

Heilbrigðisráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2026

Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um málefni offitu

Samtök atvinnulífsins, SVP - Samtök verslunar og þjónustu og Samtök iðnaðarins (samtökin) hafa tekið til umsagnar drög að tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um málefni offitu (mál nr. S-39/2026) sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 11. febrúar sl. Þingsályktunin er unnin upp úr tillögum starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan sem skilaði skýrslu til heilbrigðisráðherra í febrúar 2024, en byggir einnig á vinnu verkefnastjóra og þverfaglegri vinnustofu um málefni offitu á Íslandi sem haldin var á vegum ráðuneytisins í maí 2025. Fram kemur í greinargerð að aðgerðaráætluninni sé ætlað að endurspegla þau grunngildi sem koma fram bæði í heilbrigðisstefnu og lýðheilsustefnu til ársins 2030.

Almennt

Í upphafi er rétt að taka fram að í umsögninni fást samtökin fyrst og fremst við það verkefni að koma á framfæri athugasemdum og ábendingum sem varða aðgerðir sem falla undir þá framtíðarsýn sem er sett fram í 1. tölul. 2. mgr. ályktunarorða tillögudraganna, þ.e. eflingu forvarna, sem er sett fram sem aðgerð 1 í kafla A. *Forvarnir og skimun*. Nánar tiltekið beinist umsögnin að því markmiði að lýðheilsustefna stjórnvalda taki mið af ráðleggingum Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO) um notkun hagrænna hvata.

Í lýsingu á framkvæmd aðgerðarinnar er lagt upp með að skipa þverfaglegan starfshóp með fulltrúum helstu hagaðila sem verði falið að skoða fýsileika þess a) að lækka álögur á grænmeti og ávexti b) hækka álögur á sérlega orkuríkar, næringarlitlar og gjörunnar matvörur, c) sporna við markaðssetningu óhollra matvæla gagnvart börnum og d) skoða hvort merkja skuli sérstaklega gjörunnar og mjög óhollar matvörur.

Í tillögudrögunum segir á bls. 10 að við val á aðgerðum hafi verið lögð áhersla á að þær væru skýrar, framkvæmanlegar og mælanlegar með það að markmiði að tryggja árangur og árlega endurskoðun í samráði við fjölbreyttan hóp haghafa. Aðgerðirnar væru mótaðar í samráði við notendur og þverfaglegan hóp heilbrigðisstarfsfólks með breiða þekkingu á sviði offitu.

Rétt er að taka fram að ráða má af umfjöllun í 4. kafla greinargerðarinnar, sem hefur heitið *fjármögnun tillögunnar*, að þannig sé litið á að framkvæmd framangreindra aðgerða, a–d, verði án kostnaðar. Erfitt er að átta sig á hvort þar sé átt við að framkvæmd aðgerðanna hafi ekki kostnað í för með sér eða hvort vinna starfshópsins muni ekki hafa kostnað í för með sér. Telja verður ljóst að matið geti í raun ekki snúið að áhrifum þeirra aðgerða sem lagt er upp með ella teldist það vanmat.

Samtökin leggjast almennt gegn miklum breytingum á óbeinum sköttum, annars vegar þar sem hækkanir valda röskun á högum neytenda og hins vegar þar sem breytingar sem riðla uppbyggingu óbeinna skatta skapa aukið flækjustig, auka vinnu og kostnað við utanumhald, bæði af hálfu atvinnulífsins og skattýfirvalda og auka áhættu greiðenda á mistökum sem geta haft alvarlegar afleiðingar. Samtökin hafa almennt verið fylgjandi viðleitni stjórnvalda til að einfalda kerfi virðisaukaskatts og styðja fækkun undanþága innan kerfisins. Þessi afstaða samtakanna er í góðu samræmi við ráðleggingar OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem hafa horft til aðgerða sem ættu auka skilvirkni virðisaukaskattkerfis í fámennu landi. Flókið og þvælt skattkerfi skapar kostnað sem ratar út í verðlag, jafnvel fleiri vara en sérstök skattlagning beinist að.

Verður nú vikið að einstökum liðum aðgerðarinnar eins og þær hafa verið tíundaðar hér að framan.

