

Sykurskattur

Úttekt

Á undanförunum árum hefur átt sér stað mikil umræða um kosti og galla sykurskatts bæði hér heima og erlendis. Í þessari úttekt er fjallað um kannanir sem gerðar hafa verið á heilsuhegðun Norðurlandabúa sem og rannsóknir íslenskra fræðimanna á sykurneyslu hér á landi. Einnig er að finna upplýsingar um hvaða stefnu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur sett sér varðandi álagningu sykurskatts og hvort og þá hvernig sykurskattur hefur verið innleiddur á Norðurlöndunum og í Bretlandi. Að lokum er að finna tenglasafn með nokkrum nýlegum rannsóknum í þessum efnunum.

Íslendingar neyta meiri viðbættis sykurs en aðrir Norðurlandabúar

Embætti landlæknis [tók þátt í verkefni](#) sem kallast Norræn vöktun á heilsuhegðun Norðurlandabúa og fór fram árið 2011 og aftur árið 2014. Tekið var tilviljunarkennt úrtak úr þjóðskrá og gögnum safnað í gegnum síma. Árið 2014 voru 3.712 fullorðnir og 906 börn í íslenska úrtakinu og var svarhlutfall 54% hjá fullorðnum og 56,8% hjá börnum (foreldrar svara fyrir þeirra hönd). Þátttakendur voru m.a. spurðir um mataræði, hreyfingu, skjátíma, hæð og þyngd. Niðurstöðurnar fyrir árið 2014 voru gefnar út í [skýrslu](#) árið 2017. Þær sýna að Íslendingar, bæði fullorðnir (18-65 ára) og börn (7-12 ára), neyta meira af matvörum með viðbættum sykri (súkkulaði/sælgæti, kökum og gosdrykkjum) en aðrir Norðurlandabúar.

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Fullorðnir	32,4%	30,3%	40,9%	21,7%	24,5%
-Konur	29,4%	30,5%	36,4%	21,5%	22,1%
-Karlar	35,2%	30,1%	45,4%	21,8%	26,9%

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Börn	22,1%	26,6%	29,2%	9,9%	17,0%
-Stúlkur	23,2%	23,6%	26,0%	9,5%	13,4%
-Drengir	21,0%	29,8%	32,5%	10,4%	20,5%

Hlutfall fullorðinna, sem eru of þungir eða of feitir samkvæmt BMI-stuðlinum, er hæst á Íslandi. Marktæk aukning var á Íslandi á milli árána 2011 og 2014. Á hinum Norðurlöndunum var einungis marktæk aukning í Noregi og þá á hlutfalli þeirra sem voru of feitir.

<i>Fullorðnir</i>	Ofþyngd		Offita	
	2011	2014	2011	2014
Danmörk	46,5%	47,3%	12,8%	14,8%
Finnland	48,1%	48,1%	12,3%	14,0%
Ísland	56,6%	59,6%	17,7%	21,0%
Noregur	46,6%	47,5%	9,1%	13,3%
Svíþjóð	45,4%	44,8%	10,9%	10,1%
Norðurlönd	46,6%	46,7%	11,4%	12,7%

Hlutfall barna í ofþyngd var einnig hæst hér á landi en íslensk börn voru í meðallagi hvað varðar offitu. Ekki var um marktækar breytingar að ræða milli ára nema hvað varðar hlutfall barna í Danmörku sem töldust of feit miðað við BMI.

<i>Börn</i>	Ofþyngd		Offita	
	2011	2014	2011	2014
Danmörk	12,9%	11,6%	2,4%	4,2%
Finnland	17,2%	15,6%	3,6%	2,3%
Ísland	20,5%	20,0%	3,7%	3,2%
Noregur	15,7%	16,7%	4,7%	3,0%
Svíþjóð	14,8%	16,8%	2,1%	3,2%
Norðurlönd	15,1%	15,4%	3,0%	3,2%

Hlutfall fullorðinna Íslendinga, sem taldist hafa tileinkað sér óhollt mataræði, var 24,5% og einungis Svíar mældust hærri, eða 27,5%. Hvað varðar íslensk börn þá var hlutfall þeirra sem töldust búa við óhollt mataræði næstlægst á Norðurlöndunum, eða 11,1%, og einungis Norðmenn mældust lægri, eða 10,1%. Í töflunni hér fyrir neðan má sjá síðan sjá niðurstöður rannsóknarinnar um heildargæði mataræðis á Norðurlöndum.

