

Høringssvar på forslag til forskrift om markedsføring av næringsmidler rettet mot barn og unge

NHO Mat og Drikke

September 2012

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	1
2.	Konsekvenser for mat- og drikkeindustrien	3
	a. I praksis et forbud mot markedsføring	3
	- Hvordan skal "rettet mot barn og unge" i § 5 forstås?	3
	- Forbudet omfatter også næringsrike produkter	4
	b. Innovasjonshemmende	4
	c. Konkurransesvridende	5
3.	Manglende utredning	5
	a. Vurdering av effekt av forskriften	5
	- Markedsføring og fedme	5
	- Kostnadseffektivitet av tiltak	6
	- Generelt om næringsmidlene som er omfattet	7
	- Bidrar søtstoffer til tilvenning til søt smak?	7
	b. Kosthold	8
	- Sukker	8
	- Fett	9
	- Norkost 3	9
	- Overvekt og fedme blant barn og unge	9
	- Fysisk aktivitet	10
	- Forskjeller mellom land	11
	c. Kommentarer til vedlegget til forslaget til forskrift	12
	- Generelt om næringsmiddelgruppene	12
	- Sjokolade- og sukkervarer, herunder søte pålegg og desserter	12
	- Snacks	13
	- Drikkevarer	14
	- Hurtigmat	16
	- Spiseis	18
	- Frokostblandinger	18
	- Kaker, kjeks og annet bakverk	19
	- Yoghurt og lignende	20

4.	Lovarbeidet	22
	a. Hjemmelsbruken	22
	b. Forholdet til EØS	23
	- Markedsføringsforbudet – EØS-avtalens Art. 11	23
	- EØS-avtalen artikkel 11 - forskjellsbehandling	24
	- EØS-avtalen artikkel 13 – legitimitet	24
	c. Dobbeltregulering	25
5.	Selvregulering	25
6.	En inkurie?	26
7.	Avslutning: Til departementenes samlede vurdering	27
8.	Referanseliste (Kan ettersendes)	28
9.	Vedlegg	29
	Mat og markedsføring	29

1. Sammendrag

Mat- og drikkeindustrien er Norges nest største industri. I alt sysselsetter den 48 000 mennesker. Hele verdikjeden for mat sysselsetter over 250 000 mennesker fra jord og fjord til bord. Norsk mat- og drikkeindustri er ikke en beskyttet industri. Den internasjonale konkurransen blir stadig hardere. Mat- og drikkeindustrien i Norge er avhengig av å kunne markedsføre produktene sine for å kunne konkurrere.

NHO Mat og Drikke mener at forslaget til ny forskrift (forslag til ny regulering av markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke) må trekkes tilbake.

Vi har fire hovedgrunner for å mene dette:

1. Forskriften er ikke proporsjonal. Den vil ha betydelige negative konsekvenser for hele verdikjeden for mat, samtidig som den er lite egnet til å nå målene om å redusere overvekt og fedme blant barn og unge.
2. Forslaget til forskrift er dårlig utredet. NHO Mat og Drikke mener forskriften ikke kan hjemles i matloven og at den er i strid med EØS. Det er utilstrekkelig dokumentasjon i høringsnotatet for at dette tiltaket vil redusere overvekt hos barn og unge.
3. Selvregulering er et mer kostnadseffektivt tiltak.
4. Vi har allerede streng, generell regulering av markedsføring.

Konsekvenser for mat- og drikkeindustrien og verdikjeden for mat Markedsføringsforbud

I følge forslaget skal forskriften gjelde for markedsføring mot barn og unge under 18 år. Det er stor sannsynlighet for at ungdom under 18 år vil bli eksponert for markedsføring rettet mot voksne. Restriksjoner på markedsføring mot denne aldersgruppen vil derfor gjelde for all markedsføring. Konsekvensene av forslaget vil derfor være et totalt forbud mot markedsføring av en hel rekke produkter. Dette vil ramme alle typer markedsføring gjennom reklame på TV, kino, internett, plakater, emballasje, sponsing, produktplassering med mer. Forslaget gir forbud mot markedsføring av tradisjonsrike norske produkter som har vært til glede for barn og unge i generasjoner, f eks Sunda, HaPå, Freia Gelé og Saft.

Innovasjonshemmende

Dette forslaget vil i særlig grad gå utover bedriftenes innovasjonsmuligheter. Markedsføring er et viktig verktøy for å informere forbruker om nye produkter og økte valgmuligheter. Muligheten for innovasjon og produktutvikling vil bli redusert med dette forslaget. Dette vil svekke konkurransekraften til norsk mat- og drikkeindustri.

Konkurransesvridende

Norske mat- og drikkeprodusenter lever i stor grad av å selge merkevarer. Det nye forslaget til forskrift vil virke konkurransevidende. Markedsføring skjer i dag på en global arena. Særnorske regler vil kunne påvirke norske selskapers konkurransekraft negativt, og kan gi tap av norske arbeidsplasser. Produktene som omfattes, er produkter som er utsatt for hard, internasjonal konkurranse. Produksjon kan bli flyttet ut av Norge.

Manglende utredning

Forskrift uten effekt

I høringsnotatet vises det til forskning som til dels er "gammel". Viktig ny tilgjengelig forskning, også fra Norge, er ikke vurdert. Mye av forskningen det vises til er utført i andre land med mindre restriksjoner og annen "markedsføringskultur". Vår konklusjon er at det er mangelfull dokumentasjon av ønsket effekt av forskriften. Effektene som kan hentes ut i andre land, kan hevdes allerede å ha vært tatt ut i Norge under eksisterende regime, ikke minst gjelder det for reklame i kringkasting.

Det vises i høringsnotatet til en OECD-rapport som har sannsynliggjort at kostnadseffektiviteten av offentlig regulering av markedsføring på overvekt og fedme er liten, og i alle tilfeller må ses over generasjoner. En signifikant kostnadseffektivitet av offentlig regulering oppnås etter mer enn 60 år. Selvregulering er mer kostnadseffektiv enn offentlig regulering. Ved selvregulering vil signifikant kostnadseffektivitet nås etter 30 år.

Lovarbeidet

Forslaget til forskrift er hjemlet i matloven. Det er vår forståelse, utfra forarbeidene til matloven, at det ikke har vært lovgivers intensjon å gi hjemmel til en forskrift med slike begrensninger av markedsføring. Etter vår mening er det er ikke utvist tilstrekkelig varsomhet.

NHO Mat og Drikke mener forslaget strider med EØS. Vi mener forslaget må vurderes mot de generelle EØS-rettslige reglene om fri bevegelighet. Det synes ikke som om en slik vurdering er foretatt. Det er heller ikke vurdert opp mot det relevante sekundærregelverket.

Forslaget innebærer også at vi får mer dobbeltregulering. Allerede i dag er det vesentlige restriksjoner på markedsføring mot barn og unge gjennom markedsføringsloven og kringkastingsloven, selv om hensynene disse lovene skal ivareta ikke spesifikt er helse, men generelle forbrukerhensyn.

Selvregulering

OECD-rapporten som høringsnotatet refererer til, viser at selvregulering er mer kostnadseffektiv enn lovregulering. NHO Mat og Drikke ønsker en dialog med myndighetene når det gjelder utviklingen av selvreguleringsregimet.

NHO Mat og Drikke mener høringsnotatet alt for lett avviser selvregulering. Høringsnotatet tar ikke hensyn til at Norge siden 2007 har hatt et omfattende selvreguleringssystem. I notatet blir selvreguleringen hevdet å være ineffektiv etter å ha vært i funksjon i 5 år. Dette til tross for at bedriftene har endret sin markedsføring, og at vurderinger foretatt av selvreguleringsregimer både i EU og i Danmark viser vesentlige endringer i markedsføringspraksis.

Vi mener at myndighetene burde, men ikke har, søkt å bidra til at retningslinjene blir aktivt brukt. Forbrukerombudet, med sin oppgave om å sikre etterlevelse av regelverket på markedsføring, har ikke prøvd å anvende retningslinjene, som jo har som formål å supplere og utdype eksisterende lovverk. Det er vår oppfatning at frivillige retningslinjer som en stor del av markedet har sluttet seg til, må anses å være styrende for hva som kan sies å være god markadsskikk. Vi vil også påpeke at retningslinjene søker å ivareta helsehensynet.

NHO Mat og Drikke ser at vi kan utvikle selvreguleringen videre. Det er mulig å ha en gjennomgang av eksisterende retningslinjer, om mulig opprettelse av kontrollorgan og innføring av sanksjoner.

2. Konsekvenser for mat- og drikkeindustrien

a. I praksis et forbud mot markedsføring

Forslaget til forskrift omfatter markedsføring "rettet mot" barn og unge og en rekke markedsføringskanaler er nevnt. Kombinasjonen av aldersgrensen i § 3, forbudet i § 4 og vurderingskriteriene i § 5 gir i praksis et markedsføringsforbud.

- Hvordan skal "rettet mot barn og unge" i § 5 forstås?

Under 4.3.1.3 i høringsnotatet og i avsnittene foran går man igjennom arbeidsgruppens kartlegging som ble gjennomført med omfattende bistand fra aktørene og deres organisasjoner. Aktørene angir at de i liten grad har barn og unge som målgruppe for markedsføringen, men arbeidsgruppen vurderer resultatene slik (side 19 i høringsnotatet):

"Samtidig viser tilbakemeldingene at det er mye markedsføring i kanaler som treffer barn og unge, f.eks.: på TV, på Internett i form av bannerannonser og i sosiale medier; på boards og plakater i det offentlige rom; i sjokkselgere, på vippetasser og hyllemarkører og på emballasje i butikk; og i ukeblader og aviser. Videre opplyser bransjeaktørene å benytte virkemidler som smaksprøver og konkurranser mye. Dette er virkemidler som er egnet til å appellere til og påvirke barn og unge i stor grad. Dette illustrerer etter arbeidsgruppens oppfatning utfordringene i å finne frem til en hensiktsmessig regulering av markedsføring av mat og drikke til barn og unge. En regulering som legger opp til å omfatte bare markedsføringsaktiviteter som har barn og unge som uttalt målgruppe, vil ut fra funnene i spørreundersøkelsen ikke i særlig grad bidra til å fremme målsetningen om å redusere mengden markedsføring av "usunn" mat og drikke til barn og unge."

Arbeidsgruppen har videre gjort følgende vurderinger av resultatene av kartleggingen og andre undersøkelser:

- Under 4.3.3.1 Markedsføring i radio, TV og på kino, har arbeidsgruppen konkludert med at majoriteten av de markedsførte produktene antas å appellere til barn og unge, og at flertallet av disse produktene karakteriseres som "usunne".
- Under 4.3.3.4 Markedsføring i det offentlige rom, som omfatter boards, lystårn med mer, vurderer arbeidsgruppen det slik at produktene er av interesse for barn og unge i halvparten av tilfellene.
- Under 4.3.3.5 Markedsføring i butikk, vurderer arbeidsgruppen det slik at i over halvparten av tilfellene er det markedsførte produktet av interesse for barn og er "usunt". Emballasje, utdeling av smaks- og vareprøver, plakater, tilgift med mer er omtalt. Det kan synes som om forbudet mot tilgift, som ble tatt ut av markedsføringsloven i 2009, blir gjeninnført.
- Under 4.3.3.6 Markedsføring på idrettsarrangement, konkluderes det med at det markedsføres produkter med interesse for barn.