Að lækka álögur á grænmeti og ávexti (a)

Eins og áður segir er lagt upp með að þverfaglegum starfshóp verði m.a. falið það verkefni að skoða fýsileika þessa að lækka álögur á grænmeti og ávexti.

Samtökin leggjast ekki gegn slíkri tillögu en benda á að það er ekki sama hvernig hún verður útfærð. Það er ljóst að útfærsla á tillögunni getur orðið þannig að hún skapi töluverðar flækjur og kostnað. Í tillöguðrögunum er tillagan ekki reifuð ítarlega en á bls. 18 í skýrslu starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan segir m.a.:

„Meirihluti starfshópsins lagði einnig 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.“

Almennt bera flestar vörur sem eru seldar í matvöruverslunum 11% virðisaukaskatt sbr. 8. tölul. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, en töluliðurinn nær til matvara og annarra vara til manneldis. Undir sama skattþrep eru skv. 14. gr. laganna felldar margar vörur sem einnig hafa sögulega verið á boðstólum í matvöruverslunum, á borð við tímarit og dagblöð, bækur, geisladiskar og myndbönd, getnaðarvarnir, bleyjur og tíðarvörur. Í þessu fyrirkomulagi felst skilvirkni fyrir skattaðila, þar sem þeir þurfa að takmörkuðu leyti að gæta þess að vara sem er boðin til sölu beri virðisaukaskatt í réttu skattþrepi. Þá dregur fyrirkomulagið úr áhættu hins opinbera af því að vörur séu seldar í röngu þrepi. Má í því samhengi t.d. benda á að með 20. gr. breytingalaga nr. 125/2015 var sala áfengis færð úr efra í neðra þrep virðisaukaskatts í sátt við atvinnulífið m.t.t. slíkrar áhættu. Hætt er við að nýtt þrep virðisaukaskatts skapi flækjustig með tilheyrandi kostnaði sem komast mætti hjá með öðrum leiðum.

Ef tilteknaðar vörur eru teknar út fyrir sviga og felldar í nýtt 0% þrep virðisaukaskatts, eins og vörur til útflutnings, mun ríkissjóður í raun greiða með sölu þeirra. Ástæðan er sú að kaup skattaðila á vörum og þjónustu sem hann nýtir í sinni starfsemi bera virðisaukaskatt sem myndar í bókum hans innskatt sem kemur til frádráttar á útskatti, sem hefur verið lagður á sölu annarra vara, við uppgjör virðisaukaskatts. Sá hluti innskatts sem stafar af sölu vara í 0% þrepi mun því skila söluaðila jákvæðri stöðu og í sumum tilvikum mun hann eignast rétt til

endurgreiðslu úr ríkissjóði. Verður m.a. að taka til skoðunar hvort og hvernig slík aðgerð samræmist ríkisstyrkjareglum EES-samningsins.

Að hækka álögur á sérlega orkuríkar, næringarlitlar og gjörunnar matvörur (b)

Eins og áður segir er lagt upp með að þverfaglegum starfshóp verði m.a. falið það verkefni að skoða fýsileika þessa að hækka álögur á sérlega orkuríkar, næringarlitlar og gjörunnar matvörur (hér eftir sameignlega og til einföldunar nefndar *orkuríkar vörur*).

Ekki verður séð að þess sé getið með nákvæmum hætti hvaða vörur gætu talist til orkuríkra vara í samhengi tillögudraganna. Af umfjöllun á bls. 6, 13, 16 og 17 í skýrslu starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan verður þó ráðið að gert sé ráð fyrir því að undir gildisvið hennar gætu fallið gos- og svaladrykkir, íþrótt- og orkudrykkir, vatnsdrykkir sem innihalda sítrónusýru, sælgæti, orku- og próteinstykki, kex, kökur og sætabrauð. Verður jafnframt að skilja umfjöllunina þannig að undir tillöguna gætu einnig fallið gosdrykkir sem ekki innihalda sykurlögmál og einnig kolsýrt vatn t.d. með sítrónukeim. Í greinargerð tillögudraganna er nefnt að rannsóknir og reynsla annarra landa sýni að a.m.k. 20% álögur á sykurlögmál og sykurlögmál matvæli hafi áhrif á neyslumynstur en sú umfjöllun endurómar umfjöllun á bls. 18 í skýrslu starfshóps um offitu, holdafar, heilsu og líðan. Virðist þarna um lágmark að ræða en ef tekið er mið af umfjöllun í aðgerðaáætlun um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu er ljóst að átt er við að útsöluverð varanna hækki sem þeirri prósentu nemur.

