

Finansdepartementet

Dato:
01.07.2019

FOLKEHELSEINSTITUTTET SITT HØRINGSSVAR PÅ NOU 2019:8. SÆRAVGIFTENE PÅ SJOKOLADE- OG SUKKERVARER OG ALKOHOLFRIE DRIKKEVARER.

Energitette og næringsfattige matvarer

Nordmenns forekomst av overvekt og fedme er en folkehelseutfordring, og vi klarer ikke å redusere forekomsten i henhold til målene vi har satt. Forekomst av overvekt og fedme og livsstilssykdommer er sterkt knyttet til inntak av energirike, næringsfattige matvarer. Inntaket av slike matvarer bør derfor reduseres.

Forbruket av blant annet tilsatt sukker er betydelig høyere enn anbefalt. Anbefalingen er at maks 10% av energien bør komme fra tilsatt sukker. Gjennomsnittet i Norge i 2017 var 12%. Særlig barn og unge er utsatt for et høyt sukkerforbruk, og som utredningen viser har over 50% av 4. og 8. klassinger i Norge et forbruk som er over 10% av energiinntaket. I tillegg kan det være grunnlag for strengere anbefalinger. WHO og EAT-Lancet kommisjonen anbefaler begge at max 5% av energien bør komme fra tilsatt sukker – altså halvparten av de norske anbefalingene.

Selv om sukkerforbruket har vært enda høyere tidligere (toppen var i år 2000), så er det likevel sterkt ønskelig at forbruket senkes betraktelig fra dagens nivå. Dette fordi tilsatt sukker er relatert til noen av de større helseutfordringene vi har i dag, som økende overvekt og fedme og diabetes type 2. For å redusere forekomsten av overvekt og fedme, og livsstilssykdommer, er det viktig med flere tiltak som kan nå hele befolkningen.

Som medlemmene Klepp, Kverndokk, Melberg og Smed skriver (s102) ser det ikke ut til at Norge vil kunne nå NCD-målet vi har forpliktet oss til gjennom verdens helseforsamling knyttet til overvekt og fedme innen 2025 uten ytterligere tiltak. Ved å fjerne særavgiftene vil det også bli vanskeligere å nå målene fra den nasjonale handlingsplanen for bedre kosthold (2017-2021) om å halvere andelen som spiser godteri eller drikker brus med sukker 5 dager/ukene eller oftere.

Tiltak

Mulige tiltak for å redusere inntaket av energirike, næringsfattige varer varierer fra individuelle tiltak (informasjonskampanjer, rådgivning) hvor hvert enkeltindivid selv må bestemme seg for å redusere inntaket av usunne produkter (for eksempel brus, sjokolade- og sukkervarer), og da overkomme barrierer som at det smaker godt, er billig energi, og finnes overalt til alle tidspunkt, til strukturelle tiltak som f.eks. kan gjøre slike produkter mindre tilgjengelig. Avgifter som fører til økte priser på

sukkerholdige produkter er et slikt strukturelt tiltak. Vi trenger ulike typer tiltak for å lykkes med å redusere inntaket av energirike, næringsfattige varer.

Globalt er det økende bruk av avgift på mat- og drikkevarer som folkehelseiltak, og det er i dag en stor forskningsmengde som viser at slike avgifter fungerer, slik vi også har erfart fra tobakk- og alkoholavgifter (1). Avgifter på mat- og drikkevarer er implementert i en rekke land rundt om i hele verden. En nyere oppsummeringsstudie konkluderer med at avgifter på sukkerbrus fungerer i å redusere forbruket (2), og en helt ny norsk studie viste at effekten av økningen (fra 1/1/18) i satsene i disse to spesifikke særavgiftene, førte til reduksjon i salg av brus og sjokolade med henholdsvis 11 og 23% (3).

Da de største kildene til vårt inntak av sukker er sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, akkurat som disse to aktuelle særavgiftene omhandler, mener FHI at avgiftene treffer godt. I tillegg til sukker omfatter avgiftene energitette, næringsfattige produkter som også inneholder mye mettet fett.

Det er avgrensingsutfordringer med særavgiftene, men det vil det alltid være uansett hvordan en avgift på sukkerholdige produkter utformes. Mye av avgrensingsproblematikken som diskuteres i utredningen, f.eks. at marsipangris har avgift, men ikke store marsipanruller, viser nettopp at avgiftene treffer spiseklare energitette og næringsfattige produkter. Å fjerne avgiften vil potensielt kunne føre til økt forbruk av varene omfattet av dagens avgifter, som vil være svært uheldig fra et folkehelseperspektiv.

Drikkevarer med kunstig søtstoff

Det er imidlertid en avgrensning som er sentral. Det er om også brus uten tilsatt sukker (som isteden er tilsatt annet søtstoff) skal avgiftsbelegges - eller ikke. Slike søtstoff er hovedsakelig kunstig fremstilte, men det finnes etter hvert også flere søtstoffer som er naturlig utvunnet fra planter. Disse stoffene er mye søtere enn sukker, og derfor tilsettes de i mindre mengder, og de inneholder ikke (eller i liten mengde) energi. Det er da lett å tenke seg til at sukkerfrie drikkevarer ikke har samme negative påvirkning på utviklingen av overvekt og fedme som brus søtet med sukker.