Gæði mataræðis (á bilinu 0-12 stig)

	Fullorðnir		Börn	
	2011	2014	2011	2014
Danmörk	6,2	6,0	6,4	6,4
Finnland	6,5	6,5	6,4	6,6
Ísland	6,1	5,8	6,5	6,4
Noregur	7,0	6,6	6,8	6,8
Svíþjóð	5,9	5,7	5,9	5,9

Að lokum er hér tafla sem sýnir hlutfall þeirra sem teljast neyta mikils magns af sykurrikum mat, þ.e. súkkulaði, sælgæti, kökum og gosdrykkjum. Það er hæst á Íslandi, bæði hjá börnum og fullorðnum.

Neyta mikils magns sykurríkrar fæðu

	Fullorðnir		Börn	
	2011	2014	2011	2014
Danmörk	36,7%	32,4%	26,7%	22,1%
Finnland	34,6%	30,3%	32,0%	26,6%
Ísland	42,1%	40,9%	32,6%	29,2%
Noregur	25,8%	21,7%	14,2%	9,9%
Svíþjóð	24,7%	24,5%	14,5%	17,0%

Sykurskattur á Norðurlöndunum

Danmörk

Danir voru með skatt á svaladrykki, þ.m.t. gosdrykki, frá 1940 til 2014 en skatturinn var m.a. afnuminn til að minnka líkurnar á því að Danir keyptu slíka drykki í nágrannaríkjum þar sem þeir voru ódýrari og til að draga úr umfangi ólöglegra viðskipta með svaladrykki. Skattuupphæðin fór eftir sykurnihaldi og undir það síðasta var hún á bilinu 0,62-1,73 DKK/lítur. Súkkulaði, annað sælgæti og sætabrauð hefur verið [skattlagt](#) síðan 1922. Í upphafi var skattlagningin á þeirri forsendu að vörurnar voru lúxusvörur en á síðari árum hefur það verið gert í því skyni að koma í veg fyrir fæðutengda sjúkdóma. Skatturinn fer eftir sykurnihaldi og í ár nemur hann 25,97 DKK/kg (495 ISK/kg m.v. gengi 11.7.2019) þar sem magn viðbættis sykurs er meira en 0,5 g/100 g en 22,08 DKK/kg (421 ISK/kg) ef magn viðbættis sykurs er 0,5 g/100 g eða minna. Ís hefur verið skattlagður síðan árið 1947 og á þessu ári nemur skattur á sykraðan ís 6,98 DKK/lítur (133 ISK/lítur) og 5,58 DKK/lítur (106 ISK/lítur) á sykurlausan ís.

Finnland

Í Finnlandi er ekki almennur sykurskattur en frá árinu 1940 hefur verið lagður sérstakur skattur á sykraða og ósykraða svaladrykki (ávaxtasafar, gosdrykkir, sóðavatn, saft o.s.frv.). Megintilgangur skattlagningarinnar hefur verið að afla tekna. Skatturinn er einnig lagður á þykkni og duft sem notað er til að framleiða svaladrykki auk eplasítra (með vínandainnihald að hámarki 1,2%) og áfengs öls (með vínandainnihald að hámarki 0,5%). Einnig falla undir skattinn drykkir sem framleiddir eru úr plöntum eins og soja og höfrum í stað mjólkur ef sykurmagnið í þeim er meira en 4,8 g/100 ml. [Skatturinn](#) á sykraða svaladrykki er nú 0,27 evrur/lítur (38 ISK/lítur) en 0,12 evrur/lítur (17 ISK/lítur) þegar um er að ræða sykurlausa drykki. Á árunum 1926-1999 var við lýði skattur á sykurvörur og var hann endurvakinn árið 2011 en svo aftur afnuminn árið 2016. Nú síðast náði þessi skattur til sælgætis og íss og þegar hann var afnuminn nam skatturinn 0,95 evrum/kg. Talsmenn matvælaíðnaðarins töldu skattinn skekkja samkeppnisstöðu litlu framleiðendanna, sem var ein af ástæðum fyrir niðurlagningu hans, auk þess sem Evrópusambandið tók til skoðunar formlegar kvartanir vegna skattlagningarinnar. Samkvæmt nýlegri rannsókn hafði sykurskatturinn engin áhrif á neyslu fólks á sælgæti og ís en aftur á móti hefur hann leitt til minni neyslu á gosdrykkjum ([frétt um rannsóknina](#) og [hlekkur á rannsóknina](#) (á finnsku)).