Det konkluderes med, slik vi leser det, at svært mye av markedsføringen i dag anses som rettet mot barn og unge og at majoriteten av produktene er "usunne". Dette er ikke i samsvar med aktørenes oppfatning i følge undersøkelsen. Også det forhold at ungdom under 18 år er eksponert for markedsføring rettet mot voksne, viser at restriksjoner på markedsføring mot denne aldersgruppen vil omfatte all markedsføring.

På side 61 i høringsnotatet står det: *"Etter arbeidsgruppens vurdering bør spørsmålet om markedsføring er "rettet mot" barn avgjøres skjønnsmessig og konkret. Den næringsdrivendes egen definisjon av målgruppen for et markedsføringstiltak kan ikke være avgjørende i denne vurderingen, selv om det kan være et relevant moment. For å sikre forutberegnelighet bør regelverket angi retningslinjer for skjønnsutøvelsen."*

Man sier altså at spørsmålet om markedsføring "rettet mot" barn bør avgjøres skjønnsmessig og konkret, og at det bør angis retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Høringsnotatet gir en rekke antydninger om hva som kan anses som markedsføring "rettet mot" barn og unge. Dette har vi vist ovenfor. Slik vi oppfatter høringsnotatet og leser forslaget til forskrift, vil dette skjønnnet og retningslinjene medføre at de aller fleste markedsføringsaktiviteter knyttet til næringsmiddelgruppene i vedlegget, blir forbudt.

Vi må spørre hvordan disse retningslinjene skal utvikles? Disse retningslinjene vil i realiteten være langt viktigere enn selve forskriften, og bli bindende rettsregler uten at man behøver å sende disse på en normal høring.

- Forbudet omfatter også næringsrike produkter

Forskriftens § 4 sier: *"Markedsføring rettet mot barn og unge av energitette, salte og næringsfattige næringsmidler, er forbudt. Disse næringsmidlene er definert i vedlegget."*

Ved gjennomgang av næringsmidlene i vedlegget, pkt. 3c Kommentarer til vedlegget til forskriften, viser vi at en rekke av produktene ikke kan anses som næringsfattige, og heller ikke energitette, sammenlignet med annen mat som anbefales som del av et variert kosthold. Vi mener også at forskriften ikke reflekterer de utfordringene som eksisterer knyttet til norsk kosthold, slik vi vurderer det under kapittel 3b Kosthold.

Forslaget gir forbud mot markedsføring av tradisjonsrike, norske produkter som har vært til glede for barn og unge i generasjoner, f eks Sunda, HaPå, Freia Gelé og Saft. Dette er produkter som har vært på markedet lenge før utfordringene med overvekt og fedme traff oss.

b. Innovasjonshemmende

Forslaget vil få alvorlige konsekvenser for innovasjon og produktutvikling. Markedsføring er verktøyet bedriftene har for å informere forbruker om nye produkter og økte valgmuligheter. Uten denne muligheten til å profilere nye produkter, vil stimulansen til å drive innovasjon og produktutvikling bli borte. Forbrukerne vil miste en viktig tilgang til nye og forbedrede produkter.

Forslaget fører til at rommet for konkurranse blir mindre. Det vil ikke være interessant for produsentene å utvikle spennende, nye produkter, f eks produkter med lavere energiinnhold og endret innhold av næringsstoffer, dersom de ikke kan markedsføres og gis en utforming som gjør at produktene stikker seg fram. Et eksempel: Stabburet har erstattet palmeolje med solsikkeolje i Nugatti. Skal de ikke kunne informere forbruker om dette? I 2012 mottok Stabburet Gullpalmen fra Regnskogfondet og Grønn Hverdag for å ha fjernet palmeolje i alle sine produkter. Nugatti har vært på markedet siden 1969. Det vil lenger ned i høringssvaret komme flere eksempler som tydeliggjør utfordringer knyttet til innovasjon.

c. Konkurransesvridende

Markedsføring skjer i dag på en global arena. Norske forbrukere vil kunne bli eksponert for markedsføring av produkter fra store internasjonale selskaper, som konkurrerer med norske merkevarer. NHO Mat og Drikke kan vanskelig se at det er mulig å lukke norske forbrukere ute fra den internasjonale markedsføringsarenaen. Vi mener at norske selskapers konkurransekraft vil bli svekket.

Importen fra utlandet av bearbejdede jordbruksprodukter øker for hvert år. Produktene som blir rammet av dette forslaget, er produkter som har hard konkurranse fra utlandet, og som markedsføres i kanaler vi mener at myndighetene gjennom tilsyn vil ha store utfordringer med å kunne kontrollere på en konsistent og helhetlig måte.

Norske mat- og drikkebedrifter lever i stor grad av å selge merkevarer. Markedsføring er avgjørende for å bygge en merkevare. Uten denne muligheten vil norske bedrifter tape for internasjonale konkurrenter. I ytterste konsekvens kan produksjon av denne typen produkter bli flyttet ut av Norge

3. Manglende utredning

a. Vurdering av effekt av forskriften

- Markedsføring og fedme

Vi fornekter ikke at markedsføring har en effekt på valg av og preferanser for ulike matvarer. Derimot er dokumentasjonen på koblingen mellom markedsføring, matvarer og fedme svært mangelfull, som det står i høringsnotatet.

På side 24 i høringsnotatet står det: *"En del vitenskapelige sammenhenger er det vanskelig eller umulig å finne svar på gjennom empiriske studier. Sammenhengen mellom markedsføring av "usunn" mat og drikke til barn og overvekt, er et eksempel på dette. En systematisk kunnskapsoppsummering fra 2006 viser imidlertid at det statistisk er en sterk sammenheng mellom eksponering for TV reklame og fedme blant barn. Siden man ikke kan utelukke alternative forklaringer til en slik sammenheng, kan man imidlertid ikke konkludere med en årsakssammenheng mellom de to faktorene. Departementene vektlegger likevel at selv en liten effekt av TV-reklame på vektstatus vil kunne ha stor effekt og betydning på befolkningsnivå."*

Vi mener for det første at markedsføringskulturen i Norge er langt mindre "påtrengende" sammenlignet med det man ser i andre markeder, som f.eks. Storbritannia og USA. Dette synes ikke å være gjenstand for refleksjon hos departementene.

Vi mener for det andre at forskningen har åpenbare problemer med å skille effekten av TV-titting generelt og effekten av TV-reklame spesielt. Dessuten kan "spisevaner" under TV-seing også ha stor betydning. Det er høyst relevant å vise til at vi jo allerede har omfattende restriksjoner i kringkastingsregelverket av reklame i TV og radio mot barn og unge, og at en mulig positiv effekt av restriksjoner på markedsføring allerede vil være "tatt ut" med de norske restriksjonene. Det vises på side 26 i høringsnotatet til undersøkelse av eksponering av reklame i TV i Storbritannia for å se effektene av restriksjonene som ble innført i 2007. Barn opplevde en betydelig nedgang i eksponering. Selv om restriksjonene ikke er de samme i Storbritannia og Norge, har de likhetstrekk. En nærmere vurdering av dette burde vært foretatt.

- Kostnadseffektivitet av tiltak

På side 74 i høringsnotatet blir det vist til et arbeid av Sassi et al. (2009) for OECD, som beregner helsegevinster og kostnadseffektivitet av tiltak for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer gjennom forebygging av overvekt og fedme. Vi opplever at vår forståelse av resultatene av dette arbeidet fraviker ganske vesentlig fra departementenes forståelse. Dette arbeidet fastslår (side 45):

“Food labelling, mass media campaigns and physician-dietician counselling appear to have favourable cost-effectiveness ratio from the early years after their implementation. These three interventions are characterized either by a relatively small cost of implementation, about \$2 per capita, combined with effects influencing a large share of the population or, as in the case of physician-dietician counselling, very large effectiveness. A second group of interventions, including physician counselling, worksite intervention, self-regulation of food advertising, reaches a cost-effectiveness of \$50,000 after about 30 years from the initial implementation. School-based interventions and food advertising regulation need more than 60 years to reach similar values.”

Med andre ord:

- Regulering av markedsføring er ikke den mest kostnadseffektive intervensjonen.
- Selvregulering oppnår en kostnadseffektivitet på \$ 50.000 etter ca. 30 år, mens offentlig regulering oppnår en tilsvarende kostnadseffektivitet etter mer enn 60 år.

Det er da litt overraskende at det argumenteres for et ytterligere behov for regulering av markedsføring:

- Reklameforbudet i kringkastingen i Norge kom i forskrift i 1997.
- De siste endringene i markedsføringsloven kom i 2009.
- Selvregulering i Norge startet for alvor i september 2007, da "Retningslinjer for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge" ble presentert på en pressekonferanse i regi av Forbrukerrådet, der de som hadde deltatt i arbeidet med utviklingen av retningslinjene formelt signerte en protokoll om tilslutning til disse. Andre bedrifter har signert på et senere tidspunkt.

Det ville etter vårt syn vært rimelig å la disse endringene som er foretatt i Norge, få tid til å virke litt lenger, før man konkluderer med at de ikke har noen virkning og at man ser det som nødvendig å introdusere ytterligere restriksjoner, som samtidig gir dobbeltregulering.

I høringsnotatet står det på side 36:

"Regulering av markedsføring er ett av flere virkemidler som kan bidra til å motvirke et usunt kosthold og en negativ utvikling i folkehelsen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det imidlertid vanskelig å se at det gjeldende regelverket i særlig grad har bidratt til en slik virkning. Dette innebærer etter arbeidsgruppens oppfatning at det gjeldende regelverket ikke er godt nok."

Man konkluderer altså med at gjeldende regelverk ikke i særlig grad har bidratt til å motvirke et usunt kosthold og en negativ utvikling i folkehelsen, mens OECD konkluderer med at virkning i forhold til å gi helsegevinster må sees i et langt tidsperspektiv. I tillegg har vi under kap.3b Kosthold nedenfor, referert til nyere undersøkelser som viser klare positive utviklingstrekk i forhold til det myndighetene ønsker. Vi har også påpekt at det er annen mat enn den som fokuseres i forslaget som har bidratt bl a til øking i fettforbruket.

- Generelt om næringsmidlene som er omfattet

Mange produkter innenfor de ulike næringsmiddelgruppene i forskriften er nye eller endret for å gi en forbedret næringsstoffprofil. Kan man ikke markedsføre slike produkter, vil det absolutt ikke bidra til innovasjon og produktutvikling i produktgrupper som er populære. Mindre pakningsstørrelser er også introdusert.

Vi mener at enhver fett-, sukker- eller saltreduksjon kan være positive for den norske folkehelsen, og derfor må kunne kommuniseres til forbrukerne. Alle emballerte produkter har omfattende merking. Alle er merket med ingrediensliste, og de aller fleste med næringsdeklarasjon, som nettopp gir informasjon om innholdet av energi, fett, protein, sukker og salt.

Fordi helse har vært en av de store trendene de siste 10 årene, har bedriftene brukt vesentlige ressurser på å utvikle produkter med endret næringsinnhold.

Grensene som er satt for krav til næringsinnhold i forslaget til forskrift, er vilkårlige og tar ikke hensyn til våre smakspreferanser. Det er ikke mulig å selge produkter som ikke smaker godt.

