



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:	Vår dato:	Vår referanse:	Deres dato:	Deres referanse:
ELIVES	21.09.2012	12/1364 - 4		

Ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke

Vi viser til høringsbrev av 7. juni 2012 om forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke. Markedsføring rettet mot barn og unge av denne type matvarer er omfattende og utbredt over hele verden. Markedsføringen av slike produkter er problematisk fordi den står i så skarp kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsanbefalinger. Den er problematisk i lys av den voksende overvektsproblematikken blant barn og unge.

Overvekt blant barn og unge

Som Folkehelseinstituttet (FHI) dokumenterer har det vært en jevn økning i fedme og overvekt blant barn og unge i Norge de siste 30 årene. I Norge har til sammen 17 prosent av guttene og 22 prosent av jentene i tredje klasse overvekt eller fedme (Hovengen & Strand, 2011). Etter treårsalderen er i følge FHI fedme hos barn forbundet med økt risiko for fedme i voksen alder, og i voksen alder er fedme forbundet med ulike følgesykdommer, særlig hjerte- og karproblemer og stoffskifteproblemer. (Folkehelseinstituttet. *Helsetilstanden i Norge: Overvekt og fedme. Elektronisk publisering URL: <http://www.fhi.no/artikler/?id=84303>*).

I følge Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011) *Oppskrift for et sunnere kosthold* får mange barn i seg mer tilsatt sukker enn det som er anbefalt mengde og andelen som får i seg for mye sukker øker med alderen. Nesten 90 % av norske 13- åringene får i seg mer tilsatt sukker enn det som er anbefalt (mer enn 10% av energiinntaket hos disse 13- åringene kommer fra tilsatt sukker).

Legeforeningen peker i sitt hørings svar på at fedme er blitt vår tids største helseproblem og understreker den bekymringen det gir med hensyn til fremtidens helseutfordringer. Legeforeningen påpeker også økningen i livsstilssykdommer som diabetes type 2 blant den yngre befolkningen og uttrykker bekymring for at den oppvoksende generasjonen kan stå i fare for å leve kortere enn sine foreldre. Forbrukerrådet deler disse bekymringene. Grunnlaget for livslange kostvaner legges som kjent i barneårene. For at barn og unge skal ha god helse og for å redusere framtidig risiko for kostholdsrelaterte sykdommer, er det viktig å opprettholde en sunn vekt og et kosthold med lavt innhold av mettet fett, sukker og salt.

Det er dokumentert at matreklame påvirker barns matpreferanser, kjøpsadferd, spisevaner og helseproblemer (Hastings, 2008) og Forbrukerrådet er av den klare oppfatning at regulering av markedsføring av usunn mat og drikke er et av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke usunt kosthold hos barn og unge, og dermed forebygge overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer. Vi registrerer også at både WHO og OECD konkluderer med at regulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge kan være blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å forebygge kostholdsrelaterte sykdommer.



Barn og unges eksponering for markedsføring av usunne produkter

For matindustrien representerer barn og unge viktige markedssegmenter. De er forbrukere med betydelig og stadig økende kjøpekraft og i tillegg til å gjøre egne innkjøp påvirker de husholdningenes øvrige innkjøp. Barn og unge er også interessante for bransjen i kraft av at de er framtidige voksne forbrukere, noe som blant annet gjør det attraktivt å forsøke å etablere merkevarelojalitet tidlig. Dette gjør at det satses spesielt på markedsføring mot barn og unge. Ny teknologi og sosiale medier har bidratt til at det finnes et stort spekter av kanaler som brukes for å forsøke å påvirke barn og unges kjøpsvaner og preferanser, og barn er som kjent svært aktive mediebrukere. Medietilsynets undersøkelse *Barn og medier 2012* bekrefter at barn i stor grad fyller fritiden sin med bruk av ulike medier og spesielt internett er en viktig del av barnas hverdag.