Noregur

Í Noregi er lagður skattur á vörur og svaladrykki, þ.m.t. gosdrykki, sem innihalda viðbættan sykur og/eða sætuefni. Á þessu ári nemur [skattur](#) á slíka drykki 4,82 NOK/lítur (71 ISK/lítur). Framleiðsla á sírópi til bragðbætingar á drykkjarvöru tekur líka ákveðið gjald eftir því hvort í því er viðbættur sykur eða önnur sætuefni. [Skattur](#) á súkkulaði og aðrar vörur sem innihalda

sykur og/eða sætuefni nemur 20,82 NOK/kg (307 ISK/kg) og gildir þá einu hvort varan inniheldur viðbættan sykur (og/eða sætuefni) eða ekki. Hins vegar eru slíkar vörur undanskildar skatti ef þær eru notaðar sem hráefni í aðra framleiðslu (t.d. í bakstur eða ísgerð). Þá er skattur lagður á hrásykur og nemur hann 8,05 NOK/kg (119 ISK/kg) en ekki ef hann er notaður sem hráefni í aðra framleiðslu.

Svíþjóð

Svíar eru ekki með sykurskatt í dag en á árunum 1941-1993 var sérstakur skattur lagður á súkkulaði og aðrar sykurvörur á þeirri forsendu að um lúxusvöru væri að ræða. Á sama tímabili var líka lagður sérstakur skattur á drykki og voru gosdrykkir skattlagðir skör hærra en aðrir drykkir. Skattarnir voru afnumdir árið 1993 þar sem þeir voru m.a. taldir brjóta í bága við samkeppnissjónarmið. Síðan þá hafa verið settar fram tillögur um að leggja á sykurskatt að nýju en þær hafa ekki hlotið brautargengi. Heilbrigðisráðherra Svíþjóðar sagði í viðtali árið 2016 að ríkisstjórnin teldi sykurskatt ekki lausnina á vaxandi ofþyngd heldur fremur fræðslu og forvarnir. Sagði hann enn fremur að sérstaklega yrði horft til viðkvæmra hópa sem vísbendingar eru um að séu að þyngjast hraðar en aðrir.

Bretland

Í Bretlandi var innleiddur [skattur](#) á sykraða svaladrykki í apríl 2018. Drykkirnir þurfa að innihalda a.m.k. 5 g/100 ml af viðbættum sykri og má áfengismagn má ekki vera hærra en 1,2%. Skatturinn nær bæði til tilbúinna drykkja sem og þeirra sem þarf að blanda með vatni. Upphæð skattsins fer eftir sykurmagni og nemur hann 0,18 GBP/lítra (28 ISK/lítra) ef sykurmagnið er á bilinu 5-8 g/100 ml en 0,24 GBP/lítra (38 ISK/lítra) ef sykurmagnið er 8 g/100 ml eða meira. Skatturinn er ekki lagður á drykki sem innihalda gervisætuefni.

Afstaða Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar til sykurskatts

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) hefur á síðustu árum samþykkt ályktanir og gefið út aðgerðaáætlanir um skattlagningu á sykri og óhollum vörum. Í [framkvæmdaáætlun](#) WHO frá árinu 2012 um næringu mæðra, ungbarna og ungra barna kemur t.d. fram að skattlagning og niðurgreiðslur séu mikilvæg úrræði til að tryggja aðgang að hollum matvörum. Í [aðgerðaáætlun](#) WHO til að fyrirbyggja og verjast smitlausum sjúkdómum (2013-2020), sem kom út 2013, leggur stofnunin til að ríki íhugi notkun skattlagningar og niðurgreiðslna til að draga úr neyslu á óhollri fæðu og auka neyslu á hollari matvörum. Í [skýrslu](#) nefndar WHO, sem hefur það að markmiði að binda enda á offitu barna, frá árinu 2016 segir að gögn sýni að skattlagning sykraðra drykkja hafi áhrif á neyslu þeirra. Því mælir nefndin með að ríki skoði álagningu skatts á slíka drykki og að í sumum tilfellum gætu ríki einnig hugleitt að skattleggja aðrar óhollar vörur eins og fituríkar matvörur.