Markedsføringsforbudet skal omfatte næringsfattige produkter, men forbudet vil også gjelde for produkter vi mener er næringsrike. Eksempler på dette er fruktyoghurt og frokostblandinger, fordi de betraktes som for søte.

- Bidrar søtstoffer til tilvenning til søt smak?

På side 55 i høringsnotatet står det:

Det ble diskutert hvordan søtstoffer skulle inkluderes i modellen. Det ble vurdert at modellen ikke på generelt grunnlag skulle omfatte mat- og drikkevarer med søtstoffer, men at dette skulle gjelde for drikkevarer og for næringsfattige næringsmidler, som for eksempel drops, pastiller, sjokolade og tyggegummi. Slike produkter tilfører verken kroppen vitaminer eller mineraler, og de kan bidra til å venne barn og unge til å spise tilsvarende produkter med sukker.

Den siste setningen er en påstand vi ikke finner noen begrunnelse for, og departementene har ikke vist til forskning som kan gi dekning for påstanden. En rekke nye produkter med redusert eller intet innhold av tilsatt sukker er kommet på markedet. Dette er muliggjort med bruk av søtstoffer. For oss er det et paradoks at man motarbeider produkter med få eller ingen kalorier, når det er snakk om overvekt og fedme. Selv om resultater av forskningen spriker, konkluderer Gardner et al. (2012) i en oversiktsartikkel med at produkter med søtstoffer brukt på en klok måte, kan gjøre det lettere å få til reduksjoner i sukkerinntaket, og således redusere energiinntaket og bidra positivt til vekttap og vektkontroll.

Det er vitenskapelig vist at vi ved fødselen har en medfødt preferanse for søt smak og misliker bitter smak (Steiner, 1973, Beauchamp and Mennella, 2009). Vitenskapen mener at preferansen for søt smak er en overlevelsismekanisme som sikrer aksept for brystmelk (Maone et al., 1990, Steiner, 1979). Morsmelk er faktisk ganske søt. Den inneholder 7,2 g mono- og disakkarider per 100 g. Skummet melk har til sammenligning 4,8 g sukkerarter per 100g vare. Brus har noe over 10 g. Tilsvarende mengde finner man i juice.

Vi har også en rekke frukt- og bærtyper som vel må kunne sies å være temmelig søte. Hva med jordbær, banan, appelsin, som inngår regelmessig i familiers kosthold. Jordbær med

sukker og melk på sommeren må vel kunne sies å være ganske søtt. Og det er vel ikke uvanlig at ganske små barn får dette servert i jordbærsesongen?

Søttsmak gjør matvarer mer appellerende, og brukes ofte til å introdusere nye matvarer til barns kosthold (Soussignan et al, 1997) Barn lærer å akseptere nye smaker når de er assosiert med søttsmak eller energitette næringsstoffer, slik som stivelse (Liem and Minella, 2002). Preferanse for svært søte løsninger fortsetter gjennom barne- og ungdomstid, og avtar senere (De Graaf and Zandstra, 1999, Corti, 1999, Mojet et al, 2001, De Graaf et al., 1996). En plausibel forklaring på dette kan være at barn og unge trenger relativt sett mer energi enn voksne, og søttsmaken signaliserer energi man trenger for å vokse (De Graaf and Zandstra, 1999).

b. Kosthold

Da det er foreldre som foretar innkjøpene til barn og unge, vil også kartlegginger/undersøkelser om kosthold i befolkningen generelt og undersøkelser om kosthold blant voksne spesielt, også reflektere kostholdet blant barn og unge. Vi har derfor referert fra Utviklingen i norsk kosthold 2011 fra Helsedirektoratet og Norkost 3.

Velstandsutviklingen har ført til at barn og unge får mer lommepenger og mange unge har deltidsjobber som gir økonomiske muligheter til et eget vesentlig forbruk, også av mat. Vi er derfor oppmerksom på at barn og unge kan ha et ikke uvesentlig matinntak utenfor hjemmet. Derfor har vi også referert til nyere undersøkelser blant barn og unge.

Departementene refererer fra en rekke undersøkelser som er foretatt, bl a detaljert fra Ungkost 2000. I løpet av de mer enn 10 årene som er gått siden Ungkost ble gjennomført, har det skjedd store endringer i norsk kosthold.

- Sukker

I rapporten Utviklingen i norsk kosthold 2011, står det at forbruket av sukker er gått ned med 30 % de siste 10 årene. I 1999 spiste vi 43,8 kg. Nå er vi nede i 31 kg. Kostens innhold av tilsatt sukker økte i perioden 1980-2000, men har siden minsket fra 17 til 13 energiprosent. Fortsetter denne positive utviklingen, beveger vi oss ganske raskt mot anbefalingen om høyst 10 prosent av energiinnholdet i kosten fra tilsatt sukker. I følge Norkost 3 er inntaket av tilsatt sukker i dag på 7 % av energiinntaket.

En ny studie viser at inntaket av sukkerholdig brus og saft har gått drastisk ned mellom 2001 og 2008, spesielt gjelder dette saft. Deltagerne i studien var 6. og 7. -klassinger i tilfeldig utvalgte skoler i Hedmark og Telemark. Det er første gang siden man begynte å produsere brus at det har vært en nedgang i brusdriking. Studien inngår i et prosjekt finansiert av Program for folkehelse, som er ledet av professor Elling Bere. Én av forklaringene synes å være oppmerksomheten som ble rettet mot problemet etter Ungkost-undersøkelsen i 2000. Helsemyndighetene satte da i gang flere tiltak for å forbedre kostholdet blant ungdom.

Norske Sjokoladefabrikkers forenings statistikk, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå og Toll- og avgiftsdirektoratet, viser at forbruket av godterier er stabilt. Det lille økning vi kan se over ti år tilsvarer omtrent økningen i forbruket av sukkerfrie alternativer.

Vi mener ovenstående viser at når det gjelder sukker, er utviklingen meget positiv, og har skjedd uten slike drastiske innskrenkninger i markedsføringen som nå foreslås.

- Fett

Når det gjelder fett, har utviklingen dessverre ikke vært positiv. Det kan imidlertid diskuteres om de negative utviklingstrekk man ser, er knyttet til næringsmiddelgrupper som omfattes av forslaget til forskrift, eller om de kommer som en følge av økt forbruk av matvarer som ikke omfattes.

I Utviklingen i norsk kosthold 2011, leser vi at fra 1970-tallet til begynnelsen av 1990 gikk kostens fettinnhold ned fra om lag 40 til 35 energiprosent. Det holdt seg på dette nivået i mange år, men i løpet av de siste to årene har det økt til 37 energiprosent. Det anbefales at kostens fettinnhold ligger mellom 25 og 35 energiprosent.

De tre største fettkildene i kosten er melk og meieriprodukter, kjøtt og kjøttvarer og margarin og annet spisefett. Andelen fett fra kjøtt og kjøttvarer har økt betydelig. Margarinforbruket har minsket betydelig. I perioden 1999 til 2009 ble forbruket av matolje doblet. Rapporten sier at sett i forhold til dagens helseproblemer, er det spesielt viktig å følge utviklingen i kostens fettinnhold, både med hensyn til totalt fettinnhold og fett-type. Videre står det at melk, andre meieriprodukter, kjøtt og kjøttvarer bidrar med en rekke viktige næringsstoffer, men de er også de største kildene til mettet fett i kostholdet.

Det synes som det høye fettinntaket følger av forbruk av andre matvaregrupper (med unntak av hurtigmat) enn de som er omfattet av forskriften.

- Norkost 3

Norkost 3, en landsomfattende kostholdsundersøkelse som er gjennomført blant personer mellom 18 og 70 år i perioden 2010-2011, viser:

- Nordmenn flest får i seg nok næringsstoffer gjennom kosten. Sukkerinntaket er rekordlavt, mens inntaket av mettet fett i kosten er for høyt.
- Menn og kvinner får i gjennomsnitt 18 prosent av energien sin fra protein, 34 prosent fra fett og 44 prosent fra karbohydrater.
- Inntaket av protein og fett er på anbefalt nivå, mens inntaket av grove karbohydrater er lavere enn anbefalt.
- Inntaket av fiber er betydelig lavere enn anbefalt.
- Inntaket av tilsatt sukker er rekordlavt. Totalt utgjør dette 7 prosent av energiinntaket hos både kvinner og menn, noe som er på et anbefalt nivå.
- Mettede fettsyrer utgjorde 13 prosent av energiinntaket, og er høyere enn myndighetenes anbefaling på 10 prosent. De største kildene til fett er smør, margarin, olje og kjøttprodukter.

Norkost 3 konkluderer altså med at sukkerinntaket ligger på anbefalt nivå. Imidlertid viser også Norkost at inntaket av mettet fett er for høyt.

- Overvekt og fedme blant barn og unge

Det er enighet om at årsakene til overvekt og fedme er mange, sammensatte og komplekse. Likningen er enkel: Når inntaket av energi er høyere enn forbruket, øker vekta. Et ekstra glass søt drikke daglig gir en årlig vektøkning på mellom en og to kilo. Så langt vi kjenner til, finnes det ikke gode nok data til å kunne slå fast om det er endringer i energiforbruket eller energiinntaket i befolkningen som har forårsaket økningen i fedme i senere år. Trolig er det en

kombinasjon av begge forhold. I USA, hvor forekomsten av fedme er langt høyere enn i Norge, har man registrert en klar økning i gjennomsnittlig energiinntak både blant kvinner og menn siden 1970-årene.

I en nasjonal, tverrsnittsstudie av norske barn, fant man ingen assosiasjon mellom overvekt og totalt energiinntak eller prosent av energi inntatt som fett. Faktisk ble det påvist et inverst forhold mellom inntak av godteri og overvekt (Andersen et al.2005). Samme tendens så man i en europeisk studie blant barn fra 6 andre, europeiske land (Janssen et al. 2005; Magnusson et al. 2005). Det er klart det trenges mer forskning her og ikke minst gjennomføring av longitudinelle studier. Selv om de fleste tverrsnittsstudier av barn har funnet negativ assosiasjon mellom inntak av energitett mat og overvekt, har noen longitudinelle studier rapportert positiv assosiasjon mellom vektøkning over tid og inntak av energirik mat og brus (Oellingrath et al, 2010).

Oellingrath et al. (2010) studerte spisemønstre og foreldrekarakteristika og sammenheng med overvekt og fedme hos 9 til 10 år gamle barn i Norge i en tverrsnittsstudie. Forekomst av overvekt og fedme var 20,6 % for gutter og 20,1 % for jenter. Studien viste videre at:

- Overvektige barn var mindre fysisk aktive og hadde oftere overvektige foreldre enn normalvektige barn.
- Det er sammenheng mellom lav utdanning og lite fysisk aktivitet hos mor og overvekt hos barna.
- Overvektige barn spiste oftere matvarer som frukt, grønnsaker, fisk, grovbrød og poteter samt energireduerte matvarer som lettost og lettyoghurt sammenlignet med normalvektige barn.
- Overvektige barn drakk oftere juice og kunstig søtet saft, mens normalvektige barn oftere drakk brus og spiste ferdigmat som hamburgere, pølser, kjeks, kjøpepizza og godteri.
- Resultatene tyder på at både foreldre og barn har økt oppmerksomhet på matvarevalg når barna er overvektige.