Sukkerfri brus kan i så fall ses som et godt erstatningsprodukt for sukkerbrus, om den ikke avgiftsbelegges eller om den avgiftsbelegges med lavere sats – fordi produktene er såpass like. Selv om myndighetene anbefaler vann i stedet for brus, så kan det diskuteres om vann er en like god erstatningsvare for brus (sukkerbrus og sukkerfri brus samlet) som sukkerfri brus er for sukkerbrus. Slik vil nok en helsebegrunnet avgift (som utvalgets flertall – medlemmene Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed foreslår) på sukker i stedet for på brus (sukker og sukkerfri) ha et større potensiale i å redusere sukkerforbruket.

Det er likevel usikkerheter rundt sukkerfri brus. Ved økt forbruk av sukkerfri brus kan flere storkonsumenter overskride grenseverdiene av kunstige søtstoff, sukkerfri brus gir samme syreskader på tennene som sukkerbrus, og det mangler studier for å kunne fastslå at en overgang fra sukret brus til sukkerfri brus faktisk reduserer overvekt og fedme – selv om en skulle tro at dette var et naturlig resultat.

Observasjonsstudier viser tydelig at sukkerfri brus er relatert til ØKT vekt, men fra observasjonsstudier kan man ikke trekke konklusjoner om årsakssammenheng. Intervensjonsstudier

er det dessverre få av, men fra de få studiene som finnes kan virke som at sukkerholdig brus øker vekten til deltagerne mer enn sukkerfri brus, selv om bildet ikke er entydig (4, 5). En nyere oppsummeringsstudie, som også utredningen refererer til, er tydelig på at det ikke er dokumenterte helsefordeler knyttet til inntak av søtstoffer (6). Det er således utfordringer med å promotere sukkerfri brus som et erstatningsprodukt for sukkerbrus.

Grensehandel

Utredningen diskuterer mulig økt grensehandel som resultat av økte avgifter i Norge. FHI har fått i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) å etablere et system for å innhente data for grensehandel og internetthandel av sjokolade- og sukkervarer, og alkoholfrie drikkevarer.

Data på grensehandel av sjokolade- og sukkervarer, og alkoholfrie drikkevarer kan beregnes ved å benytte Nielsen salgsdata fra butikk og estimering av «fortynningseffekten». FHI har allerede disse dataene i forbindelse med utarbeidelse av folkehelseprofilene. Det eksisterer per i dag ingen tilgjengelige datakilder på internetthandel av sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer. HOD ønsker at FHI leverer oppdaterte data på grensehandel av sjokolade- og sukkervarer, og alkoholfrie drikkevarer innen 14. juli 2019.

Gode data på grensehandel er viktig for å kunne si noe om effekten av å endre særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, og således også det totale forbruket av sukker.

Konklusjon

FHI mener, fra et folkehelseperspektiv, at det bør være avgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Vi mener at dagens særavgifter treffer disse varegruppene godt. Det er likevel mulig at dagens særavgifter ikke er optimale, og at helsebegrunnede avgifter kanskje vil fungere enda bedre. Vi finner det i så fall viktig at dagens særavgifter opprettholdes inntil nye avgifter er på plass. Det vil være svært uheldig om avgiftene oppheves, og ikke erstattes av nye, da dette vil resultere i billigere produkter og større forbruk av sukker.

Referanser

1. Task force on fiscal policy for health (2019). Health taxes to save lives. Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages. Chairs: Michael R Bloomberg and Lawrence H Summers. New York: Bloomberg Philanthropies.
2. Allcott H, Lockwood BB, Taubinsky D. Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. NBER Working Papers. 2019;25842.
3. Steen F, Ulsaker SA. "Sukkeravgiften" skal øke statens inntekter og redusere sukkerforbruket - men virker den? Praktisk økonomi & finans. 2019;35:69-84.
4. Sylvetsky AC, Rother KI. Nonnutritive sweeteners in weight management and chronic disease: a review. Obesity (Silver Spring). 2018;26:635-40.
5. Young J, Conway EM, Rother KI, Sylvetsky AC. Low-calorie sweetener use, weight, and metabolic health among children: A mini-review. Pediatr Obes. 2019:e12521.
6. Toews I, Lohner S, Kullenberg de Gaudry D, Sommer H, Meerpohl JJ. Association between intake of non-sugar sweeteners and health outcomes: systematic review and meta-analysis of randomised and non-randomised controlled trials and observational studies. BMJ. 2019;364:k4718.

Vennlig hilsen,

for *Elisabet Esbjerg Storvoll*
Elisabet Esbjerg Storvoll
Fungerende områdedirektør
Område for psykisk og fysisk helse
Folkehelseinstituttet

Elling Tufte Bere
Elling Tufte Bere
Seniorforsker
Avdeling for helse og ulikhet
Folkehelseinstituttet