Reklame på internett er i motsetning til tv-reklame ikke regulert gjennom en særegen lov, men faller inn under markedsføringsloven. Dette til tross for at markedsføring av usunn mat til barn er svært utbredt på internett og dessuten vanskelig å monitorere. Markedsføringstiltak på internett som i følge bransjen rettes mot ungdom og voksne treffer lett yngre aldersgrupper. Et eksempel på dette er Tine som definerer målgruppen for produktet Litago som "ungdom og voksne i alderen 15- 25 år". Til tross for dette viser et kjapt besøk på Litagos egen Facebookside at barn helt ned i 10-12års alderen er flittige brukere av spill og konkurranser på denne siden. Tine er langt ifra alene om å bruke spill og konkurranser på internett i markedsføringen av usunne produkter. Sifos kartlegging viser at en rekke norske bransjeaktører bruker denne typen teknikker, som appellerer sterkt til barn, i sin markedsføring av usunne produkter (SIFO oppdragsrapport nr 13, 2010).

En rekke studier dokumenterer at mat er den produktkategorien som, på tvers av landegrenser, dominerer i markedsføringen overfor barn og unge. I USA er for eksempel usunn mat den hyppigst annonserte produktkategorien på barne-tv og matannonser står for over 50% av alle annonser rettet mot barn (Story og French, 2004). Kartlegginger som Sveriges Konsumentråd foretok sammen med Lunds universitet i 2005 og 2007 viste at 50% av all reklame på barnenettsteder var reklame for usunn mat (<http://www.sverigeskonsumenter.se/REKLAM/projekt/Sot-reklam-och-feta-ungar/>)

En ernæringsmessig analyse utført for annonserte matvarer i Storbritannia fant at 95% av alle annonsene var for matvarer som hadde høyt fettinnhold (62%), høyt sukkerinnhold (50%) eller høyt saltinnhold (61%). (Dibb og Harris, 1996)

WHO's gjennomgang av et åttitalls studier på hva slags type mat det er som dominerer i markedsføringen mot barn er helt entydig på at det er fem kategorier som er klart overrepresentert: sukkerrike frokostblandinger, søtsaker, snacks, brus og fast-food. Like påfallende er det nærmest totale fraværet av markedsføring for sunnere produkter som grønnsaker og frukt (Harris, 2008). Dette står i skarp kontrast til nasjonale og internasjonale kostholdsråd. Temaer som lek, humor, fantasi og smak preger gjerne markedsføringen av mat rettet mot barn, mens helse og ernæring blir lite promotert (ibid). En rekke studier dokumenterer altså at myndigheters anbefalte kostholdsråd til barn får svært liten drahjelp fra matindustrien i form av markedsføringstiltak.

Når det gjelder denne markedsførings effekt på barn og barns overvekt er det også godt dokumentert at markedsføring av usunn mat, særlig gjennom tv har signifikante og uavhengige effekter, det vil si effekt når man kontrollerer for andre variabler, både på barn og unges matpreferanser, på deres kjøpsadferd og forbruksmønster, det er videre dokumentert at barn og unge både husker, liker og engasjeres av denne type markedsføring.

En litteraturstudie/gjennomgang av eksisterende forskning fra 2006 dokumenterer også en sterk korrelasjon mellom eksponering for TV- reklame og fedme blant barn (McGinnis, Gootman og Kraak VI, 2006).

Forskrift eller selvregulering

Forbrukerrådet tok i 2007 initiativ til et sett med retningslinjer for å etablere en form for selvregulering på markedsføring av usunn mat til barn. Bakgrunnen for initiativet var erkjennelsen av at trykket av markedsføring mot barn og unge burde begrenses og at eksisterende lovverk ikke beskyttet barn og unge i tilstrekkelig grad mot reklame for usunn mat.