Forskningen på hvilke matvarer som kan bidra til å forklare den økende forekomsten av overvekt og fedme, er etter hvert blitt omfattende, men konklusjonene spriker. Imidlertid viser flere studier at det er usikkert om de matvarene som er omfattet av forslag til forskrift, virkelig er de store "synderne" når det gjelder overvekt og fedme hos barn.

- Fysisk aktivitet

Er man fysisk inaktiv, er det lettere å legge på seg, og det synes å være stor enighet om at økende inaktivitet er en vesentlig risikofaktor for utvikling av overvekt, fedme og dårlig helse. Dagens 15-åring er minst like stillesittende som en gjennomsnittlig 70-åring.

En undersøkelse gjennomført av forskere ved Norges Idrettshøgskole for Helsedirektoratet, viser at barn og unge går opp i vekt og sitter for mye stille. Særlig er 15 år gamle jenter blitt mer stillesittende de siste fem årene. Guttene er mer fysisk aktive enn jentene, og 6-åringene er mer aktive enn 9-åringene og 15-åringene. Tilsammen 58 prosent av 15-årige gutter er fysisk aktive så mye som den anbefalte timen hver dag. Når det gjelder jentene, er 43 prosent like aktive. Blant ikke-vestlige innvandrerjenter er bare 29 prosent tilstrekkelig fysisk aktive.

Forskerne fant små sosiale forskjeller i fysisk aktivitet. Men seks år gamle gutter som har foreldre med lav utdanning, er mer fysisk aktive enn de med høyt utdannede foreldre. Når barna blir større, er bildet motsatt: Høyt utdannede foreldre fører til mer fysisk aktive barn. Denne negative utviklingen på fysisk aktivitet kan fort "spise opp" de positive utviklingstrekk som er beskrevet tidligere. Er man fysisk inaktiv, må man spise mindre for å holde vekten. Har man tenkt på at næringsaktørers sponning av idrettsaktiviteter og annen markedsføring satt inn i en ramme av fysisk aktivitet, kan gi positive bidrag?

- Forskjeller mellom land

Undersøkelser viser at det er store forskjeller mellom ulike land når det gjelder overvekt og fedme. I Norge er andelen overvektige og fete til dels langt lavere enn i andre land. Brug et al (2012) har gjennomført en studie på vektstatus og energibalanse blant 10-12 år gamle barn i 7 land i Europa: Belgia, Hellas, Ungarn, Nederland, Norge, Slovenia og Spania.

- For gutter varierte andel overvektige fra 55,4 % i Hellas til 21,2 % i Norge
- For jenter varierte andel overvektige fra 44,1 % i Hellas til 17,8 % i Norge
- For gutter varierte andel fete fra 27,6 % i Hellas til 3,9 % i Norge
- For jenter varierte andel fete fra 14,8 % i Hellas til 4,1 % i Belgia (Norge 4,2 %)
- Brusdriking: Nederland, Ungarn og Slovenia lå høyest, Hellas lavest, Norge blant de laveste.
- Juicedriking: Slovenia lå høyest, Norge lavest.
- På fysisk aktivitet kom Norge best ut.
- Hellas lå lavest på sportslige aktiviteter.
- Når det gjelder TV og databruk er ikke forskjellene store mellom landene. Gutter bruker mer tid på dette enn jenter. Mer enn 2 timer per dag tilbringes foran TV- og dataskjermen.
- Mange barn, spesielt i Hellas og Slovenia, hoppet over frokosten.

Det er interessant å observere forholdet mellom brusdriking i de ulike land, og overvekt og fedme. Søt drikke er jo omfattet av markedsføringsforbudet. Interessant er det også å se de store forskjellene i frokostvaner mellom ulike land. Hopper skolebarn ofte over frokosten, er dette assosiert med øket risiko for overvekt (Ugeskrift for Læger 170/35). Sammen med de andre vurderingene av frokostblandinger som er gjort senere i høringssvaret, stiller vi spørsmålsteget ved om frokostblandinger kan utpekes som en sannsynlig risikofaktor for overvekt og fedme.

c. Kommentarer til vedlegget til forslaget til forskrift

Det har vært viktig for NHO Mat og Drikke å foreta omfattende vurderinger av næringsmiddelgruppenes plass i norsk kosthold og produktenes næringsinnhold. Dette har vi gjort for å vise den store variasjonen i næringsinnhold i produkter innenfor de ulike næringsmiddelgruppene. Dessuten mener vi, i samsvar med kostrådene, at flere av produktene er en viktig del av et variert og balansert kosthold.

- Generelt om næringsmiddelgruppene

Næringsmiddelgruppene og sukker

Ser vi alle næringsmiddelgruppene under ett, kan man trekke den slutning at sukker er sterkt fokusert. I 7 av 8 næringsmiddelgrupper synes sukker å være næringsstoffet med størst fokus.

Hvilken effekt av et forbud mot markedsføring av produktene innenfor disse 7 gruppene kan man se for seg, når nye undersøkelser og kartlegginger, som vi har referert, viser at sukkerinntaket har gått dramatisk ned i alle aldersgrupper under eksisterende regulatoriske regime?

Nye undersøkelser og kartlegginger viser etter vår mening med all tydelighet at det fokus og de tiltak som har vært knyttet til sukkerinntaket, har hatt god effekt. Det kan synes som man snart er i mål i forhold til et anbefalt sukkerinntak på mindre enn 10 % av energiinntaket (Norkost 3).

Næringsmiddelgruppene og fett

I to av næringsmiddelgruppene er det satt grenser for fett: Hurtigmat, og yoghurt og lignende. I Norkost 3 har man funnet ut at de største kildene til fett er smør, margarin, olje og kjøttprodukter. Tilsvarende viser også "Utviklingen i norsk kosthold 2011", men her vises det også til at forbruket av fete oster sannsynligvis er med på å forklare den uheldige utviklingen i fettforbruket. Hurtigmat med mye kjøtt og med mye bruk av olje gir nok også et bidrag, men yoghurt og lignende synes ikke å være noen vesentlig kilde.

- Sjokolade- og sukkervarer, herunder søte pålegg og desserter

Her omfatter man produkter med søtstoffer. Industrien er oppfordret til å utvikle sukkerfrie alternativer. Det har industrien gjort. Dersom ikke industrien skal kunne markedsføre slike alternativer, er det lite interessant å utvikle disse.

Når det gjelder desserter og søte pålegg, finner man her produkter som har vært barns og unges favoritter i generasjoner: Sunda, HaPå, Nugatti og Freia Gelé som også med sin emballasje må sies å appellere til barn og unge. For oss virker det søkt å antyde en sammenheng mellom overvekt og fedme, og inntak av søte pålegg på grovbrødskiva eller fruktgelé som dessert eller i et bursdagsselskap.

Pynteprodukter basert på sjokolade og/eller sukker vil også være omfattet.

Et eksempel på et produkt som må tas ut av butikken er "Smarties julekalender". Sjokoladen Lion, som har målgruppen aktive, unge menn fra 16 år, er et annet eksempel. Et siste eksempel er Freialand. Vil det måtte stenges?

- Snacks

Snacks er "kos". Dette er en meget variert næringsmiddelgruppe som er lett tilgjengelig, kanskje spesielt i servicehandelen, og det er en produktgruppe barn og unge også møter når de går på kino. Markedsføring av produkter i denne gruppen skjer gjennom diverse kanaler. Når det gjelder utvikling av nye produkter og reformulering av eksisterende, har aktiviteten vært meget stor innen denne gruppen. Store reduksjoner/endringer er bl a foretatt i fettinnhold og fettsammensetningen i populære produkter.

Man foreslår forbud mot markedsføring av alle produkter, bortsett fra nøtter og nøtteblandinger som ikke inneholder salt. Slik sett fratar man således produsentene også mulighetene til å kommunisere endringer som peker i en riktig retning ernæringsmessig.

Når det gjelder nøtter og nøtteblandinger med og uten salt, vil vi vise til salgstall for første halvår 2012. Nielsen Scan Track kategoriserer nøtter i snacksnøtter og naturlige nøtter. Førstnevnte er typisk saltede / krydrede, mens sistnevnte typisk ikke er det. Nøkkeltall hittil i år pr. 17.06.12 (forbrukerkjøpsverdi norsk dagligvare):

	Forbrukerkjøpsverdi	Andel
Snacksnøtter	402 MNOK	72 %
Naturlige nøtter	157 MNOK	28 %
Totalt	559 MNOK	100 %

Hvorvidt det er markedsføringen av slike produkter som fører til at det er de saltede nøtteblandingene som selger mest, sammenlignet med de usaltede, kan diskuteres. Det kan være at de fleste forbrukere foretrekker de salte. Saltede og ikke saltede produkter vil i stor grad bli frambudt i samme område i utsalgsstedene, gjerne sammen med andre snacks-produkter. Særlig ser man dette i dagligvarehandelen. Snacks omfatter produkter med stor variasjon i saltinnhold. Forbrukerne har fått store valgmuligheter.

Saltinnholdet kan være opptil 1 % i nøtter og nøtteblandinger. Spiser man således 10-20 g per dag (anbefalt i kostrådene) får man i seg høyst 0,1-0,2 g salt daglig fra slike produkter.

Energibarar, saltede og ikke saltede nøtter, og nøtteblandinger er blitt produktgrupper som har vokst seg store både i volum og variasjon i løpet av få år. Produktene er næringsrike. Inntak av nøtter er omfattet av myndighetenes kostråd. Flere nøtteblandinger inneholder tørket frukt som også er omfattet av kostrådene. I energibarar finner man ingredienser som fiber, fullkorn, ulike frøtyper og nøtter. Nøtteblandinger og energibarar er produkter som bl a anvendes som mellommåltid og i sammenhenger der litt energipåfyll ønskes. De er populære til turbruk og i forbindelse med annen fysisk aktivitet. Privat sektor har på kort tid respondert på nye trender.

- Drikkevarer

Melkebaserte drikker

Det er flere melkebaserte drikker som vil være omfattet av forbudet mot markedsføring.

Et eksempel er SKYR™¹ Drikke som er en god kilde til kalsium, flere typer B-vitaminer, jod og sink. I tillegg er det en svært god kilde for protein. Dette er viktige næringsstoffer som kroppen trenger under vekst og utvikling. SKYR™ Drikke vil ikke kunne markedsføres, da det inneholder noe tilsatt sukker. Det gjøres oppmerksom på at SKYR™ Drikke er utviklet for å tilfredsstille kravene til nøkkelhullsmerking. Bør ikke produktet kunne markedsføres?

Et annet eksempel er Q Sjokolademelk, en smaksatt melk. Den inneholder tilsatt sukker for at den skal smake godt, og gir derfor ekstra energi. I og med at den tilfører kroppen svært mange næringsstoffer, mener vi likevel den er et godt alternativ. For å lage smaksatt melk som smaker godt og som kommer innenfor grensene i utkastet (til og med 15 gram sukker per liter), gjør vi oppmerksom på at det bare vil være laktosereduserte melkeprodukter som vil kunne markedsføres med forslaget til regulering.

Et tredje eksempel er Q BioQ med fiber som er syrnet med probiotiske melkesyrebakterier. I tillegg til å bidra med viktig næringsstoffer som melken, bidrar Bio Q også til å stabilisere en sunn bakterieflora i tarmen, og beskytte mot skadelige bakterier. Produkter med probiotiske melkesyrebakterier regnes også for å ha en rekke gode helseegenskaper. Det finnes blant annet flere studier som viser at barn får bedre helse med probiotiske mat- og drikkevarer. I tillegg er Q BioQ utviklet for å tilfredsstille kravene til nøkkelhullsmerking, og er dermed et sunt produkt. Vi mener derfor at dette også i høy grad er et produkt som fremdeles bør kunne markedsføres, også mot barn og unge.