Í [skýrslu](#) sérfræðingahóps WHO, sem út kom árið 2016, er m.a. að finna vísi að leiðbeiningum um hvernig lönd geti þróað og innleitt neysluskatta á vörur sem teljast óhollar ef þeirra er neytt í miklu magni. Helstu niðurstöður fundarins hvað snertir sykurskatt voru þessar:

- Almennt eru vaxandi vísbendingar um að skattlagning á matvöru, sem telst vera óholl, geti leitt til heilbrigðara mataræðis og betri lýðheilsu. Því er lagt til að ríki íhugi að gera skattlagningu að lykilatriði í heildarstefnumótun til að ná þeim markmiðum.
- Sterkustu jákvæðu áhrifin eru þegar lagður er skattur á sykraða drykki og að hækka þurfi verð á þeim um a.m.k. 20%.

- Einnig eru sterkar vísendingar um að með því að niðurgreiða verð á ávöxtum og grænmeti þannig að það myndi lækka um 10-30% myndi það leiða til aukinnar neyslu á þeim og þannig heilbrigðara mataræðis. Mikil áhrif verði á lýðheilsu ef samhliða er lagður skattur á aðra óhollari vöru.
- Áhrif slíkra skatta eru mest á viðkvæma hópa, líkt og ungt fólk, tekjulágt fólk og fólk sem er líklegra til að þjást af offitu.
- Skattlagning, sem byggir á magni vöru eða innihaldsefni (e. *excise taxes*), hefur meiri áhrif en söluskattur eða skattur sem byggir á útsöluverði þar sem hún hækkar allar vörur jafnt og dregur úr líkum á að fólk velji frekar sambærilegar vörur sem eru ódýrari. Til að viðhalda þeim áhrifum sem skattlagningin á að hafa þá þurfa skattarnir að hækka í takt við verðbólgu og tekjuaukningu.

Einnig er fjallað um í skýrslunni hvað þurfi að hafa í huga við innleiðingu og mat á árangri skattlagningar af þessu tagi. Þá eru tekin dæmi um lönd sem hafa nýtt skattlagningu til að breyta neysluvenjum.

Rannsóknir á sykurneyslu Íslendinga

Á ráðstefnu um rannsóknir í líf- og heilbrigðisvísindum í Háskóla Íslands, sem haldin var 3.-4. janúar 2017, var í gestamálstofu fjallað um rannsóknir á sykurneyslu Íslendinga en Félag lýðheilsufræðinga, Faralds- og tölfræðifélagið og Matvæla- og næringarfræðafélag Íslands skipulögðu málstofuna.

Þróun sykurneyslu á Íslandi - mögulegir áhrifa- og skýringaþættir

Laufey Steingrimsdóttir (matvæla- og næringarfræðideild HÍ), Hólmafríður Þorgeirsdóttir (embætti landlæknis) og Daði Már Kristófersson (hagfræðideild HÍ) greindu frá þróun sykurneyslu út frá gögnum um fæðuframboð af vef embættis landlæknis og landskönnunum á mataræði frá 1990, 2002 og 2012. Niðurstöðurnar sýna að neysla á sykri hóf að dragast saman eftir síðustu aldamót og fór úr því að vera um 53 kg á mann á ári í 41,8 kg árið 2014. Neysla gosdrykkja hefur einnig dregist saman eftir að hafa náð hámarki á árunum 2001-2005 en er þó enn langmest á Íslandi af öllum Norðurlöndunum. Rannsóknir þremmenninganna leiddu í ljós að verðlag, aðgengi og fræðsla hefðu áhrif á neyslu gosdrykkja og annarra sykraðra vara og fyrir hvert prósentustig sem verð á gosdrykkjum hækkaði þá minnkaði eftirspurnin um eitt prósent.