Svo virðist sem meiri hluti starfshópsins sem vann aðgerðaáætlunina hafi verið þeirrar skoðunar að orkuríkar vörur ætti að færa úr lægra þrepi virðisaukaskatts, 11%, upp í það efra, 24%. Í þessu samhengi er áhugavert að sjá að starfshópurinn sem gaf út aðgerðaáætlun um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu horfði ekki aðeins til offitu heldur virðist hafa réttlætt sínar tillögur m.t.t. breiðari skírskotunar, m.a. með vísan til löngunar í sætt bragð og áhrifum á tannheilsu.

Erfitt er því að segja til um hvert uppleggið með tillögudrögunum sé því í raun og veru, þ.e. hvort það beinist raunverulega aðeins að orkuríkum vörum eða hvort það sé í raun viðtækara en svo. Svo virðist sem þær þjóðir sem upphaflega lögðu skatt á gosdrykki með viðbættum sykri og með sætuefnum hafi fallið frá skattlagningu á drykkina með sætuefnunum.

Að mati samtakanna er óljóst hvaða hugmyndir hafa legið til grundvallar fyrirkomulagi hækkandi álaga, en eins og margir þekkja var svokallaður sykurskattur á sínum tíma lagður á vörur á grundvelli ákvæða laga nr. 97/1987, um vörugjald, sem hafa verið felld brott samfara lagabreytingum sem stefndu að einföldun og aukinni skilvirkni. Í sama mund voru felldar niður álögur sem lagðar höfðu verið á ýmsar vörur á borð við brauðristar, ísskápa, hljómtæki, skólatöskur og veiðistangir. Þáverandi sykurskattur hafði breiða skírskotun við innflutning en skapaði einnig flækjur og kostnað í innlendra framleiðslu sem reynt var að draga úr með skírteinisfyrirkomulagi og skýrsluskilum sem þó kostaði sitt. Að því marki sem lagt hefur verið mat á árangur álagningar sykurskatts má segja að niðurstaðan hafi komið fram í hækkun ríkistekna án marktækra vísbendinga um breytingar á neyslu. Í því samhengi var m.a. bent á að skattlagningunni hafði verið hagað með þeim hætti að sykurskattur lagðist meðal annars á drykkjarvöru sem innihélt sætuefni en ekki sykurlögmál og því hefðu staðgönguvörur sem neytendur

gætu leitað í verið fáar og fyrir vikið erfitt að ráðast í mat á verðteygni. Við undirbúning setningar sykurskattsins og í gildistíð hans bar einnig á gagnrýni á að skattlagningin væri handahófskennd og tæki lítt mið af sykurrinnihaldi vöru.

Þróunin hér á landi hefur verið í átt að minni notkun sykurs, sem sést bæði á innflutningstölum sem og framleiðslutölum. Náttúruleg þróun hefur því verið í átt að minni notkun sykurs án beitingar sérstakra skatta. Best færi á að hrófla ekki við þeirri þróun á þessu stigi með opinberum inngripum. En reynslan sýnir að slík inngrip gætu meira að segja snúið þessari þróun við.

Í grundvallaratriðum byggist afstaða samtakanna á eftirfarandi rökum:

Í **fyrsta lagi** hafa auknar álögur á tiltekna flokka matvæla í för með sér aukna vinnu og kostnað af hálfu bæði stjórnvalda og allra aðila í virðiskeðju matvæla. Í öllu falli má gera ráð fyrir að halda þurfi sérstakalega utan um skráningu og upplýsingagjöf í bæði innflutningi og innlendri framleiðslu og standa sérstaklega skil á skatti.