Nesquik sjokolademelk pulver vil forsvinne fra norske butikkhyller, da forskriften gir forbud mot å selge Nesquik med den logoen den har i dag, fordi den kan sies å appellere til barn og unge.

Brus

Forbruket av brus har flatet ut i løpet av 90-tallet og det er tegn til nedgang. Lettbrusen har i samme tidsrom tatt en større andel av det totale brusforbruket.

Som referert til tidligere, viser en ny studie at inntaket av sukkerholdig brus og saft har gått drastisk ned mellom 2001 og 2008. Deltagerne i studien var 6. og 7. -klassinger i tilfeldig utvalgte skoler i Hedmark og Telemark.

I og med at brus har vært en vesentlig kilde til inntaket av tilsatt sukker, er det rimelig å anta at endringene i brusforbruket bidrar til den vesentlige nedgangen i sukkerforbruket man ser.

¹ Grunnet registreringsprosess tas TM etter ønske fra bedriften inn her. Vi gjør oppmerksom på at varemerkeregistrering er gjennomført for en rekke andre produkter nevnt i dette papir uten at vi har benevnt produktet på samme måte.

Søtstoffer

Søtstoffer har blitt brukt på en trygg måte, og gledet forbrukerne over hele verden i mer enn hundre år. Det første kunstige søtstoffet var sakkarin, som ble oppdaget i 1879. Det anvendes fortsatt i en rekke matvarer. Andre kunstige søtstoffer som er mye brukt er aspartam, cyclamat, sukralose og acesulfam K.

Et nytt, naturlig søtstoff som nylig er godkjent, og som det er knyttet store forventninger til, er stevia (steviol glycosider) som ekstraheres fra bladene på Stevia-planten. Planten har sin opprinnelse i Sør-Amerika og er blitt brukt der for søtning i hundrevis av år. Stevia anvendes i dag over hele verden.

Vitenskapskomitéen for mattrygghet (VKM) publiserte i 2007 en risikovurdering av inntaket av søtstoffer gjennom brus, saft og nektar (VKM Rapport 1: 2007). De ble bedt om også å vurdere inntaket under to ulike scenarier:

- 50 % av all brus, saft og nektar er søtet med intense søtstoffer
- 100 % av all brus, saft og nektar er søtet med intense søtstoffer

VKM konkluderte slik på søtstoffene:

- Inntaket av søtstoffene aspartam, sakkarin og cyclamat fra brus, saft og nektar er under det **akseptable daglige inntaket (ADI)** for alle aldersgrupper både i dagens situasjon, og i 50 % - og 100 % sceneriene. Det har ikke vært mulig å beregne inntaket av sukralose i Norge, ettersom sukralose først kom på det norske markedet i 2005. **Alt i alt synes ikke bruk av søtstoffene aspartam, sakkarin, cyclamat og sukralose i brus, saft og nektar å gi grunnlag for helsemessige bekymringer.**
- Det beregnede inntaket av acesulfam K fra brus, saft og nektar hos 1 år gamle barn som daglig drikker mer enn 0,5 liter (høykonsumenter) av slike produkter med søtstoffer, nærmer seg ADI i dagens situasjon. Inntaket i dagens situasjon for de andre aldersgruppene er godt under ADI.
- En endring i forbruksmønster fra dagens situasjon til 100 % scenariet, øker sannsynligheten for at 1- og 2-åringer som daglig drikker mer enn henholdsvis 0,5 og 0,7 liter (høykonsumenter) av nevnte produkter med søtstoffer, kan få et inntak av acesulfam K som overstiger ADI. En slik overskridelse vil kunne representere en reduksjon av sikkerhetsmarginen for acesulfam K-eksponering. Bidraget fra andre kilder til det totale inntaket av acesulfam K er ikke kjent. De andre aldersgruppene hadde et estimert inntak av acesulfam K under ADI også i 100 % scenariet.

Det har vært en rivende produktutvikling på området søte drikker. En rekke nye produkter med redusert eller intet innhold av tilsatt sukker er kommet på markedet. Dette er muliggjort med bruk av søtstoffer. For oss er det et paradoks at man motarbeider produkter med få eller ingen kalorier, når det er snakk om overvekt og fedme.

- Hurtigmat

Hurtigmat er en matvaregruppe som har vokst seg stor i løpet av relativt kort tid, og har sammenheng med at folk ikke har tid eller lyst til å lage mat. Pizza har blitt en del av folks daglige kosthold. Folk har overlatt mattilberedningen til industri, servicehandel, restauranter og kafeer. Dette har selvfølgelig også sammenheng med velstandsøkningen. Utgiftene til mat utgjør en liten del av disponibel inntekt, så vi har råd til å betale ekstra for at andre lager maten til oss. Vi har nå muligheter til å spise "ute" i et omfang vi aldri tidligere har hatt mulighet til. Selvfølgelig på godt og vondt.

I fotnote 4 står det at denne gruppen omfatter: *"Ferdig tilberedte, spiseklare næringsmidler som serveres på hurtigmatrestaurant, gatekjøkken, bensinstasjon, i storkiosk/kiosk og lignende utsalgssted. Dette omfatter ikke påsmurte brødvarer og frisk, blandet salat (og uforedlede produkter av frukt, bær, grønnsaker)."*

Fotnoten er uklar. Det står spiseklare næringsmidler som serveres. Mener man her at det kun er produkter man får tilberedt, og som blir frambudt over disk, som er omfattet. Betyr det at slike produkter som er emballert og plassert i frys/kjøl andre steder på salgsstedet ikke er omfattet? Vi gjør oppmerksom på at på bensinstasjoner og i storkiosk/kiosk, vil man som regel finne et stort utvalg av slike produkter i salgslokalet.

Spørsmålet om hva markedsføring i slike lokaler innebærer, blir vanskelig å besvare. En reklameplakat utenfor bensinstasjonen eller annen type servicehandel som viser varm pizza og pølser, vil den være forbudt? Unge på biltur vil oppdage denne. Barn på tur med foreldrene vil oppdage denne. Hvis barn og unge går ut av bilen og inn på bensinstasjonen, vil de se de store fryse/kjøleskapene med tilsvarende produkter til salgs. Hva slags markedsføring kan benyttes?

Produsenter har gått gjennom innholdet i sine pizzaer, og de aller fleste vil bli "rammet" av forbudet. Hvis man markedsfører pizza som er innenfor grensene med en plakat utenfor utsalgsstedet, men man har en rekke andre typer pizza til salgs over disk inne på utsalgsstedet, hva skal man da gjøre?

Dr Oetker har gått igjennom alle sine pizzaer, og de fleste vil bli rammet. Dette gjelder således:

- 15 varianter Ristorante pizza
- 4 varianter Casa di Mama pizza
- 5 varianter Tradizionale pizza

Her er utfordringen at de ligger noe over grensen for innhold av salt, samt at et par går over på kcal.

I fotnote 5 i høringsnotatet står det:

Med enkeltbestanddelers menes hver enkelt del av en hurtigmatrett, som for eksempel en hamburgerrett som kan bestå av brød, dressing, salat og ost. At avgrensingen gjelder på enkeltbestanddelnivå, innebærer at markedsføring rettet mot barn og unge av en hurtigmatrett vil være forbudt, dersom en eller flere av bestanddelene i retten overstiger maksimumsverdiene i denne tabellen for innhold av næringsstoffer i hurtigmat.

Dette betyr altså at hvis man utvikler en slik rett som samlet i energi- og næringsstoffinnhold ligger under de angitte grensene, kan man ikke markedsføre denne retten? Man kan da ikke begynne å gå ned i enkeltbestanddeler på denne måten. Det er jo tross alt det totale kostholdet som er utfordringen?

En artikkel i A-magasinet nr. 27 6. juli 2012: Helt fett på tur, inneholder interessante opplysninger om folks matvaner langs veiene, som vi mener gir klare indikasjoner på at forskriften vil ha minimal effekt. Denne artikkelen viser at det er en rekke faktorer ved siden av markedsføring, som påvirker folks spiseadferd. I artikkelen stod det bl a følgende:

- Det ble solgt 2500 tonn pølser fra norske bensinstasjoner i 2011. Det er en nedgang på 1000 tonn siden 2005. Antallet nordmenn som unner seg en pølse på bensinstasjon annenhver uke eller oftere, er halvert.
- Bil og bolle hører sammen har nordmenn funnet ut. Og bollen har nok mye av skylden for det store pølseraset. Hamburgere, pizzabiter og varme smørbrød spiser seg også inn på pølsens marked.
- Esso forandret menyen sin i 2010 og innførte retter som salater og kyllingbryst i grovt hamburgerbrød, fordi kundeundersøkelser viste at folk ville ha sunnere mat. Men når det kommer til stykket, viser det seg at 98 % av kundene våre velger som de alltid har gjort, sier leder for butikkavdelingen i Esso, Stine Solheim. Den sunne maten blir liggende igjen i disken. Solheim sier de kaster mye mer av den sunne maten enn den usunne.
- Marché v/Harald Sailer sier: Både han og de sveitsiske eierne var overrasket over hvor vanskelig det var å selge skikkelig mat til nordmenn på tur. For europeere er det å spise en del av turen, men nordmenn tar seg ikke tid til å stoppe.
- De som spiser på bensinstasjoner og veikroer er stort sett menn, mange er yrkessjåfører og håndverkere. De er konservative i matveien, og ikke så opptatt av sunnhet, sier John Spilling hos ISOs MMI.
- Halvparten av befolkningen sier de unngår å spise på gatekjøkken/bensinstasjon fordi maten er for usunn, dyr eller dårlig. Helse er in og sunn mat er status. Men det ser ut til at maten vi spiser når vi er på tur, er unntatt regelen. Ferie og helgeturer er som julen. Alt er lov, sier forsker Annechen Bugge ved SIFO

- Spiseis

En gjennomgang av energi- og næringsinnholdet per 100 g i spiseis fra Hennig–Olsen Is viser:

- Iskrem
 - Energi: 377 - 118 kcal
 - Fett: 26,5 - 3,7 g
 - Karbohydrater: 49 - 22,5 g
- "Saftis"
 - Energi: 111 - 77 kcal
 - Fett: 0,5 - 0 g
 - Karbohydrater: 26 - 19 g

Barn og unge (vi må ikke glemme de voksne heller) har altså meget store valgmuligheter når det gjelder energi- og næringsinnhold i is. Når det gjelder energi, er variasjonen hele 300 %. Når det gjelder fett er variasjonen hele 700 %. Tar man is med det laveste kaloriinnholdet og spiser 100 g, utgjør dette ca 10 % av den energien vi trenger per dag.

Er det rimelig å argumentere for at en familierettet reklamefilm om is eller en isplakat, skal ha en signifikant innflytelse på vekta eller risikoen for kostholdsrelaterte sykdommer, når vi også samtidig ser at man kan velge mellom en hel rekke produkter med sterkt varierende energi- og næringsinnhold?

Iskrembilene, som drar rundt i boligstrøk, skal disse bli forbudt?