Forbrukerrådet er enig i konklusjonen i høringsnotatet i vurderingen av den frivillige norske ordningen/selvreguleringen. Vi mener den har fungert for dårlig og er av den oppfatning at lovregulering på dette området er nødvendig for å få tilstrekkelig effekt. De frivillige retningslinjene har etter vår oppfatning en rekke svakheter, blant annet at det bare er deler av bransjen som har sluttet seg til dem (65%) og at retningslinjene i realiteten er mer veiledende enn forpliktende. Det har ikke vært noen tilsynsordning for retningslinjene i form av sanksjoner/kontroll og retningslinjene har dessuten vært lite markedsført, både fra Forbrukerrådet og bransjens side. Selv om Forbrukerrådet var en av initiativtakerne bak ordningen, har man ikke hatt ressurser til å følge den opp på en tilfredsstillende måte.

Et av problemene med den norske selvreguleringen er at retningslinjene bare har rettet seg mot markedsføring som har barn og unge som sin uttalte målgruppe fra produsentens side. Departementenes spørreundersøkelse viser at bransjen selv identifiserte svært få markedsføringstiltak som rettet mot barn, selv om svært mange tiltak som bransjen selv definerte som utelukkende rettet mot andre målgrupper, faktisk traff barn og unge.

Forbrukerrådet registrerer at en rekke bransjeaktører nå er kritiske til forskriftsforslaget og i stedet tar til orde for en styrket selvreguleringsordning. Forbrukerrådets vurdering er imidlertid at selv med økte ressurser er selvregulering på dette området ikke egnet for effektivt å begrense markedsføring av usunne produkter til barn. En generell betraktning i den forbindelse er det forhold at det er vanskelig å få tilbydere til å legge tilstrekkelig restriksjoner på egen markedsføring, når man samtidig skal ivareta behovet for størst mulig inntjening.

Videre er det en kjensgjerning at en rekke bransjeaktører ikke deler myndighetenes oppfatning om sammenhengen mellom markedsføring av usunne næringsmidler til barn og unge og overvekt/helserelaterte problemer hos denne gruppen. I tillegg har flere aktører gitt uttrykk for at de mener det forekommer lite markedsføring av usunn mat og drikke som retter seg mot barn og unge i Norge, mens myndighetene ser dette som et betydelig problem. Forbrukerrådet er tvilende til om en bransje som selv ikke tror markedsføring av usunn mat til barn og unge påvirker barns matpreferanser, kjøpsadferd og helse, selv skal kunne klare å regulere egen markedsføring mot denne kundegruppen på en effektiv måte.

En grundig gjennomgang av ulike selvreguleringsordninger fra flere land konkluderer dessuten med at ordningene har store svakheter, både når det kommer til definisjoner og innhold, for eksempel av hvilke matvarer reguleringene omfatter (Hawkes og Harris, 2011).

Videre viser erfaringer også fra andre selvreguleringsregimer at det er vanskelig å få alle bransjeaktørene til å slutte seg til slike frivillige ordninger, og ikke minst er det vanskelig å få selvreguleringsordninger til å fungere tilfredsstillende fordi ulike aktører opererer med ulik forståelse og fortolkning av hva som skal reguleres og hvordan (IASO, Food marketing report 2011)

Samtidig er det viktig å påpeke at en forskriftsregulering for å være effektiv og tjene formålet vil kreve en aktiv tilsynsmyndighet, som har ressurser til å overvåke markedet og som kan iverksette strenge sanksjoner ved brudd på forskriften. Ikke minst vil det være tilfelle når man innfører regulering på et område hvor selvregulering har feilet, og hvor tilliten mellom myndigheter og bransjeaktører kanskje er svakere enn ønskelig.

Forbrukerrådet mener også at en lovregulering ikke utelukker andre tiltak, som for eksempel bransjeavtaler og selvreguleringstiltak som støttes av helsemyndighetene. Dette er noe helsemyndighetene bør gå i dialog med bransjen om. En rekke bransjeaktører understreker at de mener overvekt blant barn og unge er et viktig samfunnsproblem og uttrykker at de gjerne vil bidra til å redusere problemet også etter at prosessen rundt ny forskrift er ferdigstilt. Forbrukerrådet vil understreke at innovasjon og utvikling av sunnere produkter, kombinert med en økt markedsføringsgrad av sunn mat og drikke vil være svært viktige bidrag fra bransjen.