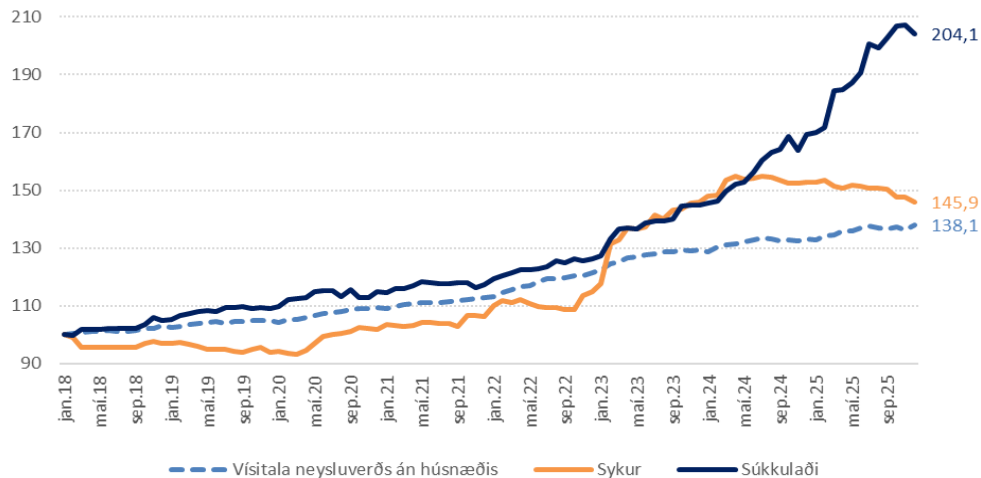
Í **öðru lagi** eru miklar líkur á að kostnaðarauki, bæði vegna aukinna álaga og aukins kostnaðar vegna umstangs, muni rata út í verðlag á matvælum. Má í raun gera ráð fyrir að til grundvallar liggi það markmið að svo verði enda gæti álöguhækkunin ekki haft áhrif á hegðun.

Í **þriðja lagi** munu auknar álögur bitna harðast á þeim sem síst skyldi, þ.e. tekjulægri neytendum. Tekjulægri heimili eyða hlutfallslega stærri hluta ráðstöfunartekna í matarkaup en þau sem tekjuhærri eru. Slíka niðurstöðu verður einkum að telja líklega ef staðgönguvörur verða skattlagðar eins og orkuríkar vörur. En þá hefur einnig sýnt sig að álagning óbeinna skatta vegur þyngst í ráðstöfunartekjum tekjulægsta hóps samfélagsins.

Í **fjórða lagi** er ekki unnt að ganga úr skugga um að auknar álögur muni hafa áhrif á neyslu þegar upp er staðið. Ekki liggur fyrir hve verðteygnar þær vörur eru sem á endanum verða skattlagðar og því síður með hliðsjón af íslenskum kaupmætti. Í því samhengi er t.d. unnt að benda á verðþróun sykurs og súkkulaðis undanfarin ár í samhengi við þróun á vísitölu neysluverðs án húsnæðis, sjá mynd.



Þróun á undirvísitölum: Sykur og súkkulaði
Jan 2018 = 100



Af myndinni að dæma ætti verðlag á súkkulaði og sykri þegar að hafa hækkað umfram þau. 20% sem lagt er upp með undanfarin ár í ljósi uppskerubrests og orkukrísu. Ekki verður hins vegar séð að innflutningur á sykri (1701.99), súkkulaði (1806.31 og 1806.32), kakódeigi (1803) og kakósmjöri, kakófeiti og kakóolíu hafi í magni talið verið á niðurleið á sama tíma sem aftur gefur vísbendingu um að áhrif verðhækkana á eftirspurn hafi verið takmörkuð.