Når det gjelder is, er det også produkter som med sitt navn og form direkte appellerer til barn. Viser for øvrig til § 5 a, som da eksplisitt synes å omfatte slike produkter fordi de har et utseende og emballering som direkte appellerer til barn. Skal disse forbys?

- Frokostblandinger

Det er enighet om at frokosten er viktig for å dekke behovet for næringsstoffer, kanskje særlig for barn. Forskning viser at manglende frokost kan ha negativ påvirkning av de kognitive funksjoner for yngre skolebarn. Hopper skolebarn ofte over frokosten, er dette assosiert med øket risiko for overvekt (Ugeskrift for Læger 170/35).

Det er et stort utvalg av frokostblandinger på markedet med stor variasjon mellom produkter når det gjelder næringsinnhold, inkludert sukkerarter. I forslag til forskrift har man satt forbud mot markedsføring av frokostblandinger rettet mot barn og unge som har mer enn 20 gram sukkerarter per 100 g vare. Hvilke vurderinger som ligger til grunn for denne grensen, fremkommer ikke av høringsnotatet. Er det vurderinger knyttet til inntak av sukker blant barn og unge som har vært bestemmende? Hvis så er tilfelle, har vi referert til undersøkelser og kartlegginger som viser at sukkerinntaket har gått drastisk ned. I tillegg utgjør sukkerinntaket fra kornvarer i følge Norkost 2011, kun 3 % av sukkerinntaket. Norkost 2011 viser, som mange andre undersøkelser, at sosiale ulikheter gir utslag i valg av matvarer og dermed også inntak i næringsstoffer. Men vi har vanskelig for å se at frokostblandinger kan gjøre de store utslagene på ulikheter i sukkerinntaket.

Dessuten viser vi nedenfor at frokostblandinger med mer enn 20 g sukkerarter ikke kan karakteriseres som næringsfattige, som er et kriterium for å forby markedsføring i § 4 i forskriften. Det må også påpekes at med en gang man blander inn rosiner eller annen tørket frukt i frokostblandinger, vil det totale sukkerinnholdet øke dramatisk. Det vises for øvrig til kostholdsrådene som spesifikt sier at mindre mengder tørket frukt kan inngå som del av inntaket frukt og grønt.

En sammenligning av næringsinnhold mellom grovt brød m/syltetøy og frokostblandinger:

- **Brød m/syltetøy:** 2 skiver grovt brød a 35 g inneholder ca. 1,5 g sukker. Har vi 20 g tradisjonelt syltetøy (Nora hjemmelaget jordbær- og markjordbærsyltetøy) på hver skive syltetøy, blir det ca 14 g sukkerarter. Til sammen 15 g sukkerarter. Fiberinnholdet er ca 4 g. Energiinnholdet er 170 kcal fra brødet og 58 kcal fra syltetøyet. Til sammen 228 kcal.
- **Quaker Solfrokost (sukkerarter 25 g per 100 g):** GDA på pakningen anbefaler en porsjonsstørrelse på 45 g. Dette gir 11 g sukker. Fiberinnholdet er 2,9 g fra fullkorn. Gir 200 kcal.
- **Nestlé Multi Cheerios (sukkerarter 21,3 g per 100 g):** GDA på pakningen anbefaler en porsjonsstørrelse på 30 g. Dette gir: 10 g sukker, 2,3 g fiber fra fullkorn, energiinnhold 111 kcal.

Eksemplene på frokostblandinger, som ligger over 20 g sukkerarter totalt, har "tilsvarende" energi- og næringsinnhold som grovbrød med syltetøy. Det er en vesentlig andel fullkorn i de nevnte frokostblandingene. Vi kan således ikke forstå at de er mindre aktuelle enn grovt brød med syltetøy som del av en ordentlig frokost.

Pakningene med frokostblandinger er ofte relativt store i forhold til mange andre produkter og synes godt i supermarkedet. Farger, billedbruk med mer vil appellere til barn og unge. Vår forståelse av § 5 er at emballasjen på flere frokostblandinger må endres.

- **Kaker, kjeks og annet bakverk**

Her har vi typisk kosemat, som vi ikke bør spise for mye av, men som vi kan unne oss av og til. Det må være greit med en kjeks til ungene på tur for litt påfyll av energi, litt kaker til bursdagen eller at ungdommen unner seg en kake eller bolle på kaféen eller på biltur?

Det gjøres også oppmerksom på at omfattende produktutvikling skjer på dette området. Bl a har vi fått flere kjeksvarianter med fullkorn og mye kostfiber.

For alle disse produktene finner vi markedsføring i mange kanaler. Svært utbredt er plakater i tilknytning til utsalgssted og en iøynefallende plassering i utsalgslokalet.

En stor suksess har vært bollesalg på bensinstasjoner. Plakater står mange steder langs veiene og ses lett av både barn og unge.

Høringsnotatet og forskriftsteksten bringer ingen klarhet i hvor grensene for markedsføringen rettet mot barn og unge skal gå:

- En reklamefilm med en familie på tur som spiser kjeks: Omfattes det av forbudet?
- En reklamefilm med en familie som tar seg en kakebit: Omfattes det av forbudet?
- En reklamefilm som kun viser og omtaler produktet: Omfattes det av forbudet?
- En plakat med bare boller: Omfattes det av forbudet?
- Iøynefallende plassering i salglokalet: Omfattes det av forbudet?
- Emballasje som appellerer til barn og unge: Omfattes det av forbudet?

Vår tolkning av forskriften er at alt dette vil bli forbudt.

Til baking og dekor finner vi også en rekke produkter, som strøssel, pyntefigurer og pynteskrift. Disse er å finne i supermarkedet. Dette er produkter som appellerer til barn og unge for å pynte kaka.

I forslaget til forskrift er det produkter under tolltariffens posisjon ex 19.05. Dette betyr at kakemiks, vaffelmiks, bollemiks, pepperkakedeig og tilsvarende produkter som kommer inn under tolltariffens posisjon ex 19.01, således ikke vil bli omfattet av forbudet. De ferdige produktene vil derimot bli omfattet. Hvor er logikken i dette?

- **Yoghurt og lignende**

Å karakterisere slike produkter som energitette, salte og næringsfattige produkter synes ikke å være i samsvar med hva Nasjonalt råd for ernæring skriver i sine kostråd (Kostråd for å fremme folkehelsen og forebygge kroniske sykdommer i Norge (2010), side 336): "Mer enn 60 % av inntaket av kalsium og jod i kosten, og en betydelig mengde av andre essensielle næringsstoffer som riboflavin(B2) og protein kommer fra melk og meieriprodukter. Et regelmessig inntak av magre meieriprodukter kan derfor være viktig for å sikre et tilstrekkelig inntak av en rekke næringsstoffer."

Nasjonalt råd for ernæring skriver videre i sine kostråd (side 336) at meieriprodukter bidrar med ca 40 % av de mettede fettsyrene i kostholdet. Ost og melkeprodukter som fløte, rømme og iskrem er av de meierivarene som er de største kildene til mettet fett. Fete oster (minst 20 % fett) utgjør ca. 90 % av osteforbruket, mens helmelk utgjør ca. 20 % av melkeforbruket.

Ved kostholdsrelaterte sykdommer er høyt inntak av mettet fett en risikofaktor. I Utviklingen i norsk kosthold 2011 fra Helsedirektoratet står det:

"Fra midten av 1970-årene til begynnelsen av 1990-årene minsket kostens fettinnhold fra om lag 40 til 35 prosent av kostens energiinnhold. Andelen mettede fettsyrer minsket fra 16 til 14 energiprosent. Kostens innhold av fett og mettede fettsyrer holdt seg siden på omtrent dette nivået i flere år for siden å øke igjen. I 2010 var kostens innhold av fett 37 energiprosent og av mettede fettsyrer 16 energiprosent. Innholdet av mettet fett er nå vesentlig høyere enn anbefalt nivå på 10 energiprosent."

Helsedirektoratet skriver videre:

"Forbruket av ost har økt jevnlig de siste 30 årene. Siden 1979 har osteforbruket økt med omkring 50 prosent. Det er forbruket av hvit ost som har økt. Forbruket av brun ost er nesten halvert de siste tjue årene. I løpet av de siste ti årene har det vært en vridning mot fetere ostetyper."

Fra figur 7 i rapporten Utviklingen i norsk kosthold kan forbruket av ost anslås til ca 17 kg per person og år. Til sammenligning ligger forbruket av yoghurt på ca 12 kg, men fettinnholdet er langt lavere enn for ost. Det meste av osten vi spiser har over 40 % fett, mens yoghurt er nede på omkring 4 %. Vi har forståelse for at man har fokus på det økede inntaket av mettet fett. Men det synes sannsynlig at den store økningen i inntak av ost med samtidig vridning mot fetere oster, og økningen i kjøttforbruket, sannsynligvis kan forklare mye av den ugunstige utviklingen i inntaket av mettet fett.

Når man her ønsker å innføre forbud av markedsføring av yoghurt og lignende, kan dette synes å være et ikke proporsjonalt tiltak i forhold til å redusere risiko for hjerte/karsykdom.

Det er satt de samme krav når det gjelder markedsføring som i Nøkkelhullet. Derav følger at man kun kan kommunisere nøkkelhullsmerket yoghurt gjennom markedsføring. Én ting er å lage en merkeordning med formål å gjøre det sunnere valg enklere for forbrukeren, og at man der setter "streng" krav til næringsinnhold. Men å anvende de samme "streng" kravene i forhold til å ivareta hensynet til å fremme helse gjennom forebygging av overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer virker urimelig. Vi vil våge den påstand at det er fullt mulig ikke å spise nøkkelhullsmerkete produkter og samtidig unngå overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer.

Et grelt eksempel er at med foreslått regelverk vil Yoghurt naturell ha et for høyt fettinnhold (3,9 g) til at den kan markedsføres.

I et godt og balansert kosthold er det plass til produkter som ikke er Nøkkelhullsmerket. Det kan anskueliggjøres ved en gjennomgang av de offisielle kostrådene. I kostrådene sies det blant annet at regelmessig inntak av magre meieriprodukter er viktig for å sikre et tilstrekkelig inntak av en rekke næringsstoffer, særlig kalsium og jod. Inntak av meieriprodukter med høyt energiinnhold bør begrenses (side 335 Nasjonalt Råd for ernæring). Men det betyr ikke at man ikke kan anvende dem som del av et balansert kosthold. Yoghurt med bær/syltetøy/müsli har ekstra energi, men bær/syltetøy/müsli tilfører også viktige næringsstoffer som vitaminer og fiber. I og med at det her er fokus på barn og unge, som vokser og utvikler seg, kan man vel ikke se helt bort fra at det kan være fordel om de får i seg litt flere kalorier? Samtidig som litt fettløselige vitaminer heller ikke er å forakte. Disse produktene er meget velsmakende, og kan bidra til at barn og unge får i seg viktige næringsstoffer.

Det er også flere yoghurttyper på markedet som har emballasje som appellerer til barn, og som ikke vil oppfylle kravene til fett og. Disse vil omfattes av § 5 (a), og vil således i sin nåværende emballasje være forbudt.

Myndighetene må dessuten være klar over at yoghurtprodukter som oppfyller kravene til Nøkkelhullet, ikke er noen salgssuksess.

