l (37 ISK) 0,0303 EUR/l (5 ISK)	Sykurinnihald 5 g/100 ml Sykurinnihald 10 g/100 ml Sykurinnihald 15 g/100 ml Gervisætuefni
Írland:		
Sykraðir gosdrykkir	0,2 EUR/l (31 ISK) 0,3 EUR/l (47 ISK)	Sykurinnihald 5 g/100 ml – 8 g/100 ml Sykurinnihald >8 g/100 ml
Stóra-Bretland:		
Sykraðir gosdrykkir	0,18 GBP/l (31 ISK) 0,24 GBP/l (42 ISK)	Sykurinnihald 5 g/100 ml – 8 g/100 ml Sykurinnihald >8 g/100 ml
Berkley, USA:		
Sykraðir drykkir (gosdrykkir, orkudrykkir og sætt te)	0,338 USD/L (47 ISK)	
Mexíkó		
Drykkir með viðbættum sykri (mjólk undanskilin)	1 peso/l (10% hækkun)	275 kkal/100g
Orkudrykkir	25%	
Orkuþétt fæða t.d. flögur, snakk, sælgæti, súkkulaði, hnetusmjör	8% hækkun	