Í **fimmta lagi** er óljóst hvort og hvernig staðgöngu verður háttað milli orkuríkra vara og annarra vara. Til dæmis eru engar vísbendingar um raunverulega staðgöngu milli orkuríkra vara annars vegar og ávaxta og grænmetis hins vegar. Þá er allt útlit fyrir að rannsóknir á áhrifum sykurskatts í Mexíkó, sem vísað hefur verið til í opinberri umræðu m.a. af hálfu ráðherra, snúi að skatti sem aðeins var lagður á drykki með viðbættum sykri en ekki á drykki með sætuefnum og því voru staðgönguvörur til staðar sem ekki báru skattinn. Sama virðist hafa átt við í Berkeley í Kaliforníu. Eins og staðan er hefur ekki verið hægt að sýna fram á með tryggum gögnum að skattlagning hafi jákvæð áhrif á neysluhegðun. Jafnvel þó svo væri hefur ekki tekist að sýna fram á að slíkar breytingar á neysluhegðun hafi nokkur áhrif á þróun offitu. Til að mynda má sjá að eftir upptöku sykurskatts í Mexíkó hélt offita áfram að aukast og var enn á uppleið 10 árum eftir upptöku skattsins.

Í **sjötta lagi** benda nýrri og lengri tíma rannsóknir á áhrifum mexíkóska sykurskattsins til þess að áhrifin hafi komið fram með mjög mismunandi hætti eftir gerðum og formi verslana. Í sumum verslunum virðast sala þannig hafa aukist en dregist saman í öðrum. Sala á matvælum sem ekki báru skattinn virðist hafa dregist að einhverju leyti saman á fyrstu 10 árum skattsins en samdráttur sölu skattlagðra drykkja hafi á endanum verið um helmingi minni á fyrstu tveimur árum skattsins en gert hafði verið grein fyrir opinberlega eftir fyrsta ári skattsins. Þar að auki virðist samdráttur á sölu skattlagðra drykkja eftir fyrstu 10 ár skattsins hafa numið tæpum þriðjung á áhrifanna á fyrsta ári skattsins. Þá ályktun má draga að með tíð og tíma hafi neytendur vanist verðlagningu skattlagðrar vöru og neyslubreytingar gengið til baka. Þar með hefur skatturinn í auknum mæli á 10 ára tímabili umbreyt í hefðbundinn tekjuöflunarskatt.

Í **sjöunda lagi** er ástæða til að ætla að sérstök skattlagning á orkuríkar vörur muni koma fram í mælingum á þróun verðlags. Hafa ber í huga að vogir fyrir undirvísitölur neysluverðs 0116 Ávextir og hnetur, 0117 Grænmeti, hýði, mjölbananar, bananar til eldunar og belgjurtir og 0118 Sykur, sætindi og eftirrættir eru misháar. Því er alls ekki víst að verðlagsáhrif hækkunar eða lækkunar áлага komi fram í áhrifum sem hafa lítil áhrif á verðlag og raunin getur orðið sú að verðlag hækki. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að mælingar Hagstofu Íslands byggja í ýmsu tilliti á meðaltalsneyslu vöruflokka til einhvers tíma, t.d. þriggja ára í tilviki ökutækja. Áhrif til hækkunar á verðlagi geta ekki aðeins komið fram með bröttum hætti heldur verið viðvarandi í nokkurn tíma.

Í **áttunda lagi** er ástæða til að taka undir álit fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem getið er í aðgerðaáætlun um beitingu efnahagslegra hvata til eflingar lýðheilsu, svohljóðandi:

„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.“

Af framangreindri umfjöllun leiðir að það er alls ekki ljóst að frekari skattlagning orkuríkra vara teljist markhæf aðferð. Það kemur því varla á óvart að samtökin telja sterkar vísbendingar til staðar um verulega hættu á að fórnarkostnaður hækkaðra áлага á orkuríkar vörur verði meiri en sá ábati sem fram gæti komið. Því leggjast samtökin gegn því að álögur verði auknar á orkuríkar matvörur sem og aðrar matvörur.