4. Lovarbeidet

a. Hjemmelsbruken

Det refereres til forarbeidene, men man har unnlatt å referere til viktige premisser i disse. I forarbeidene til § 10 i matloven står det:

"Andre ledd siste del viderefører hjemmel for å forby helsemessig uønsket reklame. Totalforbud mot reklame er ikke vanlig i norsk rett i dag, og i de tilfeller det forekommer er forbudet også lovregulert. Hjemmelen skal ivareta de begrensninger til markedsføring av morsmelktillegg som nå er gitt i EUs direktiv for disse produkter. Forbud mot enkelte markedsføringstiltak er innført i forbindelse med flere av EUs direktiver og forordninger og kan bli aktuelt i flere forbindelser, men hjemmelen må brukes med varsomhet"

Forslaget til forskrift har som formål å fremme helse gjennom forebygging av overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer i befolkningen, og man foreslår et forbud mot reklame av energitette, salte og næringsfattige næringsmidler.

Ut fra forarbeidene til matlovens § 1 om helsehensynet, er det snakk om helsehensynet i forhold til kontaminanter og helsehensynet knyttet til f eks for høyt inntak av vitaminer grunnet beriking av næringsmidler. Det står også at ut fra ernæringspolitiske målsettinger kan det være ønskelig å regulere næringsinnholdet i matvarer for å kunne forebygge kostholdsrelaterte sykdommer.

Når bestemmelser om markedsføring er foreslått som del av matlovgivningen, vil vi bruke begrepet helserisiko, da det er dette begrepet som anvendes i arbeid med matregelverket, og som estimeres i risikovurderinger som skal inngå som et viktig grunnlag for vurdering av tiltak for å beskytte helsa, inkludert regelverk.

På den ene siden er det mattryggheten der det er snakk om risikofaktorer (hazards), som ved for høyt inntak kan utgjøre en ikke akseptabel helserisiko. Dette omfatter mikroorganismer, fremmedstoffer, kontaminanter, men også ingredienser som tilsetningsstoffer, vitaminer og søtningsstoffer, der noen kan medføre en helserisiko ved for høyt inntak.

På den andre siden har vi ernæringsmessige risiki for kostholdsrelaterte sykdommer, som er knyttet til over- eller underdekning av makro- og mikronæringsstoffer og energi. Vi mener at når man i forarbeidene åpner for mulighetene for å forby helsemessig uønsket markedsføring, må et slikt forbud være begrunnet i risikovurderinger. Det stilles strenge formelle krav til gjennomføring av risikovurderinger, som vurderingene i høringsnotatet ikke oppfyller. Viser til bestemmelser om risikoanalyse i *"Forskrift om allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket (matlovsforskriften)"*.

Forbud mot markedsføring er et meget inngripende tiltak. Det påligger myndighetene et ansvar å vurdere om andre, mindre inngripende tiltak kan gi samme effekt helsemessig sett, dvs. redusere risikoen for overvekt og fedme. Kan de det, mener vi at et forbud ikke er å vise varsomhet. Høringsnotatet drøfter ikke andre mulige tiltak og konkluderer med at eksisterende restriksjoner, som er relativt nye, ikke virker uten å ta hensyn til at effekter av restriksjoner på markedsføring må vurderes over en lang tidshorisont.

All forskning det refereres til i høringsdokumentet, og i tillegg det vi har referert, gir til sammen kun indikasjoner på at det kan være en sammenheng mellom inntak av de angitte næringsmidlene og overvekt og fedme. Når det gjelder saltinntaket, kan vi se at et høyt

forbruk av enkelte av de angitte næringsmidlene kan bidra til et høyt saltinntak, men vi har også påpekt at det finnes en rekke alternativer til disse produktene på markedet som forbrukerne kan velge. Et annet viktig moment er at vi mener at mange av de produktene som er omfattet ikke kan vurderes som næringsfattige. Uansett påligger det individet i et liberalt, demokratisk samfunn et ansvar for å ivareta egen helse, og sørge for at kostholdet er variert og balansert.

Det står i høringsnotatet side 65: *"De aktuelle varene vil kunne produseres som tidligere, og de vil fortsatt kunne markedsføres – bortsett fra til denne målgruppen (barn og unge)".* Det står videre: *"Disse forholdene tilsier at det foreslåtte forbudet er tydelig avgrenset og at et eventuelt inngrep i ytringsfriheten saklig sett er begrenset".* Vi er sterkt uenige i at forslaget innebærer et begrenset inngrep i ytringsfriheten, da "alle" markedsføringskanaler er omfattet, slik det er formulert i § 5 i forslaget til forskrift og beskrevet i høringsnotatet.

Vareplassering, utformingen av emballasje og bruk av plakater i butikk vil kunne omfattes, slik vi forstår § 5 og høringsnotatet. Samtidig omfatter næringsmiddelgruppene i vedlegget et meget bredt register av matvarer. Vi mener at dette ikke er en varsom bruk av hjemmelen i matloven.

Forarbeidene sier at forbud mot reklame er lovregulert. Det er nettopp å utvise varsomhet, da innføring av forbud gjennom lov krever en langt mer omfattende behandling før vedtak i Stortinget.

NHO mat og Drikke kan ikke se at departementet har hjemmel i Matloven for den foreslåtte forskriften.

b. Forholdet til EØS

Det er til høringsbrevet vedlagt en EØS-rettslig vurdering. Den er etter vår oppfatning mangelfull på flere måter:

Forbud mot markedsføring som foreslått av departementene er ikke gjort til gjenstand for harmonisert regelverk i EU selv om enkelte sekundærregelverk er av relevans.

Det betyr at forslaget må vurderes mot de generelle EØS-rettslige reglene om fri bevegelighet. Det synes ikke som om en slik vurdering er foretatt.

Man har heller ikke vurdert forslaget mot det relevante sekundærregelverket.

Forslagets materielle innhold kan vanskelig sies å være harmonisert med dette minimumsregelverket, og må dermed vurderes i lys av EØS-avtalens generelle regler og prøves mot traktatens bestemmelser før det eventuelt kan konkluderes med at reglene er forenlig med EØS-retten.

Forslaget må vurderes:

- i relasjon til markedsadgang, jfr. Forbudet mot importrestriksjoner i art. 11
- om det er forskjellsbehandling som rammes av art. 11
- om hensynet bak forslaget er legitimt under art. 13

- Markedsføringsforbudet – EØS-avtalens Art. 11

I forslaget defineres markedsføring slik at enhver handling for å fremme omsetning av de fastsatte næringsmidlene er forbudt.

Forbudet vil altså hindre eller begrense adgangen til markedet av næringsmidler som er beregnet på både voksne og barn.

Dette må anses å være en importrestriksjon som følgelig rammes av forbudet i artikkel 11.

- EØS-avtalen artikkel 11 - forskjellsbehandling

Når adgangen til et marked reguleres, vil enhver forskjellsbehandling som følge av reguleringen også rammes av artikkel 11.

Det avgjørende blir om forbudet påvirker omsetningen av norske og utenlandske produkter ulikt. Forbudet mot markedsføring vil gjelde for alle næringsdrivende og berøre alle produkter på samme måte. Rettslig sett er det dermed neppe noen forskjell. Imidlertid vil det foreslåtte markedsføringsforbudet, særlig de første årene etter implementering, kunne medføre større ulempe for markedsadgangen for importvarer enn for norske varer som forbrukerne kjenner. Forbudet vil dessuten kunne føre til at utenlandske bedrifter vil måtte operere med ulike markedsføringsmetoder i det norske og andre markeder.

NHO Mat og Drikke mener også at forslaget gjeninnfører forbudet mot tilgift. Dermed tvinges utenlandske bedrifter til å benytte annen emballasje, altså uten tilgiftstilbudet i Norge.

I høringsbrevet er disse spørsmål overhode ikke drøftet, men slik det må leses, må forbudet anses å ville ha større innvirkning på markedsadgangen for varer fra andre EØS-stater enn for norskproduserte varer. Også dette er et hinder for handelen mellom EØS-statene og rammes av artikkel 11 i EØS-avtalen.

- EØS-avtalen artikkel 13 – legitimitet

Forslaget er begrunnet i hensynet til folkehelsen. Det er et legitimt hensyn under artikkel 13 i EØS-avtalen som et mulig grunnlag for unntak fra prinsippene om fri bevegelighet for varer. Men selv om regjeringen kan avgjøre hvilket beskyttelsesnivå vi skal ha, og hvilke virkemidler som skal benyttes, kan regjeringen likevel bare gjøre dette innenfor EØS-avtalens rammer. Herunder må forholdsmessighetsprinsippet overholdes, dvs. at de tiltak som velges må stå i forhold til målsettingen.

På bakgrunn av dette må det konkluderes med at det foreslåtte markedsføringsforbudet ikke kan anses å være et egnet tiltak EØS-rettslig.

Forbudet må også være egnet til å oppnå målsettingen, og andre, like effektive tiltak som i mindre grad hindrer handelen må ikke være tilgjengelig.

Som vi dokumenterer andre steder i vår uttalelse, vil virkningene av forslaget tvilsomt være i tråd med det man ønsker å oppnå. Vi har pekt på at det finnes forskning som ikke finner noen klar årsakssammenheng mellom markedsføring og fedme.

Dessuten finnes det andre virkningsfulle tiltak som ikke svekker handelen. Her vil vi igjen peke på vår selvregulering gjennom avtalte retningslinjer, som ikke har fått virke særlig lenge, og der det ikke har vært forsøkt eller innført noen kontroll med disse.

Her må det sies at de frivillige retningslinjene ikke nødvendigvis behøver å være like virkningsfulle som et markedsføringsforbud. Det er tilstrekkelig at retningslinjene har den virkningen at formålet om å redusere fedme blant barn og unge oppnås – selv om markedsføringsforbud skulle være bevist å være enda mer virkningsfullt.

Departementet skriver at "Dersom alle relevante aktører forplikter seg, vil selvregulering sikre like stor oppslutning om regelverket som lov- og forskriftsregulering"

Det foreligger altså her et ikke-handelshindrende tiltak som kunne ha vært benyttet og styrket gjennom kontroll.

Det må på denne bakgrunn konkluderes med at det foreslåtte markedsføringsforbudet ikke kan anses å være nødvendig for å oppnå formålet om å redusere fedme blant barn og unge. Forslaget er derfor i strid med EØS-avtalen artikkel 13.

c. Dobbelregulering

Det er meget uheldig at man får dobbeltregulering, selv om det argumenteres med at hensynene eksisterende regelverk ivaretar, ikke spesifikt omfatter helse, men generelle forbrukerhensyn. Tilsynet med det nye regelverket er foreslått lagt til Helsedirektoratet. Således blir det ulike tilsynsorgan som skal forvalte regelverk som til dels er overlappende. Dette mener vi skaper uforutsigbarhet for aktørene. En bedre løsning hadde kanskje vært å styrke tilsynet med etterlevelse av eksisterende regelverk under eksisterende forvaltningsorgan. Vi stiller også et spørsmål ved om man har opparbeidet tilstrekkelig forvaltningspraksis i forhold til de nye bestemmelsene i markedsføringsloven fra 2009.

5. Selvregulering

Matvarebransjen gis liten kreditt for den selvregulering som skjer, og neglisjerer at selvregulering gir vesentlige endringer i markedsføringspraksis.

Alle de store markedsaktørene har sluttet seg til de norske retningslinjene for selvregulering.