Flere arenaer



Det er stadig flere arenaer hvor mat og drikke selges og dette gjelder spesielt mat med høyt fett- og sukkerinnhold og lavt næringsinnhold (Bugge et al 2009). Også på arenaer og ved arrangementer som primært har barn og unge som målgruppe er usunn mat og drikke lett tilgjengelig og det brukes ulike markedsføringsteknikker for å promotere denne type produkter. Forbrukerrådets egen undersøkelse gjennomført under Norway Cup 2011, understreker behovet for en strengere regulering på dette området. Bransjeaktører som sponset arrangementet og som var til stede på Ekebergsletta var blant andre Coop, Diplom-Is, Peppes Pizza, Kellog's, Malaco, Bama, Kraft, Wrigley's og Coca-Cola. Flere av aktørene hadde salgsboder og store stands med konkurranser, give-aways, utdeling av smaksprøver med mer.

Diplom-is solgte for eksempel is i utsalgsbodene og hadde reklameskilt langs hovedbanen, samt en egen stand med aktiviteter og giveaways til barn. Aktivitetene bestod i et hoppeslott for barn, samt en lykkehjuls konkurranse hvor man kunne vinne diverse effekter fra Diplom-is som viskelær, refleks, gympose, armbånd og frisbee.

Peppes Pizza hadde tre utsalgsboder på cupområdet og bannere langs minst én av hovedbanene. I tillegg var Peppes Pizza-logoen trykket på gymposer som ble utdelt til cupdeltagerne. På hovedbanen hadde Kellog's et stort banner med reklame for sin Coco Pops-frokostblanding. Coop hadde også stand på cupområdet. Her ble spesielt Schärs glutenfrie produkter markedsført, og det ble delt ut vareprøver av deres sjokolade.

I tillegg bør det nevnes at også Bama (Bendit) var tilstede på Norway Cup med flere stands, utsalgssteder og reklameplakater langs hovedbanen. Det var altså ikke utelukkende usunn mat som ble markedsført på cupområdet.

Definisjoner

I forskriften er barn og unge definert som personer under 18 år. Det forstås imidlertid i høringsnotatet at man legger til grunn samme forståelse av begrepet "barn" som etter markedsføringsloven. Dette omfatter generelt mindreårig under 18 år, men ved vurderingen av et konkret markedsføringstiltak vil målgruppens alder og utvikling tillegges vekt. Forbrukerrådet støtter dette forslaget da det gir stor fleksibilitet i reguleringen. Forbrukerrådet reiser imidlertid spørsmål om denne forståelsen av begrepet barn og unge bør komme klarere til uttrykk i selve forskriften, noe tilsvarende markedsføringsloven § 19.

Forbrukerrådet støtter også forslaget definisjon av markedsføring. Av hensyn til bruken av digitale medier i markedsføring og utviklingen av stadig nye markedsføringsmetoder er det etter Forbrukerrådets syn hensiktsmessig med et vidt begrep. Av hensyn til en effektiv håndheving av regelverket er det også en fordel at begrepet "markedsføring" er i samsvar med Markedsrådets tidligere praksis og begrepet "handelspraksis" i markedsføringsloven.

Markedsføringsforbud

Forbrukerrådet mener det er hensiktsmessig at markedsføringsforbudet kun skal ramme de "mest usunne" næringsmidlene. Vi mener en slik restriksjon vil bli bedre akseptert og respektert hvis den gjelder matvarer som åpenbart ikke bør utgjøre en for stor del av et sunt kosthold.