Að sporna við markaðssetningu óhollra matvæla gagnvart börnum (c)

Samtökin telja óljóst hvað hafi búið því að baki að fela þverfaglegum starfshóp að kanna fýsileika þess að sporna við markaðssetningu óhollra matvæla gagnvart börnum. Af umfjöllun í tillögum að aðgerðum varðandi offitu, holdafar, heilsu og líðan verður hvað helst ráðið að átt sé við aukið eftirlit, en vísað er til þess að slík markaðssetning sé bönnuð samkvæmt ákvæðum laga nr. 38/2011, um fjölmiðla. Verður að gera ráð fyrir að með því sé átt við ákvæði VI. kafla laganna um viðskiptaboð og fjarkaup þar sem í 38. gr. er m.a. kveðið á um að viðskiptaboð og fjarkaup skuli vera þannig að ekki valdi börnum andlegum, siðferðilegum eða líkamlegum skaða, þar sem m.a. er lagt bann við því að hvetja börn til neyslu á matvælum og drykkjarvörum sem innihalda næringarefni og efni sem hafa næringar- og lífeðlisfræðileg áhrif og ekki er mælt með að séu í óhóflegum mæli hluti af mataræði, einkum fitu, transfitúsýrur, salt/natríum og sykur. Er nokkuð ljóst að lögskýringargögn að baki ákvæðinu eru óskýr og mótsagnakennd.

Eins og áður segir er óljóst hvað átt sé við með því að sporna beri við markaðssetningu óhollra matvæla. Í því tilliti leyfa samtökin sér að horfa til þess að á hinum Norðurlöndunum eru dæmi um að ráðist hafi verið í það verkefni að leggja matskennd bönn gegn markaðssetningu sem beinist að börnum. Í framkvæmd hafa bannákvæðin reynst svo óljós að efni til að smásalar

sæta áhættu í hvert sinn sem ráðist er markaðsetningu, hvort sem hún eigi sér stað innan verslunar með framstillingu eða utan hennar, ef á annað borð er unnt að túlka hana þannig að hún beinist að börnum.

Í ljósi framangreinds vilja samtökin hvetja til þess að afar varlega verði stigið til jarðar í viðleitni við að sporna gegn markaðssetningu gagnvart börnum og að haft verði í huga að ákvæði 73. gr. stjórnarskrár verndar í vissu tilliti rétt fyrirtækja til tjáningar, m.a. í formi markaðssetningar.

Að skoða hvort merkja skuli sérstaklega gjörunnar og mjög óhollar matvörur (d)

Eins og áður segir er gert ráð fyrir að þverfaglegum starfshóp verði m.a. falið það verkefni að skoða fýsileika þess að merkja sérstaklega gjörunnar og mjög óhollar matvörur.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að Ísland hefur innleitt reglugerð ESB nr. 1169/2011 þar sem kveðið á um stöðlun matvælaupplýsinga á innri markaði EES-svæðisins. Ætla verður að ákvæði reglugerðarinnar setji íslenskum stjórnvöldum mörk þegar kemur að sérstakri merkingu gjörunninnar matvæla. Samkvæmt skilningi samtakanna hefur á vettvangi ESB hefur ekki verið gengið svo langt að krefjast sérstakrar merkingar gjörunninnar matvæla heldur m.a. verið farin sú leið í einhverjum aðildarríkjum að nýta FOPNL Nutri-Score kerfi sem eykur upplýsingagjöf til neytenda en þátttaka framleiðenda í kerfinu er valfrjáls. Hér á landi stendur innlendum og erlendum framleiðendum til boða að nýta opinbert samnorðnað merki sem ætlað er að aðstoða neytendur við að velja heilnæmar vörur. Svo virðist sem ESB hafi ekki gengið lengra í þessari vegferð, m.a. vegna þess hve erfitt getur reynst að gera greinarmun á matvælum eftir því hvort þau teljast unnin eða gjörunnin.

Skipan hins þverfaglega starfshóps

Að lokum vilja samtökin óska eftir því að fulltrúar þeirra eigi sæti í hinum þverfaglega starfshópi sem fjallað hefur verið um hér að ofan, enda telja samtökin nauðsynlegt að við áframhaldandi vinnslu markmiða tillögudraganna verði til staðar þekking á virkni framboðs og eftirspurnar eftir matvælum, skattlagningu matvæla og að öðru leyti rekstri fyrirtækja sem sýsla með matvæli. Þá vilja samtökin lýsa sig reiðubúin til frekara samráðs og samtals vegna fyrirhugaðrar þingsályktunar.

Virðingarfyllt,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



f.h. Samtaka iðnaðarins



f.h. Samtaka verslunar og þjónustu