

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd

sent á umsagnargátt Alþingis

Reykjavík, 9. október 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun vegna offitu á Íslandi fyrir árin 2026-2030

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“ eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun vegna offitu á Íslandi fyrir árin 2026-2030, 131. mál, 158. löggjafarþing.

Rétt eins og fram hefur komið á fyrri stigum fagna samtökin framkominni tillögu að aðgerðaráætlun vegna offitu og að í henni sé tekið á forvörnum, bættum upplýsingum sem og þjónustu og meðferðum. Samtökin telja sig þó knúin til að vara enn og aftur við hugmyndum um sérstaka skattlagningu á tiltekin matvæli sem talin eru „óholl“. Slíkar aðgerðir hafa ekki reynst árangursríkar við að draga úr offitu, nema síður sé. Fjölmargar tilraunir hafa verið gerðar með álagningu óhollustu- eða sykurskatts með það fyrir augum að hafa áhrif á sjúkdóma og holdarfar. Engin þessara tilrauna hefur sýnt fram á að neyslustýring með þeim hætti dragi úr tíðni offitu, enda hefur tíðni offitu öllu heldur vaxið samhliða sérstakri skattlagningu þar sem hún hefur verið reynd. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að líklegasta niðurstaðan af skattlagningu á „óhollum matvælum“ sé sú að tíðni offitu fari vaxandi þvert á markmið aðgerðaáætlunarinnar.

Samstarf hagaðila og jákvæðir hvatar

Samtökin ásamt öðrum hagaðilum hafa áður óskað eftir samtali um aðgerðir áætlunarinnar og þá sér í lagi þegar kemur að beitingu hagrænna hvata til að stýra neyslu matvæla.¹ Þrátt fyrir það gerir tillaga til þingsályktunar sem lögð hefur verið fram ráð fyrir skipun þverfaglegs starfshóps án aðkomu fulltrúa helstu hagaðila. Ekki fer mikið fyrir áherslu á þverskurð sérfræðinga og þekkingar sem að baki þeim hópi eiga að standa, en þar eru taldir upp fimm aðilar sem teljast eiga að vera helstu hagaðilar, þ.e. tvö ráðuneyti, tvær opinberar stofnanir ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Hópnum er ætlað að finna leiðir og leggja fram tillögur varðandi álagningu skatta og gjalda á matvæli, markaðssetningu og merkingar. Þeir aðilar sem þekkja best til málanna og starfa að þeim dags daglega eru hvorki taldir til hagaðila né þykir þörf á þeirra þekkingu og innsýn í störf hópsins. Að mati samtakanna valda þessi vinnubrögð vonbrigðum.

Slík framsetning gefur sterklega til kynna að niðurstaða þessa fremur einsleita hóps sé í raun fyrir fram gefin og takmarkaður áhugi á ólíkum sjónarmiðum í hans störfum.. Að mati samtakanna getur útilokun hagaðila haft þveröfug áhrif við markmið áætlunarinnar. Sé áhugi á að skapa samstöðu um aðgerðir og jákvæðni í garð verkefnisins verður að nálgast málið á annan hátt og beita aðferðafræði sem styður við það. Samtökin eru öll af vilja gerð að nýta þekkingu og reynslu til að móta og leggja fram raunhæfar aðgerðir sem líklegar eru til árangurs í átt að afar mikilvægu markmiði.

Innan samtakanna er fjölbreyttur hópur matvælaframleiðenda, m.a. aðilar sem flytja inn, framleiða og matreiða matvæli fyrir börn í leik- og grunnskólum. Stjórnvöldum er í lófa lagið að stofna til

¹ Umsögn SA, SI og SVÞ um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um málefni offitu: <https://www.althingi.is/altext/erindi/157/157-2803.pdf>

samstarfs með þeim um áherslur í framboði og framstillingu matvæla og styðja við framboð heilnæmra matvæla.

Skattlagning elur á fordómum

Fyrsta og efsta atriði á blaði þingsályktunarinnar um framtíðarsýn heilbrigðisþjónustu vegna offitu gengur út á að efla forvarnir en jafnframt verði *unnið gegn neikvæðum viðhorfum og fordómum*. Samtökin styðja þetta markmið heilshugar. Samtökin telja þó ekki hjá því komist að benda á að fyrsta aðgerðin sem lögð er til við að ná markmiðum um forvarnir og skimun gengur einmitt gegn þessari framtíðarsýn sem boðuð er.

Augljóslega er engin leið fær til að hækka álögur á tiltekna matvörur aðeins gagnvart þeim sem teljast í áhættuhópi vegna offitu. Það þýðir að slík hækkun muni bitna á öllum almenningi algjörlega óháð því hvort fólk teljist í áhættuhópi eða ekki. Eðli málsins samkvæmt mun slík hækkun bitna hlutfallslega þyngst og verst á tekjulægstu hópum samfélagsins. Beiting refsiskatta á alla hópa samfélagsins til að sporna gegn þróun meðal tiltekins minnihlutahóps samfélagsins er síður en svo leið til að stuðla að jákvæðum viðhorfum. Upplifi einstaklingar að þeim sé refsað og álögur á þá séu hækkaðar til að ná markmiðum gagnvart öðrum einstaklingum gæti það stuðlað að *núningi og neikvæðum viðhorfum*. Vara samtökin sérstaklega við mögulegum afleiðingum vegna þessa.