Áhrif skattlagningar á holdafar. Kerfisbundin samantekt

Linda Björk Árnadóttir lýðheilsufræðingur sagði frá [meistararitgerð sinni](#) þar sem hún skoðaði rannsóknir á áhrifum skattlagningar á sykraða drykki á holdafar einstaklinga. Meðal Norðurlandþjóða væri hlutfall offitu hæst á Íslandi, eða 21%, og væri mikil neysla sykraðra drykkja ein af lykilorsökum þess. Linda leitaði í gagnasöfnum að rannsóknum sem birtar höfðu verið fram til janúar 2015 um framangreint efni og fann hún 12 rannsóknir. Niðurstöður þeirra benda til þess að skattlagning sé líkleg til að stuðla að minni neyslu sykraðra drykkja og þannig gæti orðið heilsufarslegur ávinningur af skattlagningu að því gefnu að önnur neysla komi ekki í staðinn. Í ritgerð Lindu kemur fram að samkvæmt fjórum af rannsóknunum myndi álagning 20% skatts á sykraða drykki leiða til þyngdartaps á bilinu 0,4 kg til 1,7 kg að meðaltali á ári hjá fullorðnum einstaklingum. Alls fimm rannsóknir sýndu fram á að tíðni offitu gæti einnig lækkað á bilinu 1,3-3%. Öllum rannsóknum bar saman um að álagning skatta á sykraða drykki hefðu mest áhrif á neyslu ungs fólks og karlmanna, sérstaklega ungra karla, en rannsóknirnar veita þó ekki einhlítt svar við því hversu mikil neysluáhrifin yrðu.

Hærri álögur á gosdrykki - áhrifarík leið til að draga úr sykurneyslu

Hólmfríður Þorgeirsdóttir og Elva Gísladóttir hjá landlæknisembættinu greindu frá þeim ráðleggingum landlæknis að hækka ætti álögur á gosdrykki í það minnsta til samræmis við almenna skattheimtu í landinu og nýta skatttekjurnar til að lækka álögur á ávexti og grænmeti og til forvarnarstarfs. Þær vísuðu í rannsóknir frá [Berkeley í Kaliforníu](#) og frá [Mexíkó](#) sem hafa sýnt að gjöld á sykraða gosdrykki drógu úr neyslu, sérstaklega hjá þeim hópum þar sem neyslan var mikil (t.d. hjá lægri tekjuhópum). Einnig vísuðu þær í ályktanir WHO um að hvetja eigi til heilbrigðra neyslunna með skattlagningu á óhollar vörur á borð við gosdrykki.

Tenglasafn – nýlegar rannsóknir á áhrifum sykurskatts

[Allcott, H., Lockwood, B.B. og Taubinsky, D. \(2019\). Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. IDEAS Working Paper Series from RePEc.](#)

[Árni Sverrir Hafsteinsson. \(2015\). Áhrif sykurskatts á verð og neyslu. Reykjavík: Rannsóknasetur verslunarinnar.](#)

[Backholler, K., Sarink, D., Beauchamp, A., Keating, C., Loh, V., Ball, K., Martin, J. og Peeters, A. \(2016\). The Impact of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages According to Socio-Economic Position: A Systematic Review of the Evidence. *Public Health Nutrition*, 19\(17\), 3070-3084.](#)

[Park, H. og Yu, S. \(2019\) Policy review: Implication of Tax on Sugar-Sweetened Beverages for Reducing Obesity and Improving Heart Health. *Health Policy and Technology*, 8\(1\), 92-95.](#)

[Silver, L.D., Ng, S.W., Ryan-Ibarra, S., Smith Taillie, L., Induni, M., Miles, D.R., Poti, J.M. og Popkin, B.M. \(2017\). Changes in Prices, Sales, Consumer Spending, and Beverage Consumption One Year After a Tax on Sugar-Sweetened Beverages in Berkeley, California, US: A Before-and-After-Study. *PLoS Medicine* 14\(4\): e1002283.](#)

[Taillie et al. \(2017\) Do High vs. Low Purchasers Respond Differently to a Nonessential Energy-Dense Food Tax? Two-Year Evaluation of Mexico's 8% Nonessential Food Tax. *Preventive Medicine*, 105, S37-S42.](#)