Forbrukerrådet gir ellers sin tilslutning til at også ikke-sukkerholdig drikke er inkludert i forslaget. Mattilsynets generelle anbefaling til foreldre er at man har et kritisk blikk på næringsmidler man gir til barn. Vil man for eksempel redusere inntaket av sukker i kostholdet er det bedre å gi en begrenset mengde sukkerholdige næringsmidler i stedet for å gi barna produkter med søtstoff. Det er også slik at mat som markedsføres til små barn (barn under tre år) defineres som barnemat og denne skal kun inneholde de tilsetningsstoffer som er nødvendige for å produsere maten. Fargestoffer, søtstoffer, konserveringsmidler og antioksidanter er ikke godkjent i disse produktene fordi tilsetningsstoffer skal reguleres restriktivt ut fra et føre-var prinsipp.

Forbrukerrådet registrerer at blant annet EFSA's nye fullrisikovurdering av aspartam som skulle foreligge pr juli 2012 er utsatt til mai 2013, grunnet manglende data for å gjøre en fullstendig vurdering. Forbrukerrådet mener med utgangspunkt i en føre var - tilnærming, at det vil være uheldig å tillate markedsføring av ikke-sukkerholdig drikke til barn. Å tillate dette frykter vi kan bidra til en økt markedsføringsgrad av denne typen produkter og et endret forbruksmønster i retning av større inntak av kunstige søtstoffer hos barn og unge.



Slik også Tannlegeforeningen påpeker i sitt hørings svar fører dessuten inntak av denne type drikke til store tannhelseproblemer hos barn og unge. Syreinnholdet i mange av disse drikkene fører til etseskader på emalje og dermed også økt fare for karies.

Vurdering av om markedsføring er rettet mot barn og unge

De vurderingsmomentene som er nevnt i § 5 er etter Forbrukerrådets syn gode og langt på vei dekkende. Forbrukerrådet er positive til at sponing er uttrykkelig nevnt i bokstav j. Forbrukerrådet ser imidlertid at forskriften etter sin ordlyd er vidtfaende og at det er behov for retningslinjer som kan gi eksempler på hva som vil rammes av markedsføringsforbudet. Etter Forbrukerrådets syn bør det blant annet klargjøres hvorvidt "tid og sted" under bokstav b omfatter plassering i butikk. Hvis det nevnte vurderingsmomentet ikke er ment å omfatte hylleplassering, foreslår Forbrukerrådet at det inntas et ytterligere vurderingsmoment hvor det fremgår at plassering i hylle er ett moment i vurderingen av om markedsføring er rettet mot barn og unge. Forbrukerrådet støtter denne tilnærmingen og vil understreke at både plassering av produkter i butikk og produktets emballasje naturlig bør inngå som elementer i en slik helhetlig vurdering av om markedsføringen rettes mot barn og unge.

Forbrukerrådet mener det er uheldig når usunne produkter systematisk plasseres på de nederste butikkhyllene hvor de minste barna blir eksponert. Vi er også kritiske til plassering av denne type produkter i kasseområdet hvor de typisk får en såkalt pestering- eller "maseeffekt" på foreldre. Videre bør det etter Forbrukerrådets syn klargjøres om det er tilstrekkelig for at forskriften skal anses brutt at emballasjen på produktet er utarbeidet slik at det kan appellere til barn (bokstav a). Så vidt vi forstår har dette ikke vært intensjonen. På den annen side er det etter Forbrukerrådets syn viktig at emballasjen på produkter inngår som en del av helhetsvurderingen. Forbrukerombudet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at forskriften bør kunne anses brutt i tilfeller hvor "sjokkselgere" gjør at emballasjen og markedsføringsmetoden til sammen utgjør et brudd på forskriften. Forbrukerrådet er enig i dette. Videre er Forbrukerrådet enig med Forbrukerombudet i at det bør gis overordnede føringer for hva man skal legge vekt på i helhetsvurderingen og hvordan de ulike momentene skal vektes mot hverandre.

Tilsyn og vedtak

Man har i utkast til forskrift foreslått at Helsedirektoratet utpekes til tilsynsmyndighet. Forbrukerrådet støtter ikke dette forslaget.