Skortur á árangri og fyrirsjáanlegur fórnarkostnaður

Ástæða þess að Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur skilyrt ábendingu sína um beitingu hagrænna hvata til að sporna gegn vaxandi tíðni offitu er einfaldlega sú að ekki hefur tekist að sýna fram á raunverulegan árangur slíkra aðgerða í að takast á við offitu. Samt sem áður hafa slíkar aðgerðir verið reyndar ítrekað um áratuga skeið. Ekki er langt síðan ráðist var í slíkar tilraunir hér á landi og leiddi það af sér afar þjagaða niðurstöðu þar sem t.d. matvæli sem teljast fremur holl hækkuðu í verði á meðan önnur sem ætlunin var að hækka í verði stóðu ýmist í stað eða lækkuðu jafnvel. Þar fyrir utan jókst flækjustig í bókhaldi og birgðahaldi sem leiðir aftur til hærri kostnaðar sem að endingu endar í hærri verðlagi heilt yfir.

Fjöldmörg dæmi eru víða um heim um skattlagningu og hækkun á verði. Samhliða hefur verið ráðist í umfangsmiklar rannsóknir sem áhugavert er að skoða. Þeim hefur þó ekki tekist að tengja þær aðgerðir og breytingar á neysluhegðun við árangur í að sporna við offitu. Má það meðal annars rekja til svokallaðs staðgönguvanda sem getur lýst sér í því að hækkun á tiltekna vörur leiða til aukinnar neyslu á öðrum vörum, þ.e. staðgönguvörum. Þær vörur eru ekki endilega heilnæmari kostur og hafa stjórnvöld engar leiðir til að stýra neyslu frekar í átt að heilnæmari vörum en öðrum sem eru jafnvel skaðlegri.

Nýleg dæmi hér á landi sýna einmitt fram á áhrif staðgönguvandans. Niðurstöður íslensku æskulýðsrannsóknarinnar benda til að tóbaksreykingar ungra drengja hafi tvöfaldast á einu ári. Þrátt fyrir algjöra lægð tóbaksreykinga undanfarinn áratug. Gerist það á sama tíma og álögur á aðrar nikótínvörur, t.d. rafsígarettur og nikótínþúða, hafa verið stóraukin til að sporna við neyslu þeirra og stuðla að forvörnum. Að mati samtakanna skýtur því skökku við að vísað sé til árangurs í tóbaksforvörnum til að styðja hærri álögur á tiltekna matvörur. Þar er einfaldlega horft fram hjá raunverulegum afleiðingum slíkrar neyslustýringar.

Þrátt fyrir að reynslan frá m.a. Mexíkó og Ungverjalandi af beitingu skatts á sykraða drykki og sérstaka skattlagningu á orkurík, fiturík og unnin matvæli hafi sýnt breytingar á neysluhegðun hefur einmitt komið í ljós að sá árangur hafi engin jákvæð áhrif á þróun offitu. Staðreyndin er sú að þrátt fyrir breytta neysluhegðun hefur offita í þessum ríkjum aðeins aukist samhliða. Árið 2012, áður en ráðist var í þessar aðgerðir í Mexíkó, mældist offita meðal fullorðinna 32,4% en samkvæmt nýjustu

gögnum mælist hún 37,1 - 38,9%. Tíðnin er hærri meðal kvenna þar sem hún nær 41%.² Hjá unglingum mældist offita 35% árið 2012 en nú mælist hún 40,1 - 40,4%. Svipaða sögu er að segja frá Ungverjalandi. Þrátt fyrir áhrifaríkar aðgerðir og töluverð áhrif skattlagningar á neysluhegðun og framleiðslu hækkaði tíðni offitu samt sem áður á 10 ára tímabili úr 29% árið 2009 upp í 33% árið 2019.³

Lokaorð

Náttúruleg þróun matvælamarkaðar hér á landi gefur til kynna að framboð af sykruðum vörum hafi dregist saman, sér í lagi sykruðum drykkjum sem eru á undanhaldi, og hefur innflutningur á sykri einnig dregist verulega saman á undanförunum árum. Ekki hefur verið þörf á beitingu neysluskatta eða aðkomu stjórnvalda til að knýja fram þá þróun. Verði nú ráðist í breytingar á skattlagningu matvæla er ómögulegt að segja hvaða áhrif það mun hafa á þessa þróun ásamt áhrifum á matvælaverð heilt yfir. Er þar með hætt við að árangri sé kastað fyrir veika von um að neysluskattar hafi tilætluð áhrif á þróun offitu hér á landi. En það hefur hreinlega ekki verið reynslan af aðgerðum sem þessum.

Sé raunverulegur vilji til að stemma stigu við vaxandi tíðni offitu þarf að beina fjármagni og orku frekar að leiðum sem eru líklegar til að hafa raunveruleg og fyrirbyggjandi áhrif á vaxand tíðni offitu. Auknar álögur á matvæli og matvælaframleiðslu og tilraunir til að stýra holdarfari almennings með skattlagningu er ekki árangursrík leið.

Samtökin bjóða enn og aftur fram aðstoð og innsýn við mótun aðgerða sem líklegar eru til að skila raunverulegum og fyrirbyggjandi árangri í átt að yfirlýstu markmiði. Því leggja samtökin áherslu á að skipun þverfaglegs starfshóps í „Aðgerð 1“ og skilgreining helstu hagaðila verði endurskoðuð áður en lengra er haldið. Framleiðendur hér á landi eru allir af vilja gerðir til að vinna að jákvæðum samfélagsbreytingum sé áhugi á samtali og samstarfi í þeim efnum.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins



Sigurður Helgi Birgisson
viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði

² Barquera S, Hernández-Barrera L, Oviedo-Solís C, Rodríguez-Ramírez S, Monterrubio-Flores E, Trejo-Valdivia B, Martínez-Tapia B, Aguilar-Salinas C, Galván-Valencia O, Chávez-Manzanera E, Rivera-Dommarco J, Campos-Nonato I. Obesity in adults. Salud Publica Mex. 2024;66:414-424. <https://doi.org/10.21149/15863>

³ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2025), Country Health Profile 2025: Hungary. State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/ European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.