- Policy på sponing er blitt vesentlig endret.
- Nasjonale kampanjer har i svært liten utstrekning barn som målgruppe. Kampanjer er stort sett familierettet.
- SIFO skriver at undersøkelsen viser at bedrifter tar ansvar.

Det refereres til evalueringen av de norske retningslinjene gjennomført av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), som sier at aktører som er tilsluttet retningslinjene i 2010 stod bak 65 % av all markedsføring for mat og drikke i Norge. Annonsørforeningen mener at SIFOs tall ikke helt avspeiler situasjonen. De mener det korrekte tallet er ca 90 %.

Det står i høringsnotatet (s. 39) "Dersom alle relevante aktører forplikter seg, vil selvregulering sikre like stor oppslutning om regelverket som lov- og forskriftsregulering" Med 90 % oppslutning må det kunne sies at alle relevante aktører har sluttet seg til selvreguleringen. NHO Mat og Drikke mener likevel målet skal være 100 %.

Næringsmiddelprodusentene er beredt til å ta ansvar for en forbedret selvjustisordning. Det betyr at det er en vilje til å vurdere retningslinjene, etablere en form for kontroll og vurdere mulige sanksjoner. Næringsmiddelprodusentene vil jobbe med dette og vil gjerne ha dialog med relevante samarbeidspartnere om det.

Selvjustis virker. Dette viser også initiativ som er tatt utenfor Norge. En selvregulering som er gjennomført i Europa er den såkalte EU Pledge:

- Store europeiske og multinasjonale selskaper har forpliktet seg til å implementere frivillige tiltak på markedsføring av mat og drikke overfor barn i EU-området i desember 2007. Flere av disse selskapene opererer også i Norge.
- Dette er en forpliktelse under "the EU Platform on Diet, Physical Activity and Health", et multi-stakeholder forum etablert av EU Health and Consumer Protection Commissioner Markos Kyprianou i 2005, for å stimulere interessenter til å iverksette tiltak.
- EU Health and Consumer Policy Commissioner John Dalli sa i tale på konferanse i European Advertising Standards Alliance om EU Pledge: "19 major companies, representing approximately 75 % of food and beverage advertising spent in Europe, implement this pledge. Monitoring carried out in 2010 shows that these self-regulation commitments do have an impact."

Dessuten støtter det danske helsedepartementet selvreguleringen som er innført i Danmark, og som har vist at markedsføringspraksis er blitt vesentlig endret.

Vi mener at myndighetene burde, men ikke har søkt, å bidra til at retningslinjene blir aktivt brukt. Forbrukerrådet sier det ikke er noen prioritert oppgave for dem. Vi kan ikke se at Forbrukerombudet, med sin oppgave om å sikre etterlevelse av regelverket på markedsføring, har prøvd å anvende retningslinjene, som jo har som formål å supplere og utdype eksisterende lovverk. Det er vår oppfatning at frivillige retningslinjer som en stor del av markedet har sluttet seg til, må anses å være styrende for hva som kan sies å være god markeds-skikk. Vi vil også påpeke at retningslinjene søker å ivareta helsehensynet.

6. En inkurie?

Det er et misforhold mellom forskriftsteksten og teksten i vedlegget.

§ 4 Markedsføringsforbud

*Markedsføring **rettet mot** barn og unge av energitette, salte og næringsfattige næringsmidler, er forbudt. Disse næringsmidlene er definert i vedlegget.*

I vedlegget står det:

*"Næringsmidler angitt i tabellen er forbudt å markedsføre **til** barn og unge, jf. forskriften § 4."*

I forskriften står det "rettet mot barn og unge", i vedlegget står det "til barn og unge". Er dette en inkurie?

7. Avslutning: Til departementenes samlede vurdering

I høringsnotatet side 87 står det:

"HOD og BLD ser det som overveiende sannsynlig at dette vil være et "robust" tiltak, altså at det vil slå samfunnsøkonomisk positivt ut selv når det tas høyde for usikkerhetsmomenter. Våre beregninger bekrefter dermed konklusjonene fra de internasjonale undersøkelsene omtalt i avsnitt 10.1.ovenfor, om at regulering av markedsføring kan ventes å ha betydelig effekt på reduksjon i forekomst av overvekt blant unge, og at kostnadseffektiviteten av tiltaket vil være god."

Disse konklusjonene er vi uenige i:

- Vi mener at forskningen har åpenbare problemer med å skille effekten av TV-titting generelt og effekten av TV-reklame spesielt. Dessuten kan "spisevaner" under TV-seing også ha stor betydning.
- Det er høyst relevant å vise til at vi jo allerede har omfattende restriksjoner i kringkastingsregelverket av reklame i TV og radio mot barn og unge, og at en mulig positiv effekt av restriksjoner på markedsføring allerede blir "tatt ut" med de norske restriksjonene.
- Markedsføring er en av et kompleks av sammenvevde faktorer, ikke en enkeltstående faktor, som påvirker matvalg, matpreferanser og adferd.
- OECD konkluderer med at restriksjoner på markedsføring gir en vesentlig kostnadseffektivitet etter 60 år. Tilsvarende kostnadseffektivitet kan oppnås etter 30 år med selvregulering.
 - Reklameforbudet i kringkastingen i Norge kom i forskrift først i 1997. De siste endringene i markedsføringsloven kom så sent som i 2009.
 - Selvregulering i Norge startet for alvor i september 2007.
 - Vi mener således det er for tidlig å konkludere med at det er behov for ytterligere restriksjoner.
- Produkter med søtstoffer har ingen betydning for utvikling av overvekt og fedme.
- Det kan stilles spørsmålsteget ved om det store fokuset på enkeltprodukter egentlig gjør at man mister perspektivet på det totale kostholdet. Studier som vi viser til, antyder at også sunne produkter kan bidra til vektøkning.

NHO Mat og Drikke er i mot forskriften fordi vi mener den er et markedsføringsforbud, den vil virke innovasjonshemmende og svekke industriens konkurransekraft.

NHO Mat og Drikke vil i stedet bedre dagsens selvreguleringsordning. Vi har tre punkter som vi mener kan utvikles videre sammen med departementene:

- Gjennomgå eksisterende retningslinjer
- Opprette en form for kontrollorgan
- Se på mulige sanksjonsmuligheter

8. Referanseliste

Kan oversendes ved behov.

9. Vedlegg

Mat og markedsføring

Det er lenge siden den første båten med bananer la til kai i Norge etter krigen og ga de første signaler om at krigens skrinne mattilbud snart skulle være en saga blott. I dag har vi et bugnende tilbud av mat med en variasjon vi aldri har sett maken til. Dette er muliggjort av en privat sektor bestående av matprodusenter i inn og utland, en bearbeidende matindustri og av handelen. Økt handel over landegrensene, utvikling av produksjon og produksjonsprosesser, utvikling av nye produkter og en effektiv distribusjon, har gjort at nordmenn har fått tilgang på produkter med smak av hele verden.

I tillegg har vi fremveksten av et restaurant-, kantine- og servicehandelsmarked som var nesten fraværende for to generasjoner siden. Vi kan også ta en telefon og bestille all slags mulig mat på døren.

Resultat: Mat er tilgjengelig til alle døgnetts tider gjennom en rekke salgskanaler. Vi møter et bugnende tilbud til en overkommelig pris. Et tilsvarende tilbud møter vi også på de fleste andre produktområder.

Markedsføring er et viktig verktøy for konkurranse og innovasjon, og for å informere om økte valgmuligheter. Uten markedsføring, blir det ingen næringsutvikling, innovasjon eller produktutvikling. Ingen markedsføring, intet velfungerende marked.

Utviklingen i kosthold og helse

Ernæringspolitisk har man ønsket et variert tilbud av mat, slik at vi skal ha mulighet til å sette sammen et variert og balansert kosthold som fyller våre ernæringsmessige behov. I forhold til det grunnleggende kostholdsrådet om å spise variert, har vi i dag utallige muligheter til å sette sammen et variert kosthold for hverdag og fest til en overkommelig pris. Utgiftene til mat har gått jevnt nedover, og utgjør nå omkring 11 % av husholdningenes utgifter. Det er hevet over tvil at et rikt tilbud av mat har hatt vesentlig, positiv betydning for folkehelsen.

Men overvekt/fedme og mangel på fysisk aktivitet har likevel på kort tid blitt to av de største truslene mot folkehelsen. Det skal ikke mye ekstra energi til, før vi går opp i vekt. Et ekstra glass søt drikke daglig gir en årlig vektøkning på mellom en og to kilo.

Økningen av overvekt og fedme skjer i alle vestlige land med avanserte økonomier og økning i folks kjøpekraft. I såkalte "emerging economies", f.eks. India, China med flere, er det i den nye middel- og overklassen problemene med overvekt og fedme kommer. Når maten relativt sett blir billigere, øker da risikoen for overvekt og fedme?

Velstandsutviklingen har også ført til at barn og unge får mer lommepenger og mange unge har deltidsjobber som gir økonomiske muligheter til et eget, vesentlig forbruk, også av mat.

Næringslivet har sett utfordringene og har respondert med en rekke nye og reformulerte produkter med redusert innhold av energi, sukker, fett og salt. Produkter der sukker er helt eller delvis erstattet med søtstoffer er blitt populære. Fettsammensetningen er blitt endret i en rekke produkter. Det har blitt mer bruk av umettet fett. Transfett er fjernet. Nye fiberrike produkter har sett dagens lys. Mange av produktene har vært en suksess, men andre har feilet eller blitt lite populære, og det skyldes nok først og fremst smaken.

Matprodusentene har bidratt sterkt til å forbedre merkingen av innholdet i produkter. De fleste produkter har i dag næringsdeklarasjon. Dessuten har merkeordninger som Brødskala'n og GDA blitt introdusert av produsentene og deres organisasjoner. Myndighetene innførte Nøkkelhullet. Mange produkter med Nøkkelhullet er nå på markedet. Informasjon om produktenes innhold har aldri vært bedre.

Forskjellene mellom folk øker

Forbrukerne som gruppe er blitt langt mindre homogen. I vårt velstandssamfunn er forskjellene i livsstil og kosthold store. Det er store ulikheter i kosthold og forekomst av overvekt og fedme i ulike sosioøkonomiske grupper.

Vi har blitt et mangfoldig samfunn. Innvandrere fra ikke-vestlige land utgjør en stigende andel av befolkningen. Blant disse er det grupper med helt andre mattradisjoner, og man ser at i noen av disse, er kostholdsrelaterte sykdommer svært utbredt.

Fristelsene er mange og vi har råd til dem

Er nå tilbudet av mat så omfattende at vi har fått vanskeligheter med å håndtere det til vårt eget beste? Med høy kjøpekraft er det lett å falle for alle fristelsene. I et liberalt, demokratisk samfunn påligger det uansett individet et vesentlig ansvar å ta vare på helsa. Men myndighetene kan gjennom holdningsskapende arbeid og kunnskapsoverføring bidra til at folk endrer adferd.

FEDERATION OF NORWEGIAN FOOD AND DRINK INDUSTRY

Org.nr. *Org.no.* NO 971 272 988
Adresse *Address* Sørkedalsveien 6, Oslo

Postadresse *Postal Address* Postboks 5472 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway

Telefon *Telephone* +47 23 08 87 00
Telefaks *Telefax* +47 23 08 87 20

E-post *E-mail* firmapost@nhomd.no
Internett *Internet* www.nhomatogdrikke.no