På grunn av diskusjonen i media og problematiseringen av de skjønnsmessige reglene i det foreslåtte regelverket, er det etter Forbrukerrådets syn svært viktig at forskriften blir håndhevet effektivt fra første dag slik at det blir minst mulig usikkerhet om hva som omfattes av forskriften. Forskriften inneholder flere skjønnsmessige regler og det er således viktig at tilsynet legges til en myndighet som har god erfaring med å håndheve denne type regler og til å utarbeide gode veiledninger. Det regelverket Forbrukerombudet er satt til å håndheve er utpreget skjønnsmessig og en stor del av Forbrukerombudets arbeid går ut på å utarbeide veiledninger for god markedsføringspraksis innen mange forskjellige bransjer og fagfelt. Veiledningene og retningslinjene inneholder som regel både informasjon om gjeldende lovverk, hvordan Forbrukerombudet tolker dette lovverket og hvordan næringslivet kan holde seg innenfor rammene for lovlig markedsføring. I utkastet til forskrift er det også valgt flere definisjoner som samsvarer med begreper vi finner i og som Forbrukerombudet har omfattende erfaring med tolke og praktisere markedsføringsloven (bl.a. "barn og unge" og "markedsføring"). Av disse grunner bør Forbrukerombudet utpekes til tilsynsmyndighet.

Barn og unge er dessuten en forbrukergruppe som skiller seg ut ved at den er veldig aktiv i bruken av digitale medier. Det er således viktig at tilsynsmyndigheten for det foreslåtte regelverket har erfaring med å overvåke og følge med på de arenaer hvor barn og unge er aktive slik som sosiale nettverk og nettverksbaserte spill. Forbrukerrådet er av den oppfatning at Forbrukerombudet, som har barn og unge som ett av sine satsingsområder og dermed har et særlig fokus på problemstillinger tilknyttet markedsføring og bruken av digitale medier, har bedre forutseninger enn Helsedirektoratet for å føre tilsyn med det foreslåtte regelverket.

Det foreslåtte regelverket kan medføre en viss dobbeltregulering. Markedsføring av "usunn" mat til barn i kringkastingssendinger vil være forbudt både etter kringkastingsloven og etter det foreslåtte regelverket. På samme måte kan markedsføring av "usunn" mat til barn, der markedsføringen kan defineres som i strid med god markedsføringsskikk eller som urimelig handelspraksis, for eksempel



bruk av tilgift og konkurranser, være forbudt etter både markedsføringsloven og det foreslåtte regelverket. Forbrukerombudet er tilsynsmyndighet både med reklameforbudet i kringkastingsloven og markedsføringsloven. For å unngå at regelverket faller mellom "to stoler" er det derfor viktig at tilsynet legges til den myndigheten som allerede fører tilsyn med det overlappende regelverket. Det foreslåtte regelverket for markedsføring rettet mot barn og unge av "usunn" mat har dessuten flere likhetstrekk med forbudet mot reklame i kringkasting rettet mot barn og forbudet mot markedsføring som er urimelig eller i strid med god markedsføringsskikk overfor barn enn forbudene mot alkoholreklame og tobakkreklame hvor Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet. Dette tilsier også at Forbrukerombudet bør være tilsynsansvarlig for det foreslåtte regelverket. Markedsrådet er klageinstans for Forbrukerrådets vedtak etter markedsføringsloven generelt og Forbrukerrådets vedtak etter kringkastingsregelverket. Forbrukerrådet er enig i at det er naturlig at Markedsrådet utpekes som klageorgan for det foreslåtte regelverket om markedsføring rettet mot barn og unge av "usunn" mat og drikke. Forbrukerrådet har heller ingen kommentarer til forslaget når det gjelder virkemidler.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Gunstein Instefjord
fagdirektør for mat og handel

Elin Vestrum
rådgiver forbrukerpolitisk
avdeling

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.